RÉSOLUTION (UE) 2020/1936 DU PARLEMENT EUROPÉEN

du 14 mai 2020

contenant les observations qui font partie intégrante de la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget des huitième, neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement pour l'exercice 2018

LE PARLEMENT EUROPÉEN,

— vu sa décision concernant la décharge sur l'exécution du budget des huitième, neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement pour l'exercice 2018,

— vu les réponses apportées par la Commission aux questions écrites adressées à Neven Mimica, alors commissaire pour la coopération internationale et le développement, en vue de l'audition devant la commission du contrôle budgétaire le 28 novembre 2019,

— 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 (A9-0057/2020),

A. considérant que l'objectif principal de la coopération au développement est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté, comme le prévoient les articles 208 à 210 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE);

B. considérant que l'Union se doit de tout mettre en œuvre afin de garantir que ses fonds et actions profitent toujours aux personnes dans le besoin et non aux structures de gouvernance, en particulier lorsqu'elle investit dans des pays dirigés par des régimes non démocratiques;

C. considérant que l'objectif global reste de parvenir à ce que 0,7 % du revenu national brut soit consacré à l'aide publique au développement et de mobiliser des fonds privés;

D. considérant que l'intégration des objectifs de développement durable ainsi que la mise en œuvre de l'accord de Paris sur le climat sont des objectifs fondamentaux qui doivent être poursuivis dans le cadre des instruments de coopération;

E. considérant que la durabilité est essentielle pour atteindre les résultats et les objectifs fixés, en particulier les effets à long terme de l'aide au développement;

F. considérant que le principe qui impose de ne laisser personne de côté est au cœur du programme de développement durable à l'horizon 2030;

G. considérant que le consensus européen pour le développement, adopté en 2017, fournit aux institutions et aux États membres de l'Union un cadre commun en matière de politique de développement;

H. considérant que l'alignement de la coopération au développement de l'Union sur les priorités des pays partenaires en matière de développement est l'élément central du programme de développement durable à l'horizon 2030;

I. considérant qu'il est nécessaire d'examiner régulièrement la cohérence et la complémentarité des diverses politiques extérieures, en particulier lorsque plusieurs politiques sont mises en œuvre dans un même pays partenaire, en vue de favoriser les synergies, de réduire les arbitrages entre les politiques existantes et d'éviter autant que possible les contraintes administratives inutiles;

J. considérant qu'il est de la plus haute importance d'assurer une coopération et une coordination efficaces avec les autres donateurs et les institutions financières internationales pour éviter de dupliquer le travail, garantir l'efficacité des contrôles, le partage des risques, la conformité entre l'appropriation des résultats et l'apport réel ainsi que l'efficacité de l'aide, et favoriser le renforcement des capacités de l'aide au développement dans les pays bénéficiaires;

K. considérant que la Commission est responsable en dernier ressort de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes des Fonds européens de développement (FED) ainsi que de la supervision du processus de surveillance et de présentation de l'information financière relative aux FED;

L. considérant que la transparence, la responsabilité et la diligence requise à l'égard du respect des droits de l'homme constituent des conditions nécessaires au contrôle démocratique et à l'efficacité de l'aide au développement;

M. considérant que les interventions extérieures de l'Union sont réalisées par le truchement d'organisations internationales qui mettent en œuvre les fonds de l'Union ou cofinancent des projets avec elle, ce qui génère des difficultés en matière de surveillance et de gouvernance;

N. considérant qu'un large éventail de modalités d'exécution reflétant le caractère intergouvernemental des FED sont appliquées dans 79 pays dont les réglementations et les procédures en matière d'appels d'offres et d'attribution des marchés sont complexes;

O. considérant que l'aide budgétaire, qui est un moteur du changement et qui est fondamentale pour relever les grands défis du développement, comporte un risque fiduciaire considérable et devrait uniquement être accordée si l'État bénéficiaire peut démontrer un niveau suffisant de transparence, de traçabilité, de responsabilité, de respect de l'état de droit et des droits de l'homme et d'efficacité avant de recevoir un appui budgétaire;

