Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série L

2024/2250

10.10.2024

RÉSOLUTION (UE) 2024/2250 DU PARLEMENT EUROPÉEN

du 11 avril 2024

contenant les observations qui font partie intégrante de la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget des neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement pour l'exercice 2022

LE PARLEMENT EUROPÉEN,

— vu sa décision concernant la décharge sur l'exécution du budget des neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement pour l'exercice 2022,

— vu le rapport spécial n° 35/2018 de la Cour des comptes européenne,

— vu l'article 99, l'article 100, troisième tiret, et l'annexe V de son règlement intérieur,

— vu l'avis de la commission du développement,

— vu le rapport de la commission du contrôle budgétaire (A9-0110/2024),

A. considérant que la coopération au développement de l'Union, telle que visée aux articles 208 à 211 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), s'inscrit dans un contexte mondial, défini par le programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies (ci-après le «programme 2030») et ses objectifs de développement durable (ODD);

B. considérant que l'Union coopère avec de nombreux pays en développement et que cette coopération vise principalement à promouvoir le développement économique, social et environnemental, avec pour objectif premier de réduire et d'éradiquer la pauvreté à long terme au moyen d'une aide au développement et d'une assistance technique aux pays bénéficiaires;

C. considérant que, de 1959 à 2020, les Fonds européens de développement (FED) ont fourni une aide à la coopération au développement aux États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ainsi qu'aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM); que le cadre régissant les relations de l'Union européenne avec les pays ACP et les PTOM était un accord de partenariat signé à Cotonou (ci-après l'«accord de Cotonou») le 23 juin 2000 pour une durée de 20 ans, prolongée à titre temporaire; que l'accord de Samoa a été signé le 15 novembre 2023;

D. considérant que le onzième FED a atteint sa phase finale lorsque sa clause de limitation dans le temps est entrée en vigueur le 31 décembre 2020; que certains contrats relatifs à des conventions de financement existantes continueront toutefois à être signés jusqu'au 31 décembre 2023 et que la mise en œuvre des projets en cours financés par le FED se poursuivra jusqu'à leur achèvement complet;

E. considérant qu'en ce qui concerne le CFP 2021-2027, l'aide à la coopération au développement en faveur des pays ACP est intégrée dans l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale — Europe dans le monde (IVCDCI — Europe dans le monde), tandis que l'aide à la coopération au développement en faveur des PTOM est incorporée dans la décision d'association outre-mer, y compris le Groenland;

F. considérant que les neuvième, dixième et onzième FED n'ont pas été incorporés dans le budget général de l'Union et continuent à faire l'objet d'une mise en œuvre et de rapports distincts jusqu'à leur clôture;

G. considérant que les FED sont presque entièrement gérés par la direction générale des partenariats internationaux (DG INTPA) de la Commission, une faible proportion (5 %) des dépenses des FED de 2022 étant gérée par la direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (DG ECHO);

H. considérant que la coopération au développement évolue, passant d'un modèle plus traditionnel donateur-bénéficiaire à un modèle qui privilégie les intérêts mutuels et couvre non seulement les secteurs sociaux, mais aussi les investissements durables, le commerce et le développement de secteurs économiques à forte valeur ajoutée, ainsi que les partenariats internationaux pour relever les défis mondiaux; que le traité FUE dispose que l'objectif principal de la politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté;

I. considérant que, grâce à l'approche «Équipe Europe», l'Union collabore avec les États membres sur le terrain, avec les bénéficiaires locaux et avec les autres donateurs afin que son action ait un réel effet et apporte une transformation dans les pays partenaires;

Exécution du budget

1. note qu'en 2022, l'exécution financière des dixième et onzième FED (engagements individuels: 853 millions d'EUR et paiements: 2 386 millions d'EUR) a été marquée par la décision (UE) 2022/1223 du Conseil [1] de réutiliser 600 millions d'EUR de fonds dégagés des dixième et onzième FED;

2. prend acte de la décision du Conseil qui a affecté 600 millions d'EUR désengagés de projets au titre des dixième et onzième FED au financement d'actions visant à remédier à la crise de sécurité alimentaire et au choc économique dans les États ACP à la suite de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine; estime que, compte tenu de la situation extrêmement grave en matière de sécurité alimentaire dans les pays ACP, ces fonds doivent être complétés par des mesures appropriées visant à renforcer l'autonomie alimentaire au niveau local;

3. relève qu'en 2022, la mise en œuvre du FED a permis d'améliorer la qualité de l'eau et de l'assainissement, l'accès à l'électricité, l'accès à l'aide juridique, la sécurité alimentaire et la nutrition, la protection de l'environnement, les stratégies d'atténuation du changement climatique, les écosystèmes naturels, les systèmes de santé et d'éducation, ainsi que l'entrepreneuriat et l'employabilité;

