

Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale 2021–2027

2018/0243(COD) - 13/12/2018 - Cour des comptes: avis, rapport

Avis n° 10/2018 de la Cour des comptes sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVDCI).

La Cour des comptes note que la création de l'IVDCI est une proposition ambitieuse, qui prévoit: i) la fusion de plusieurs programmes et instruments (qui relèvent ou non du budget) en un seul et même instrument; ii) des programmes géographiques, des programmes thématiques et des actions en matière de réaction rapide; iii) de nombreuses formes de financement.

La Cour des comptes estime que, globalement, la proposition simplifiera le cadre législatif dans le domaine de l'aide extérieure. Elle permettra d'accroître la flexibilité des instruments budgétaires et de préserver celle des éléments précédemment inclus dans le Fonds européen de développement (FED).

La Cour invite la Commission et les législateurs à clarifier la proposition, en suggérant de réorganiser en partie certaines dispositions et d'en préciser d'autres.

Dispositions générales

La Cour observe que les considérants soulignent l'importance de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes, du changement climatique, de la migration et des organisations de la société civile. Or l'égalité des sexes et le changement climatique ne sont pas explicitement mentionnés dans les objectifs spécifiques énoncés à la proposition.

Programmation

La Cour suggère :

- d'étendre aux programmes thématiques le principe selon lequel les documents de programmation applicables aux programmes géographiques devraient être axés sur les résultats ;
- d'inclure dans la proposition une référence au dialogue entre l'Union, les États membres et les pays partenaires en vue de la programmation des actions; la proposition pourrait par exemple inclure une référence aux principales parties prenantes consultées au cours de la procédure de programmation ;

Dispositions particulières concernant le voisinage européen

La Cour des comptes recommande :

- d'appliquer à l'ensemble de la proposition un mécanisme similaire à l'«approche modulée en fonction des résultats». Cette modification garantirait que l'«approche modulée en fonction des résultats» ne soit pas limitée aux pays «du voisinage européen» comme c'est le cas dans la proposition de la Commission ;

- de supprimer le chapitre II intitulé «Dispositions particulières concernant le voisinage européen», et d'en intégrer les articles dans le chapitre I intitulé «Programmation», en limitant au strict minimum les dispositions particulières concernant le voisinage européen. Cette modification faciliterait la lecture du texte.

Plans d'actions, mesures et modes d'exécution

Par rapport au cadre existant, la proposition comporte une liste beaucoup plus brève des types de mesures qui peuvent être adoptées (mesures particulières, mesures spéciales, mesures de soutien et mesures d'aide exceptionnelles). La Cour est d'avis que la proposition gagnerait en clarté si elle décrivait les situations dans lesquelles des mesures particulières doivent être adoptées. Par ailleurs, les mesures d'aide exceptionnelles devraient faire l'objet d'un article distinct.

La Commission propose des seuils (10 millions d'euros et 20 millions d'euros, respectivement), en deçà desquels il n'est pas nécessaire d'adopter les plans d'actions et les mesures «au moyen d'actes d'exécution adoptés conformément à la procédure d'examen». Ces seuils sont deux fois plus élevés que ceux fixés pour le 11e FED. Dans le cas des programmes déjà financés sur le budget, les seuils sont également deux fois supérieurs. La Cour estime que relèvement des seuils pour ces cas exceptionnels où un acte d'exécution n'est pas nécessaire affaiblit les dispositifs de contrôle.

La proposition offre davantage de flexibilité dans l'exécution du budget de l'IVDCI. Cependant, l'impact qu'aurait une souplesse accrue sur la gestion des fonds devrait être évalué, étant donné que cela risque de nuire à l'obligation de rendre compte, c'est-à-dire de diminuer la responsabilité en matière de bonne gestion des crédits.

FEDD+, garanties budgétaires et assistance financière aux pays tiers

La Cour des comptes prend acte du fait que la garantie budgétaire peut être gérée de façon plus efficiente au moyen d'un fonds commun de provisionnement. Bien que la BEI ait été la seule banque responsable du mandat de prêt extérieur (MPE) et le principal partenaire au sein du FEDD, le rôle qu'elle jouera à l'avenir n'apparaît pas clairement.

En outre, la proposition énumère trois conditions que la garantie pour l'action extérieure doit respecter. La génération nécessaire d'un effet de levier et d'un effet multiplicateur sur la base d'une fourchette cible de valeurs précisée dans une évaluation ex ante de la garantie budgétaire ne figure pas parmi les critères. La Cour recommande donc ajouter l'effet de levier à la liste des conditions que la garantie pour l'action extérieure doit respecter.

La proposition dispose que le taux de provisionnement est compris entre 9 % et 50 %. Elle précise dans quels cas un taux de provisionnement de 9 % s'applique, mais n'indique pas quand il faut utiliser un taux plus élevé (sans toutefois dépasser 50 %).

La Cour observe également que les instruments énumérés à l'article 27, paragraphe 3, comportent divers risques. Le risque inhérent est très élevé pour les prêts en monnaie nationale et les participations sous forme de fonds propres. La Cour estime que les accords opérationnels devraient comporter des dispositions similaires à celles régissant la facilité d'investissement ACP en vertu desquelles la participation sous forme de fonds propres ne pouvait porter que sur des parts minoritaires.

Contrôle, établissement de rapports et évaluation

La Cour recommande en particulier :

- de faire clairement la distinction entre l'évaluation des actions et celle du règlement sur l'IVDCI. Cette modification clarifierait la proposition, puisqu'elle préciserait quels articles s'appliquent, respectivement, aux actions et au règlement sur l'IVDCI proprement dit ;
- de mieux relier les indicateurs de performance clés aux objectifs spécifiques ;
- de faire en sorte que les exigences concernant l'évaluation finale du règlement soient étendues à l'évaluation intermédiaire, le cas échéant.