P. considérant qu'il est essentiel de renforcer la transparence et de lutter contre la corruption et la fraude en vue de la réussite des opérations d'appui budgétaire de l'Union;

Q. considérant que les activités relevant des FED se déroulent dans des contextes difficiles en raison de l'exposition récurrente à des risques géopolitiques ou institutionnels élevés;

R. considérant que des facteurs externes à l'utilisation des FED sont susceptibles de limiter ou de réduire à néant les efforts de développement;

S. considérant que l'aide à la gouvernance apportée par l'Union constitue un élément essentiel de l'aide au développement destinée à insuffler de véritables réformes dans la conduite des affaires publiques;

T. considérant que les crises migratoires actuelles ne doivent pas rejeter au second plan les vagues de migration liées aux bouleversements démographiques, qui requièrent des mesures différentes à long terme;

U. considérant que la simplification des procédures d'exécution permet de renforcer l'efficacité de l'aide mise à disposition;

V. considérant qu'il est essentiel d'augmenter la visibilité de l'Union, de veiller à l'utilisation stratégique de l'instrument d'aide financière extérieure de l'Union, d'assurer une communication sur le financement de l'Union et de projeter les valeurs de l'Union dans toutes les formes d'aide au développement;

Déclaration d'assurance

Exécution financière et mise en œuvre des projets liés aux FED (du huitième au onzième FED) en 2018

1. relève que le onzième FED représente 65 % du portefeuille de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DG DEVCO) de la Commission; prend acte du fait que les engagements au titre des FED ont atteint 4 959 millions d'EUR en 2018 et ont dès lors dépassé l'objectif annuel de 4 537 millions d'EUR (soit 109,3 % de l'objectif initial, contre 95 % en 2017), tandis que les paiements au titre des FED se sont élevés à 4 124 millions d'EUR (soit un taux d'exécution de 98,2 % de l'objectif annuel de 4 200 millions d'EUR, contre 98,89 % en 2017); note en outre que les engagements de la Banque européenne d'investissement (BEI) se sont élevés à 880 millions d'EUR (dont 800 millions pour la Facilité d'investissement), tandis que les paiements de la BEI ont atteint 555 millions d'EUR en 2018 (dont 525 millions d'EUR par l'intermédiaire de la Facilité d'investissement);

2. salue les efforts constants de la DG DEVCO en vue de diminuer les anciens préfinancements et les anciens engagements restant à liquider, en visant un objectif de 25 %; constate que la DG DEVCO a dépassé cet objectif de 25 % en réduisant les anciens préfinancements des FED de 40,33 % (43,79 % pour les autres domaines d'aide) et en diminuant les anciens engagements des FED restant à liquider de 37,10 % (39,71 % pour les autres domaines d'aide);

3. encourage la DG DEVCO à poursuivre ses efforts en matière d'anciens contrats expirés des FED étant donné que l'objectif d'un taux inférieur à 15 % n'a pas été atteint, pas plus qu'en 2017, et ce malgré la nouvelle procédure mise en place par la DG DEVCO (il a été de 17,27 %, soit une légère amélioration, néanmoins insuffisante, par rapport aux 18,75 % de 2017); constate qu'avec 13,88 %, cet objectif d'indicateurs de performance clés (maintien à un niveau inférieur à 15 %) a été atteint pour les autres actions de la DG DEVCO;

4. déplore, dans l'ensemble, que les résultats de cet effort de réduction soient moindres, avec des taux de réduction inférieurs pour les anciens préfinancements et les anciens engagements restant à liquider des FED, ou que les objectifs ne soient pas atteints pour les anciens contrats expirés des FED par rapport aux autres domaines d'intervention et de responsabilité de la DG DEVCO; admet toutefois que la complexité de fonctionnement des FED peut faire obstacle à la réalisation des objectifs d'indicateurs de performance clés, notamment pour les procédures de clôture, ce qui complique l'émission des ordres de recouvrement;