4. fait observer que le FED représentait 33,2 % du portefeuille de la DG INTPA de la Commission en volume de paiements en 2022, soit 2 452 millions d'EUR (98,08 % de l'objectif annuel); relève que les paiements de la Banque européenne d'investissement (BEI) se sont élevés à 461 millions d'EUR; fait observer que, la clause de limitation dans le temps du onzième FED ayant expiré le 31 décembre 2020, il n'y a pas eu de nouveaux engagements en 2022, à l'exception des engagements des fonds provenant de la réutilisation de la réserve des dixième et onzième FED au titre de la décision (UE) 2022/1223, en ce qui concerne les mesures spéciales pour la réponse de l'Union européenne à la crise de sécurité alimentaire et au choc économique dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP); relève que les paiements de la BEI relatifs à la facilité d'investissement ACP se sont élevés à 400 millions d'EUR;

5. souligne l'importance de l'approche «Équipe Europe» pour renforcer l'efficacité et la visibilité de l'aide de l'Union et se félicite de l'initiative de la Commission visant à approfondir la coordination avec les États membres et à tirer le meilleur parti de leur savoir-faire actuel dans les pays partenaires afin d'affermir la position de l'Europe dans le monde; prend acte des initiatives régionales d'Équipe Europe en ce qui concerne la route migratoire de la Méditerranée occidentale, dont le groupe de gestion comprend des représentants de la DG NEAR et de la DG INTPA, de sorte à garantir la cohérence des actions menées et une utilisation optimale des ressources financières;

6. souligne que 60 % des contrats au titre du onzième FED ont été clôturés et que la Commission devrait achever la clôture du neuvième FED en 2024; prend acte des progrès accomplis en vue de la clôture du dixième FED, avec 95,2 % des contrats clôturés;

7. prend acte des efforts déployés par la DG INTPA pour réduire la proportion d'anciens préfinancements et d'anciens engagements restant à liquider, avec pour objectif de les réduire respectivement de 40 % et de 35 %; constate que la DG INTPA a dépassé son objectif, puisqu'elle a réduit les anciens préfinancement pour les FED de 54,31 % et les anciens engagements restant à liquider pour les FED et l'ensemble de son domaine de compétence de 52,51 %; constate que, en ce qui concerne les engagements restant à liquider, elle a atteint l'objectif de 35 % pour les FED, puisque la baisse a été de 36,83 %;

8. relève toutefois que, selon le rapport de la Cour des comptes (ci-après la «Cour»), l'ICP de la DG INTPA relatif à la réduction des anciens préfinancements ne tient pas compte du nombre d'années durant lesquelles chaque opération de préfinancement est restée ouverte, et que, par conséquent, la Cour estime que la réalisation de cet ICP ne reflète pas les difficultés rencontrées par la DG pour apurer des opérations de préfinancement plus anciennes, dont certaines étaient ouvertes depuis 12 ans; prend acte de la réponse de la Commission selon laquelle, en ce qui concerne l'ancienneté des factures ouvertes et des préfinancements non apurés pendant une durée pouvant atteindre 12 ans, la majorité de ces anciens préfinancements sont liés à des affaires contentieuses; invite la Commission à continuer de faire rapport au Parlement sur ces affaires contentieuses, comme cela a déjà été le cas à la suite de la recommandation n° 2015/PAR/0463 du Parlement; relève en outre que, pour réduire les anciens préfinancements et remédier à l'ancienneté des factures, la Commission a déjà mis en place des contrôles annuels, que 93 % des paiements du FED ont été effectués dans les délais en 2022, qu'elle utilise un tableau de bord de la gestion des portefeuilles (mis à jour en octobre 2023) qui permet au personnel de suivre le vieillissement des préfinancements et les factures en instance de longue date, et qu'elle prend des mesures supplémentaires, notamment des campagnes ad hoc, des séminaires et des lignes directrices;

9. relève que la DG INTPA a atteint son objectif consistant à ne pas avoir plus de 13 % d'anciens contrats expirés pour les FED; constate qu'elle est parvenue à une proportion de 10,56 % pour les FED et de 8,39 % pour le budget général de l'Union;

10. souligne que le montant des engagements restant à liquider des FED s'est établi à 12,6 %, soit 8 250 millions d'EUR, en 2022;

[1] Décision (UE) 2022/1223 du Conseil du 12 juillet 2022 relative à l'affectation de fonds désengagés de projets au titre des 10e et 11e Fonds européens de développement au financement d'actions visant à remédier à la crise de sécurité alimentaire et au choc économique dans les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) à la suite de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine (JO L 188 du 15.7.2022, p. 147).

Incidence des activités dans les états financiers

11. relève que les préfinancements ont connu une baisse de 239 millions d'EUR due en grande partie à la diminution du nombre d'avances versées résultant de la réduction du nombre de contrats signés (2 118 millions d'EUR en 2021 contre 853 millions d'EUR en 2022) et que, par conséquent, la trésorerie et les équivalents de trésorerie ont augmenté de 34 millions d'EUR à la suite de la diminution des préfinancements et d'autres paiements;

12. relève une augmentation de 123 millions d'EUR des charges à payer, qui résulte de la hausse du nombre de contrats en cours à la fin de l'année pour lesquels aucune déclaration de dépenses n'avait été validée en fin d'exercice, les dépenses devant donc être estimées;

13. prend acte, en outre, de la baisse globale des dépenses opérationnelles de 74 millions d'EUR, due essentiellement à la liquidation des fonds fiduciaires, qui a donné lieu à une diminution des contributions nécessaires pour couvrir leurs dépenses; relève que les dépenses liées à l'aide d'urgence ont augmenté à mesure que les fonds dégagés des dixième et onzième FED ont été réutilisés pour lutter contre les effets négatifs de la guerre en Ukraine;

14. souligne que la Cour a conclu, à propos de l'incidence du retrait du Royaume-Uni de l'Union, qu'il n'y avait pas d'incidence financière à déclarer sur les comptes des FED pour 2022 et que les comptes des FED au 31 décembre 2022 reflétaient correctement l'état du processus de retrait à cette date;

Fiabilité des comptes

15. constate que le budget du neuvième FED (2000-2007) n'était que de 13,8 milliards d'EUR, que celui du dixième FED (2008-2013) avait quasiment doublé, passant à 22,7 milliards d'EUR, et que celui du onzième FED affiche un montant élevé de 30,5 milliards d'EUR, dont 29,1 milliards d'EUR alloués aux pays ACP, 400 millions d'EUR aux PTOM, et 1 milliard d'EUR aux coûts administratifs;

16. prend acte du fait que la Commission a annoncé en octobre 2021 clore le huitième FED; souligne que, dans les comptes annuels du FED relatifs à l'exercice 2022, la Commission a indiqué que toutes les activités du huitième FED avaient été achevées, que l'ensemble des contrats et des décisions de financement avaient été clôturés dans les comptes du FED et que les ordres de recouvrement restés en suspens avaient été transférés au neuvième FED; relève toutefois que des informations financières sur le huitième FED figuraient toujours dans les comptes, et que des soldes du huitième FED n'étaient pas apurés en 2022; relève que la clôture opérationnelle du huitième FED a eu lieu comme prévu en 2021 et que sa clôture comptable complète est en attente en raison des ordres de recouvrement toujours en cours;

17. relève que, dans son rapport annuel sur les activités relevant des neuvième, dixième et onzième FED relatif à l'exercice 2022, la Cour estime que les comptes pour l'exercice clos le 31 décembre 2022 présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière des FED, le résultat de leurs opérations, leurs flux de trésorerie, ainsi que la variation de l'actif net pour l'exercice clos à cette date, conformément au règlement (UE) 2018/1877 du Conseil [2] (ci-après le «règlement financier applicable aux FED») et aux normes comptables pour le secteur public;

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes aux comptes

18. prend acte de l'opinion de la Cour selon laquelle les recettes sous-jacentes aux comptes pour l'exercice clos le 31 décembre 2022 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légales et régulières;

19. relève que la mise en œuvre des FED concerne des pays qui sont confrontés à des effets de plus en plus graves du changement climatique, à la perte de biodiversité et à l'insécurité alimentaire, et qui sont affaiblis par la pandémie de COVID-19, la guerre d'agression non provoquée et injustifiée menée par la Russie en Ukraine, le creusement de la dette ainsi que des crises humanitaires et des conflits, nouveaux comme anciens et oubliés, qui aggravent les inégalités et la pauvreté; insiste dès lors sur le fait que les projets restants au titre des FED devraient s'attacher à faire progresser la mise en œuvre des ODD; réaffirme que la sécurité, les partenariats mutuellement bénéfiques et la coopération internationale sont des conditions fondamentales pour que le monde avance vers la réalisation des ODD à l'horizon 2030 et au-delà;

20. fait de nouveau part de sa préoccupation face aux nombreuses causes possibles des avis défavorables successifs de la Cour sur la légalité et la régularité des dépenses, en raison du niveau d'erreur significatif des dépenses acceptées figurant dans les comptes relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2022; relève dans le même temps que la mise en œuvre du FED s'inscrit dans un contexte risqué, complexe et en rapide évolution marqué par la dispersion géographique et par une grande disparité en termes d'entités de mise en œuvre, de pays partenaires et de méthodes de fourniture de l'aide;

[2] Règlement (UE) 2018/1877 du Conseil du 26 novembre 2018 portant règlement financier applicable au 11e Fonds européen de développement, et abrogeant le règlement (UE) 2015/323 (JO L 307 du 3.12.2018, p. 1).