5. invite la DG DEVCO à procéder en priorité à la clôture des opérations restantes des huitième et neuvième FED dans les meilleurs délais;

Fiabilité des comptes

6. se félicite que dans son rapport annuel sur les activités relevant des huitième, neuvième, dixième et onzième FED relatif à l'exercice 2018, la Cour des comptes (ci-après «la Cour») constate que les comptes annuels définitifs donnent une image fidèle, dans tous leurs aspects significatifs, de la situation financière des FED au 31 décembre 2018, et que le résultat de leurs opérations, leurs flux de trésorerie, ainsi que la variation de l'actif net pour l'exercice clos à cette date, sont conformes au règlement financier des FED et aux normes comptables internationalement admises pour le secteur public;

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes aux comptes

7. se félicite de l'avis de la Cour, qui indique que les recettes sous-jacentes aux comptes pour l'exercice 2018 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légales et régulières;

8. se dit de plus en plus préoccupé par l'avis défavorable de la Cour sur la légalité et la régularité des dépenses dans la mesure où les dépenses sous-jacentes aux comptes présentent un taux d'erreur significatif de plus en plus important;

9. se dit vivement préoccupé par la hausse, pour la deuxième année consécutive, du taux d'erreur estimé, qui s'établit à 5,2 % pour les dépenses acceptées figurant dans les comptes des huitième, neuvième, dixième et onzième FED (par rapport à 4,5 % en 2017, 3,3 % en 2016, 3,8 % en 2014 et 2015, 3,4 % en 2013 et 3 % en 2012); attend de la Commission qu'elle en examine les raisons et qu'elle prenne les mesures nécessaires pour inverser la tendance à la hausse du taux d'erreur;

10. relève qu'une partie des taux d'erreur estimés par la Cour pourrait être la conséquence d'une charge de travail très élevée pour des effectifs en nombre insuffisant, en particulier dans les délégations confrontées à des difficultés;

11. estime qu'il est essentiel, lorsqu'un tel taux d'erreur estimé est atteint, d'investir davantage dans l'information et la formation du personnel; invite la Commission à trouver les moyens de résoudre le problème de manque de personnel, notamment dans les délégations confrontées à des difficultés;

12. note que le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne n'a eu aucun impact sur la gestion financière des FED en 2018 et que les comptes des FED pour 2018 reflètent correctement l'état du processus de retrait;

13. relève avec une grande préoccupation que, sur 125 opérations de paiement examinées par la Cour, 51 (soit 41 %) étaient affectées par des erreurs, et en particulier que sur les 39 opérations de paiement affectées par des erreurs quantifiables, 9 (soit 23 %) sont des opérations finales ordonnancées après la réalisation de l'ensemble des contrôles ex ante; invite la Commission à améliorer nettement la légalité et la régularité des opérations et à s'assurer que les contrôles ex ante fassent l'objet d'un suivi correct;

14. observe que les fonds dégagés de projets relevant du dixième FED qui sont transférés vers la réserve de performance du onzième FED ne créeront pas de problèmes de trésorerie au vu du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et que l'impact sur la contribution de chaque État membre sera calculé au prorata de sa contribution initiale au FED;

15. s'inquiète vivement du fait que, malgré les plans successifs de mesures correctives mis en place par la DG DEVCO, la typologie des erreurs identifiées reste largement identique à celle des années précédentes, à savoir l'absence de pièces justificatives essentielles (36,6 %), les manquements graves aux règles en matière de marchés publics (27,1 %), les dépenses non effectuées (22,7 %), un taux d'erreur résiduel adapté de l'étude de la DG DEVCO (5,4 %), les dépenses inéligibles (4,3 %) et les autres types d'erreurs (3,9 %), le non-respect, par les bénéficiaires, des dispositions applicables en matière de passation de marchés et les dépenses inéligibles;