21. relève qu'en ce qui concerne l'audit de la régularité des opérations, la Cour a analysé un échantillon de 140 opérations représentatif de tout l'éventail des dépenses effectuées au titre des FED; observe en outre que cet échantillon se composait de 27 opérations liées au fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, de 98 opérations ordonnancées par 20 délégations de l'Union ([3]) et de 15 paiements approuvés par les services centraux de la Commission;

22. relève avec préoccupation que sur les 140 opérations examinées, 57 (40,7 %) comportaient des erreurs, contre 54 (38,8 %) en 2021 pour le même total d'opérations; constate en outre que la Cour a quantifié 48 erreurs (contre 43 en 2021), sur la base desquelles elle a estimé le niveau d'erreur pour l'exercice 2022 à 7,1 % (contre 4,6 % en 2021);

23. constate avec inquiétude que, en ce qui concerne les types d'erreurs, les erreurs pour l'exercice 2022 sont estimées être à 51 % (14,9 % en 2021) des dépenses non effectuées, à 24 % (38,6 % en 2021) des dépenses inéligibles, à 16 % (14,6 % en 2021) des cas de non-respect grave des règles en matière de marchés publics, à 7 % (23,3 % en 2021) une absence de pièces justificatives essentielles et à 2 % (8,6 % en 2021) des erreurs d'autres types; prend acte de la réponse de la Commission selon laquelle la plupart des erreurs qui auraient pu être évitées concernent un apurement excessif (dépenses non effectuées) qui est dû à l'insuffisance des rapports financiers fournis par les partenaires chargés de la mise en œuvre dans le cadre de la gestion indirecte et est sans conséquence sur la mise en œuvre des projets;

24. prend acte de la réponse de la Commission selon laquelle, en 2022, environ 50 % des erreurs additionnées étaient dues à un apurement excessif, une pratique suivant laquelle les dépenses non effectuées sont comptabilisées en tant que dépenses effectuées et sont donc temporaires, puisqu'elles n'existeront plus après les apurements définitifs; prend également acte des mesures prises par la Commission pour faciliter l'identification des dépenses effectuées et invite celle-ci à saisir l'autorité de décharge quant aux effets de ces mesures;

25. relève qu'en 2022, les contrôles ex ante de la DG INTPA ont empêché le paiement d'un montant total de 167,94 millions d'EUR de dépenses inéligibles, ce qui représente 2,91 % du montant total facturé et dépasse le critère fixé par la DG INTPA pour cet indicateur (2 %) ainsi que le résultat de 2021 (2,62 %); encourage la Commission à poursuivre l'amélioration des systèmes de contrôle;

26. s'inquiète du fait que l'ordonnateur national du FED au Bénin ait attribué un marché à une société de conseil, pour renforcer la participation de la société civile dans le pays, en violation grave des règles de passation des marchés publics; constate avec inquiétude que, selon la Commission, le comité d'évaluation a utilisé son «pouvoir discrétionnaire» pour appliquer une méthode de calcul qui n'était pas suffisamment documentée dans la procédure; prend acte des mesures prises par la Commission pour remédier aux faiblesses identifiées dans cette délégation et éviter des problèmes similaires dans d'autres délégations; relève que les erreurs imputables à la délégation de l'Union au Bénin représentait environ 30 % du total des erreurs et que, en leur absence, la part totale d'erreurs aurait été d'environ 4,7 % au lieu de 7,1 %; rappelle que la transparence et la responsabilité sont essentielles pour les ONG, qui sont appelées à agir dans le plein respect des valeurs et règles financières de l'Union, en particulier lors de la gestion des fonds européens; souligne qu'il convient d'aider les ONG, en particulier celles qui mènent des activités dans les pays tiers, à mettre en œuvre leurs systèmes de contrôle et de suivi; rappelle que les ONG sont soumises au même niveau de contrôle et d'enquête que tous les autres bénéficiaires de fonds de l'Union;

27. constate avec inquiétude que le niveau d'erreur estimatif dépasse systématiquement le seuil de signification (2 %) et que, par rapport à l'exercice 2021, l'augmentation du niveau d'erreur estimatif est de 2,5 %, contre 0,8 % entre les exercices 2020 et 2021;

28. relève qu'en 2022, 333 ordres de recouvrement ont été émis par la Commission, portant sur 293 contrats et pour un montant total de 62,92 millions d'EUR;