16. constate que les erreurs portent davantage sur les opérations liées aux devis-programmes, aux subventions et aux conventions de contribution conclues avec des organisations internationales et aux conventions de délégation passées avec des agences de coopération nationales à l'intérieur de l'Union que sur les autres instruments d'aide;

17. se dit vivement préoccupé par cette situation récurrente, et ce, malgré les plans successifs de mesures correctrices mis en place par la DG DEVCO, notamment lorsque des erreurs quantifiables signalent des lacunes dans les contrôles effectués par des organisations internationales; prie instamment la Commission de ne pas sous-estimer la gravité de ces erreurs, susceptibles d'être le signe d'irrégularités telles que la fraude, et de remédier d'urgence aux lacunes récurrentes susmentionnées, de signaler clairement les difficultés spécifiques rencontrées dans la mise en œuvre du plan d'action et, au besoin, de coopérer comme il se doit avec la Cour et l'Office européen de lutte antifraude (OLAF);

Efficacité des systèmes de contrôle et d'assurance

18. s'inquiète vivement du fait que la Commission disposait de suffisamment d'informations afin de prévenir, de détecter et de corriger les erreurs quantifiables avant de valider et d'accepter les dépenses et que l'utilisation des informations disponibles aurait permis de réduire le taux d'erreur estimé de 1,3 point de pourcentage; souligne également que certaines opérations entachées d'erreurs n'ont pas été détectées par les auditeurs externes et représentent 1,1 point de pourcentage;

19. attend de la DG DEVCO qu'elle soit plus rigoureuse dans l'utilisation des informations de gestion disponibles et dans le bon fonctionnement de son système de contrôle général (contrôles ex ante et audit externe ou vérification des dépenses); souligne l'importance des efforts déployés par la DG DEVCO et l'invite à les poursuivre afin d'améliorer la mise en œuvre de ses contrôles préventifs, en particulier le ciblage des domaines à haut risque relatifs aux fonds en gestion indirecte via des organisations internationales et des agences de développement et relatifs aux subventions en gestion directe;

20. prend acte de la septième étude de la DG DEVCO sur le taux d'erreur résiduel (TER), qui a relevé un TER de 0,85 %, inférieur au seuil de signification de 2 % fixé par la Commission; constate néanmoins que, depuis quelques années, la méthode utilisée se fonde sur un très petit nombre de contrôles aléatoires d'opérations et sur des contrôles incomplets des procédures de passation de marchés publics et invite la DG DEVCO à collaborer étroitement avec la Cour afin d'améliorer la fiabilité de l'évaluation des taux d'erreur;

21. observe toutefois que les résultats des audits externes des opérations réalisés dans les deux domaines que sont les subventions en gestion directe et la gestion indirecte avec les pays bénéficiaires indiquent que respectivement 4,64 % et 3,77 % des montants totaux contrôlés ont été qualifiés de non éligibles, situation qui n'a pas donné lieu à l'émission de réserves différenciées; invite la DG DEVCO à fournir d'autres explications détaillées sur la logique suivie dans ces deux cas;

22. rappelle que les réserves sont une des pierres angulaires de l'architecture comptable et qu'elles constituent dès lors, au sein de la chaîne d'assurance de la DG DEVCO, un instrument de prévention transparent qui reflète les problèmes en cours et les faiblesses qui subsistent ou que connaissent le siège ou les délégations de l'Union;

23. invite la DG DEVCO à renforcer progressivement sa chaîne d'assurance conformément aux nouvelles normes de contrôle interne en mettant davantage l'accent sur les compétences des personnes et la responsabilité qui est la leur lorsqu'elles effectuent des contrôles ainsi que sur le risque de fraude;

24. relève que l'étude sur le TER est devenue un des fondements de la stratégie et de la chaîne d'assurance de la DG DEVCO en matière d'analyse du risque, de contrôle et d'audit, mais invite la DG DEVCO à mieux assurer la cohérence des normes méthodologiques utilisées pour évaluer le TER et, au besoin, à consulter la Cour sur ces questions;