Transparence et efficacité des systèmes de contrôle et d'assurance

29. prend acte de l'observation de la Cour selon laquelle, en 2022, la Commission et ses partenaires chargés de la mise en œuvre ont commis davantage d'erreurs dans les opérations liées aux devis-programmes, aux subventions et aux conventions de contribution et de délégation conclues avec des pays bénéficiaires, des organisations internationales et des agences des États membres que dans les opérations concernant d'autres formes d'aide (telles que celles couvrant les marchés de travaux, de fournitures et de services); constate en outre que, sur les 99 opérations de cette nature examinées par la Cour, 46 comportaient des erreurs quantifiables, et donc que les erreurs liées à ces opérations constituaient 86 % du niveau d'erreur estimatif; prend acte du fait que la DG INTPA réexamine actuellement sa stratégie de contrôle, y compris ses exigences en matière d'information, et étudie d'éventuelles mesures correctives; demande à la Commission d'informer l'autorité de décharge de sa stratégie de contrôle révisée;

([3]) Bénin, Botswana, Burkina Faso, Djibouti, Éthiopie, Fidji, Gabon, Sao Tomé-et-Principe, Guinée-Bissau, Haïti, Côte d'Ivoire, Liberia, Madagascar, Malawi, Nigeria, Tanzanie, Gambie, Togo, Ouganda et Zimbabwe.

30. relève que le rapport de la Cour a déterminé que dans 23 cas d'erreurs quantifiables et cinq cas d'erreurs non quantifiables, la Commission disposait de suffisamment d'informations pour pouvoir soit prévenir, soit détecter et corriger les erreurs avant d'accepter les dépenses; constate en outre que, d'après l'évaluation de la Cour, si la Commission avait fait bon usage de toutes les informations à sa disposition, le niveau d'erreur estimatif aurait été inférieur de 5,5 points de pourcentage, contre 2,4 points de pourcentage en 2021; prend acte de la réponse de la Commission selon laquelle la plupart des erreurs qui auraient pu être évitées sont dues à l'insuffisance des rapports financiers fournis par les partenaires chargés de la mise en œuvre dans le cadre de la gestion indirecte; prend acte de l'engagement pris par la Commission de réexaminer sa stratégie de contrôle, y compris concernant les exigences en matière d'information; invite celle-ci à informer des mesures correctives adoptées;

31. observe que, selon le rapport de la Cour, 22 opérations comportant des erreurs quantifiables et contribuant à hauteur de 2,3 points de pourcentage au niveau d'erreur estimatif ont fait l'objet d'un audit ou d'une vérification des dépenses; relève, en outre, que le système de contrôle de la DG INTPA repose sur des contrôles ex ante et que les informations fournies dans les rapports d'audit et de vérification décrivant les travaux effectivement réalisés n'ont pas permis à la Cour d'évaluer si les erreurs auraient pu être détectées et corrigées lors de ces contrôles ex ante, étant donné que les rapports ne couvrent pas 100 % des dépenses déclarées et ne fournissent pas non plus suffisamment de détails pour confirmer si les éléments pour lesquels la Cour a relevé des erreurs avaient fait partie des contrôles ex ante; note à cet égard que la Commission met régulièrement à jour le cahier des charges des vérifications des dépenses, afin d'améliorer l'exhaustivité et la clarté des rapports; invite la Commission à informer l'autorité de décharge des améliorations réalisées;

32. souligne que la Cour a relevé deux domaines de dépenses dans lesquels les conditions de paiement spécifiques permettent de faire en sorte que les opérations soient moins exposées aux erreurs, à savoir a) l'appui budgétaire et b) les projets financés par plusieurs bailleurs et mis en œuvre par des organisations internationales selon l'approche dite «notionnelle»; observe qu'en 2022, la Cour a contrôlé deux opérations d'appui budgétaire et huit projets gérés par des organisations internationales selon l'approche notionnelle;

33. souligne le rôle des partenaires locaux chargés de la mise en œuvre et la nécessité de veiller à les soutenir et à renforcer leurs capacités; relève que, sur fond de suppression progressive des projets des FED, il convient de préserver le savoir-faire local en matière de gestion des fonds de l'Union, en vue de les utiliser pour des projets relevant de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale — Europe dans le monde; souligne que les projets de l'Union devraient faire l'objet d'une évaluation, d'un suivi et de rapports, afin de déterminer leur efficacité et d'éviter tout effet indésirable;

34. s'inquiète du fait que, comme les années précédentes, certaines organisations internationales n'ont accordé qu'un accès limité aux documents (par exemple en lecture seule), ce qui a entravé la planification, la mise en œuvre et le contrôle qualité de l'audit de la Cour et a entraîné des retards; note que les questions de contrôle ont été abordées à plusieurs reprises avec les entités des Nations unies et la Banque mondiale, y compris dans le cadre de réunions conjointes du groupe de référence technique et du groupe de travail UE-ONU sur l'accord-cadre financier et administratif (ACFA), et que des groupes techniques conjoints ont été mis en place pour examiner régulièrement les questions d'audit et de contrôle; relève en outre que la Commission collabore avec les organisations internationales concernées et a intensifié la communication avec elles sur l'accès de la Cour des comptes aux documents; encourage la Commission à intensifier ces efforts;

35. prend acte du fait que selon la onzième étude sur le taux d'erreur résiduel (TER), réalisée pour le compte de la DG INTPA par un contractant externe en 2022, le TER global estimé est, pour la septième année consécutive, inférieur au seuil de signification de 2 % fixé par la Commission, avec 1,15 % en 2022 (1,14 % en 2021);

36. souligne que, selon l'évaluation de la Cour, l'étude sur le TER ne constitue ni une mission d'assurance ni un audit, mais est réalisée conformément à la méthode et au manuel relatifs au TER fournis par la DG INTPA; constate que la DG INTPA précise que l'étude sur le TER est censée être un indicateur clé de l'incidence financière estimée des erreurs résiduelles, c'est-à-dire qu'elle mesure le bon fonctionnement du système de contrôle interne et démontre donc la capacité de correction de la Commission; souligne que, comme les années précédentes, la Cour a constaté des limites dans l'étude; relève que la Cour, en examinant la méthode de calcul utilisée dans l'étude sur le TER de 2022, a estimé que le TER était sous-estimé et qu'il aurait dû être, selon son calcul, de 1,35 %; prend acte, en outre, de l'avis de la Cour, selon lequel, comme les années précédentes, la méthode relative au TER permet au contractant de se fier entièrement aux résultats des contrôles de gestion de la DG INTPA, et selon lequel le fait de s'appuyer sur les travaux d'autres auditeurs va à l'encontre de l'objectif d'une étude sur le TER;

37. relève qu'à partir de 2018, la DG INTPA a considérablement réduit la portée des réserves (c'est-à-dire la part des dépenses qu'elles couvrent) dans les rapports annuels d'activité (RAA) et que, de fait, le RAA 2022 ne comporte aucune réserve; relève que la Cour estime injustifiée l'absence de réserves dans le RAA 2022 et considère que celle-ci est en partie due aux limites de l'étude sur le TER; prend acte de la réponse de la Commission selon laquelle l'absence de réserves se justifie par la mise en œuvre correcte de la méthode relative au TER et le suivi des instructions de ses services centraux;

38. prend acte du fait que la DG INTPA estime le montant global à risque au moment du paiement à 83,3 millions d'EUR (soit 1,4 % des dépenses de 2022) et le montant global à risque au moment de la clôture à 71,7 millions d'EUR; relève en outre que la DG INTPA estime que 11,6 millions d'EUR, soit 19 %, du montant à risque au moment du paiement feront l'objet de corrections à la suite des contrôles qu'elle réalisera dans les années à venir (ce montant est appelé «capacité de correction»);

39. note que le plan d'action 2022 de la DG INTPA, qui vise à remédier aux faiblesses constatées en matière de contrôle et aux risques élevés, comprend l'amélioration du suivi des rapports de la Cour et des études sur le TER et que de nouvelles versions du manuel et de la méthode relatifs au TER ont été adoptées en septembre 2022 pour répondre aux questions soulevées dans les observations précédentes de la Cour; prend acte de la réponse de la Commission selon laquelle les règles modifiées évitent une dépendance excessive à l'égard des travaux de contrôle antérieurs, puisque le recours à ces travaux doit désormais faire l'objet d'un suivi à la lumière des moyennes historiques; relève en outre que la Commission a pleinement mis en œuvre la recommandation formulée par la Cour dans son rapport annuel 2020, qui prévoit l'obligation pour le contractant chargé de l'étude sur le TER de signaler à la Commission tout soupçon de fraude au détriment du budget de l'Union qui apparaîtrait au cours de ses travaux; regrette toutefois que la Commission n'accepte pas la recommandation, qui figure dans le rapport annuel 2022 de la Cour, d'améliorer la méthode relative au TER et d'en vérifier la bonne application, étant donné que la Commission n'estime pas nécessaire de modifier la méthode utilisée dans l'étude sur le TER pour extrapoler les éléments de valeur élevée;