25. relève que les approches suivies par la Cour et la DG DEVCO sont différentes, la première s'attachant aux opérations en cours ou aux taux d'erreur provisoires au niveau des paiements, tandis que la seconde s'attache aux opérations closes; estime et souligne que cette double méthode d'évaluation ne doit pas donner lieu à une image équivoque de la régularité ou de la légalité des opérations, ce qui empêcherait en outre de pouvoir comparer les résultats sur plusieurs années;

26. attend de toutes les parties prenantes qu'elles évitent d'apporter des justifications concurrentes aux méthodes d'évaluation des niveaux d'erreur estimatifs, afin de présenter un panorama fiable et plus réaliste de la situation et de renforcer la confiance et l'équité tant des travaux de contrôle effectués que des systèmes de contrôle généraux; souligne également que la notion de montants estimés à risque lors de la clôture, utilisée dans divers rapports tels que le rapport annuel d'activité de la DG DEVCO ou le rapport annuel de la Commission sur la gestion et la performance, doit être réexaminée comme il se doit;

27. invite la DG DEVCO à poursuivre ses efforts pour améliorer la bonne mise en œuvre de son cadre de contrôle et de ses indicateurs de performance clés (IPC), notamment l'IPC n° 21 relatif aux paiements indus que permettent d'éviter les contrôles ex ante et l'IPC n° 25 relatif aux montants inéligibles identifiés par les audits externes; constate que des ordres de recouvrement ont été émis pour un montant de 18,22 millions d'EUR en vue du remboursement de paiements indus;

28. estime qu'il est essentiel de cibler les domaines à haut risque relatifs aux fonds en gestion indirecte via des organisations internationales et des agences de développement nationales et relatifs aux subventions en gestion directe, et que le niveau de risque associé à ces deux domaines d'action doit être revu à la hausse;

29. constate que deux réserves ont été émises en 2018, notamment la reconduction de la réserve relative à la facilité de soutien à la paix en Afrique, émise au départ en 2015, qui reflète la persistance des faiblesses institutionnelles et de gestion, la facilité n'étant pas suffisamment efficace pour protéger la légalité et la régularité des dépenses des FED;

30. relève que 19 enquêtes pour fraude étaient en cours en 2018;

Coopération avec les organisations internationales, les agences de développement de l'Union et les organisations non gouvernementales

31. relève que les paiements des FED effectués en 2018 pour des projets mis en œuvre en gestion indirecte avec des organisations internationales et des agences de développement se sont élevés respectivement à 1074 millions d'EUR et à 201 millions d'EUR (dont 347 millions d'EUR par l'intermédiaire des Nations unies); relève que 2,6 milliards d'EUR proviennent du budget général;

32. constate avec préoccupation que, pour les actions menées avec des organisations internationales, 33 des 61 opérations contrôlées (soit 54 %) présentaient des erreurs quantifiables représentant 62,5 % du taux d'erreur estimé pour 2018;

33. se dit vivement préoccupé par le fait que les organisations internationales n'ont une nouvelle fois pas fourni les pièces justificatives en temps utile, ce qui a empêché la Commission et la Cour de procéder à des audits rigoureux; demande à la Commission, à cet égard, de redoubler d'efforts pour amener les organisations internationales concernées à fournir les informations en temps utile et mettre ainsi la Cour en mesure de présenter des données complètes et exactes;

34. note avec inquiétude l'importante concentration de contrats des FED aux mains d'un nombre très restreint d'agences nationales de développement, au risque d'une renationalisation de la politique de développement de l'Union qui va à l'encontre du souci d'intégration accrue de la politique étrangère de l'Union;