Prévention, détection et correction de la fraude

40. constate que, depuis 2014, la DG INTPA a élaboré et mis en œuvre sa propre stratégie antifraude sur la base de la méthode fournie par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et que cette stratégie a été mise à jour trois fois depuis son entrée en vigueur; prend acte du fait que la DG INTPA a décidé de reporter l'évaluation à mi-parcours de sa stratégie antifraude (initialement prévue en 2022) en raison de plusieurs audits et mises à jour en cours menés par le service d'audit interne, la Cour et l'OLAF; relève, en outre, que la DG INTPA a mis en œuvre 90 % du plan d'action qui accompagne la stratégie et que toutes les actions ont été mises en œuvre dans les délais annoncés, à l'exception de la réflexion à mener avec l'OLAF sur la possibilité de diffuser des exemples anonymisés de cas de fraude au sein du réseau interne de la Commission, qui a été mise en œuvre en 2023;

41. relève que la DG INTPA a également contribué à la stratégie antifraude de la Commission et a donné suite aux recommandations financières émises par l'OLAF en 2018-2022, ce qui a abouti à la clôture de seulement 24 % des recommandations financières et au suivi de 76 % des recommandations financières; salue les résultats obtenus en 2022, tels que l'entrée en vigueur de nouvelles lignes directrices internes sur le traitement des informations relatives à la fraude, le renforcement du système de désignation du réseau antifraude de la DG INTPA, le lancement d'actions de sensibilisation extérieure à l'intention des partenaires chargés de la mise en œuvre et des bénéficiaires de la DG INTPA, la poursuite de la mise à jour de toutes les pages web, manuels et bases de données internes, ainsi que la note annuelle à l'intention de l'ensemble du personnel sur les normes déontologiques, la prévention et la détection de la fraude et les règles de divulgation des informations;

42. relève qu'à la fin de l'année 2022, la DG INTPA avait connaissance de 24 enquêtes en cours et a été informée par l'OLAF que six enquêtes avaient été clôturées assorties de recommandations financières et/ou administratives, que sept l'avaient été sans recommandation, et que deux affaires avaient été transmises au Parquet européen; constate que la DG INTPA a systématiquement transmis à l'OLAF tous les cas de soupçons de fraude ou d'irrégularité et a suivi de près toutes les recommandations financières notifiées par l'OLAF;

43. relève que le premier objectif prioritaire de la stratégie antifraude de la DG INTPA pour la période 2021-2024 est d'accroître la sensibilisation interne et extérieure aux questions liées à la fraude, y compris au moyen de possibilités de formation; regrette toutefois que la Cour ait constaté un manque de formation en matière de prévention de la fraude dans le cadre de sa mission dans quatre délégations (le personnel n'avait pas reçu de formation en matière de prévention de la fraude au cours des cinq dernières années);

44. se félicite que la DG INTPA ait optimisé l'utilisation du système de détection rapide et d'exclusion en tant qu'outil de sanction des fraudes et ait renforcé les mesures antifraude en lien avec l'appui budgétaire;

Appui budgétaire de l'Union

45. relève que les paiements au titre de l'appui budgétaire effectués au titre du FED en 2022 se sont élevés à 105,2 millions d'EUR;

46. relève, à titre de comparaison, que l'Ukraine est devenue le troisième portefeuille d'appui budgétaire en 2022, avec près de 800 millions d'EUR d'opérations en cours;

47. souligne que, au cours des trois dernières années, l'appui budgétaire de l'Union a effectué des paiements pour un montant total de 6 milliards d'EUR — 3 milliards d'EUR en 2020, 1,2 milliard d'EUR en 2021 et 1,8 milliard d'EUR en 2022; relève, en outre, que l'appui budgétaire a représenté 15 % des paiements de la Commission européenne dans le cadre de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale — Europe dans le monde (IVCDCI — Europe dans le monde), de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III), de la décision relative à l'association outre-mer, y compris le Groenland, ou des instruments précédents;

48. relève qu'en 2022, le voisinage européen est devenu le principal bénéficiaire de l'appui budgétaire (38 %), suivi par l'Afrique subsaharienne (24 %), l'Asie (18 %), les Balkans occidentaux (8 %), l'Amérique latine (6 %), les Caraïbes (2 %), les pays et territoires d'outre-mer (2 %) et la région du Pacifique (2 %), et que, par type de contrat, les contrats de performance en matière de réforme sectorielle sont les plus nombreux (74 %), suivis des contrats de renforcement de l'État et de la résilience (24,5 %) et des contrats relatifs aux ODD (1,5 %);

49. rappelle que l'audit de la régularité de la Cour ([4]) s'arrête au moment où la Commission verse l'appui budgétaire au pays bénéficiaire, car ces fonds se mêlent alors aux ressources budgétaires propres de ce dernier;

50. relève qu'en 2022, les principaux bénéficiaires des paiements au titre du FED étaient le Mozambique, le Soudan et la République démocratique du Congo, et que les secteurs bénéficiant des financements les plus élevés étaient l'administration et la société civile, l'agriculture, l'énergie et les infrastructures et services sociaux; relève que la mise en œuvre du FED concerne des pays qui sont confrontés à des effets de plus en plus graves du changement climatique, à la perte de biodiversité et à l'insécurité alimentaire, et qui sont affaiblis par le creusement de la dette, ainsi que des crises humanitaires et des conflits, nouveaux comme anciens, qui aggravent les inégalités et la pauvreté; demande que la mise en œuvre du FED soit soumise à conditions lorsqu'il existe des preuves de violations des droits de l'homme et à des contrôles en matière de corruption et d'évasion fiscale;

51. demande une coordination plus forte entre la Commission, le SEAE et les délégations de l'Union, afin de faciliter les discussions et la coopération avec les acteurs locaux pertinents sur le terrain et ainsi de repérer quels projets répondent le mieux aux objectifs d'efficacité en matière de développement;

52. observe que les acteurs locaux non gouvernementaux sont des partenaires bien placés pour faire parvenir l'aide de l'Union aux personnes dans le besoin, notamment dans les régions reculées; souligne qu'une collaboration renforcée de l'Union avec ces organisations pourrait accélérer l'efficacité de la coopération au développement;

Suivi de la décharge 2021

53. note, d'après le rapport de suivi de la Commission relatif à la décharge 2021, que la numérisation des contrôles effectués dans le cadre de l'action extérieure est en cours, en vue d'adopter les pratiques et les outils institutionnels, et que le passage prévu à l'audit électronique institutionnel facilitera un suivi plus systématique et intégré des conclusions des audits et des vérifications, ce qui permettra ainsi un processus de suivi plus global;

54. relève que les formations conjointes avec le personnel des Nations unies ont repris en 2023 et que la Commission a convenu avec les Nations unies de mettre en place des groupes techniques conjoints chargés d'examiner régulièrement les questions d'audit et de contrôle et que la Commission continuera de prendre des mesures pour trouver des solutions pratiques et à long terme à ces problèmes;

55. relève qu'en 2022, la DG INTPA a évalué les constatations de nature systémique dans les vérifications des dépenses des actions mises en œuvre par 20 organisations internationales opérant à l'échelle mondiale dont la gestion des tâches d'audit est centralisée et qu'elle a partagé ses conclusions, ainsi que les mesures d'atténuation proposées, avec le personnel compétent du siège et des délégations en janvier 2023;

56. constate que la Commission et ses institutions partenaires (y compris les institutions de financement du développement et les agences de développement) coopèrent activement avec les organisations locales du secteur privé afin de discuter des enjeux et des perspectives d'amélioration de l'accès au financement au moyen d'instruments financiers tels que les opérations de financement mixte, et que le dialogue politique est mené dans le cadre de partenariats avec les pays partenaires par l'intermédiaire des délégations de l'Union et des forums nationaux d'investissement; souligne l'importance de la mobilisation du secteur privé pour combler le déficit de financement du développement et atteindre les ODD;

57. accueille favorablement la stratégie «Global Gateway», qui constitue une réponse concertée de l'Union aux défis mondiaux; est d'avis qu'en cette période de nouveaux défis géostratégiques, les acteurs de la politique étrangère et de sécurité de l'Union et de la coopération au développement doivent mieux se coordonner afin d'accroître la présence et la visibilité de l'Union dans le monde entier grâce à des investissements dans les infrastructures matérielles et immatérielles qui créent de la valeur nationale dans les pays partenaires grâce à la coopération avec le secteur privé et les institutions de financement du développement, conformément aux ODD;

58. rappelle que les crises mondiales ont accru les inégalités dans les pays et entre eux, et en ont généré de nouvelles, au détriment de la cohésion sociale; se félicite à cet égard de la mise en place du marqueur relatif aux inégalités de la Commission qui a permis de créer un système fiable de notification et d'évaluation comparative de la contribution de chaque intervention à la réduction des inégalités;

59. se fait l'écho des recommandations adressées à la Commission par la Cour, à savoir:
   a) vérifier que les soldes comptables des FED clôturés sont apurés en temps utile;
   b) vérifier que les préfinancements et les factures sont apurés en temps utile dans les comptes annuels;
   c) prendre des mesures pour améliorer les systèmes de contrôle des délégations de l'Union pour l'apurement des préfinancements;
   d) rappeler l'obligation de respecter les règles en matière de TVA et procéder à des contrôles appropriés;
   e) renforcer les contrôles ex ante avant d'accepter les dépenses;
   f) améliorer la méthode relative au TER et vérifier sa bonne application.

([4]) Rapport spécial nº 25/2019 de la Cour des comptes européenne intitulé «Qualité des données dans le domaine de l'appui budgétaire: faiblesses de certains indicateurs et des vérifications effectuées concernant le versement des tranches variables».