35. invite la Commission à renforcer et à consolider le contrôle des procédures de passation et d'attribution des marchés afin d'éviter tout risque qu'un nombre très restreint d'organismes publics ou semi-publics ne monopolisent une part importante des projets des FED mis en œuvre dans les pays en développement et n'acquièrent une influence de plus en plus grande dans les politiques de développement, de coopération et de voisinage de l'Union, ce qui pourrait mettre en danger l'indépendance stratégique de l'Union; invite également la Commission à renforcer et à élargir sa coopération avec d'autres entités publiques et privées, dont plusieurs ONG actives dans le domaine du développement;

36. recommande à la Commission d'insister davantage sur la promotion de la coopération du FED avec les organisations internationales, les agences de développement de l'Union et les ONG; exprime son inquiétude face à la visibilité insuffisante et inadéquate de l'action du FED pour le public;

37. rappelle que les entités chargées d'exécuter les fonds de l'Union doivent, de manière générale, respecter les principes de bonne gestion financière et de transparence; souligne que toute entité doit coopérer pleinement à la protection des intérêts financiers de l'Union et, avant de pouvoir recevoir les fonds, accorder à l'ordonnateur compétent, à la Cour et à l'OLAF les droits et accès nécessaires;

38. invite la Commission:

i) à respecter scrupuleusement et à faire appliquer aux conventions de contribution et aux conventions-cadres les responsabilités susmentionnées qui incombent à toute entité exécutant des fonds de l'Union ainsi que l'obligation de fournir à la Cour et à l'OLAF tout document demandé qui s'avère indispensable à la réalisation des contrôles;

ii) à rester vigilante vis-à-vis des critères et des rapports d'évaluation par piliers des organisations internationales et des ONG concernées par ce manque de coopération afin de réexaminer l'adéquation de leurs mécanismes de responsabilisation; à réexaminer les dispositions ou les mandats en question lorsque la méthode d'évaluation par piliers sera révisée pour se conformer au règlement financier du FED; demande l'adaptation, le cas échéant, des conventions de délégation en vigueur avec ces entités internationales;

iii) constate qu'une communication plus systématique des activités financées par des subventions de l'Union demeure nécessaire afin de renforcer la visibilité de l'Union et d'accroître la transparence, la responsabilité et la diligence appropriée en matière de droits de l'homme tout au long de la chaîne de financement; invite la Commission à introduire, dans les conventions-cadres, l'obligation, pour l'organisme chef de file, de garantir la visibilité de l'Union dans les projets financés par plusieurs bailleurs de fonds; invite la Commission à réaliser des contrôles aléatoires fondés sur des échantillons plusieurs années après l'achèvement des projets cofinancés, et ce afin de vérifier que les retombées des interventions des FED continuent à se faire sentir et afin de prendre les mesures nécessaires pour garantir les retombées à long terme de leurs actions;

Appui budgétaire de l'Union

39. relève que la contribution du FED aux activités d'appui budgétaire a atteint 881,9 millions d'EUR en 2018, dont 858,6 millions d'EUR d'engagements nouveaux (couvrant 56 pays partenaires au moyen de 96 contrats d'appui budgétaire); observe qu'en ce qui concerne les pays et territoires d'outre-mer (PTOM), 92,9 millions d'EUR ont été versés par les FED en faveur de 14 pays dans le cadre de 18 contrats d'appui budgétaire;

40. constate avec satisfaction qu'avec une part de 41 %, l'Afrique subsaharienne est le principal bénéficiaire de l'appui budgétaire et que les contrats qui s'y rapportent concernent la résilience de l'État et les contrats de construction; constate également que la part des pays à faible revenu est passée de 31 % en 2015 à 38 % et qu'avec 47 % de l'ensemble des engagements en cours, les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure sont les principaux bénéficiaires de l'appui budgétaire;

41. rappelle que l'appui budgétaire est un investissement dans les politiques et les systèmes publics des pays partenaires de l'Union et qu'il a pour principe fondamental de mettre en œuvre des réformes et de contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable; relève que l'appui budgétaire de l'Union doit être guidé par les principes d'efficacité de Busan, convenus au niveau international, tels que l'appropriation par les pays partenaires, la concentration sur les résultats, le caractère inclusif et la redevabilité;

42. relève que, dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP) et les PTOM, les fonds sont généralement versés par tranches fixes; estime néanmoins que le recours à des tranches variables permettrait peut-être de mieux approfondir la stratégie et le dialogue politique avec les pays partenaires à propos des grandes réformes à mener à bien; estime que les modalités de versement au moyen de tranches fixes et de tranches variables doivent se fonder sur les résultats et sur un nombre suffisant de données qualitatives afin de pouvoir évaluer les progrès accomplis; estime que les critères de performance des versements constituent un facteur essentiel de la gestion des activités d'appui budgétaire;

43. demande un suivi attentif et un dialogue politique approfondi avec les pays partenaires en matière d'objectifs, de progrès dans la réalisation des résultats convenus et d'indicateurs de performance; demande une nouvelle fois à la Commission de mieux définir et de mieux mesurer l'incidence escomptée sur le développement et, notamment, d'améliorer le mécanisme de contrôle en ce qui concerne la conduite de l'État bénéficiaire dans les domaines de la corruption, du respect des droits de l'homme, de l'état de droit et de la démocratie; reste vivement préoccupé par l'utilisation qui peut être faite de l'appui budgétaire de l'Union dans les pays bénéficiaires où le contrôle démocratique est limité, voire absent;

44. constate une légère baisse globale de la perception du risque lié à l'appui budgétaire en 2018; insiste néanmoins sur le fait que les risques liés à la corruption, aux finances publiques et au développement demeurent les risques principaux tandis que le risque macroéconomique connaît une tendance à la hausse;

45. se dit favorable à ce que l'accent soit mis sur les progrès accomplis en matière de gestion des finances publiques, de transparence budgétaire et d'organes de contrôle et de surveillance démocratiques ainsi que sur la macroconditionnalité dans les pays partenaires, et ce afin d'optimiser le développement des capacités; invite la Commission à assurer un suivi systématique des réformes entreprises et des résultats obtenus afin de démontrer que l'appui budgétaire de l'Union a effectivement contribué au programme de développement propre aux pays bénéficiaires et a permis d'en renforcer l'appropriation démocratique;

46. signale que les instruments de suivi appropriés doivent être renforcés pour évaluer comment l'appui budgétaire a contribué à une meilleure mobilisation des recettes nationales et aux réformes correspondantes; constate avec satisfaction que la mobilisation des recettes nationales a représenté 19 % de la valeur des tranches variables en 2018 (contre 3 % en 2014); encourage la DG DEVCO à continuer de fournir, dans ses rapports sur l'appui budgétaire, des informations régulières sur le recours aux contrats d'appui budgétaire pour soutenir la mobilisation des recettes nationales;

47. invite toutefois la DG DEVCO à évaluer de manière rigoureuse, dans son dialogue politique, les risques liés à l'évasion fiscale des entreprises, à la fraude fiscale et aux flux financiers illicites qui touchent particulièrement les pays en développement; encourage la DG DEVCO à évaluer les incidences budgétaires et à contribuer à la définition d'objectifs d'investissement ciblés;

Risques et difficultés liés à la mise en œuvre de l'aide des FED

48. exprime une grande inquiétude face au risque que les FED soient amenés à répondre à des demandes qui les éloignent de leur objectif premier de réduction de la pauvreté, qui ne sont pas conciliables avec les valeurs fondamentales du FED et qui pourraient compromettre une action précédemment bien menée; observe avec inquiétude le risque de détournement et invite la Commission à en tenir compte dans l'élaboration de projets et de programmes, conformément au principe de cohérence des politiques au service du développement; demande à la Commission de sélectionner les futurs programmes d'aide dans le respect des valeurs fondamentales du FED et d'envisager le retrait des subventions aux programmes qui s'écartent de ces valeurs;

49. souligne que les FED ne devraient pas aller au-delà de leur champ d'application et que les nouvelles interdépendances destinées à répondre à de nouveaux enjeux ne devraient pas compromettre la réalisation d'autres objectifs de développement;

50. appelle la Commission à mettre davantage l'accent et à plus se concentrer sur l'amélioration et le maintien de programmes d'aide fonctionnant bien; invite la Commission à assurer une plus grande couverture médiatique et une plus grande visibilité aux meilleures pratiques et aux exemples de réussite;

51. insiste sur l'ampleur des risques pour la viabilité, la transparence et la bonne coordination, que l'Union vise à contrecarrer par le financement de l'aide au développement, au regard de l'importance notable que prennent des bailleurs de fonds émergents et de nouveaux acteurs, à l'instar de la Russie et de la Chine en Afrique; invite la Commission à œuvrer à un meilleur alignement de la coopération internationale sur les objectifs propres des pays partenaires en matière de développement;

52. estime que le lien entre migrations et aide au développement est, aux côtés des liens que le développement entretient avec la sécurité et l'action humanitaire, l'une des principales corrélations qui doivent être gérées; reconnaît toutefois que la consolidation de la paix et la lutte contre les causes profondes de la migration constituent des aspects fondamentaux du développement durable;

53. rappelle que l'efficacité de l'aide, l'appropriation par le pays partenaire des réalisations en matière de développement et le recours aux cadres de gouvernance des pays partenaires sont des principes directeurs qui doivent être régulièrement affinés; souligne en outre que la bonne gouvernance, l'état de droit et le respect des droits de l'homme sont des conditions sine qua non de l'efficacité de l'aide; invite la Commission à faire de l'état de droit et du respect des droits de l'homme la condition préalable absolue à l'approbation de l'aide financière;

54. insiste sur le fait qu'il est indispensable d'inscrire l'aide au développement dans la durée pour renforcer son efficacité globale, grâce à un suivi régulier de ses retombées, quelles que soient les modalités de mise à disposition de l'aide; rappelle que le programme d'aide au développement à l'horizon 2030 et les objectifs de développement durable mettent fortement l'accent sur les données et les indicateurs, étant donné qu'un suivi rigoureux est essentiel pour une stratégie efficace et opérationnelle;

55. invite une nouvelle fois la Commission à inclure dans son prochain rapport annuel d'activité une évaluation structurée de l'incidence des activités des FED, en mettant particulièrement l'accent sur les droits de l'homme;

56. demande à la Commission de procéder à une évaluation, pays par pays, des projets de long terme financés par le FED afin de montrer quelles sont les retombées réelles des investissements réalisés sur le terrain depuis des décennies par l'Union et comment ceux-ci ont concrètement contribué au développement économique, social et durable des pays bénéficiaires; en conséquence, demande à la Commission de réfléchir aux résultats de l'évaluation et de limiter et/ou supprimer le financement de projets inefficaces;

57. estime qu'un meilleur accent mis sur les PME, le secteur privé et les organisations de la société civile à l'échelon local devrait être au cœur de la coopération dans la gestion du portefeuille de projets des délégations de l'Union; souligne que, compte tenu du déficit de financement à combler pour atteindre les objectifs ambitieux en matière de développement durable, un dialogue stratégique avec le secteur privé et les organisations de la société civile doit jouer un rôle déterminant dans le développement des économies locales;

58. est d'avis que l'inclusion financière et la microfinance sont des facteurs clés du progrès économique et social qui ont une incidence avérée sur l'activité économique et la création d'emplois au niveau local; relève avec satisfaction que les FED soutiennent l'inclusion financière en Afrique au moyen de plusieurs instruments, tels que le fonds de garantie du Fonds européen pour le développement durable, le mécanisme NASIRA de partage des risques, le fonds Huruma, le programme Boost Africa et le Fonds africain de garantie, qui visent notamment à accorder des microcrédits à des agriculteurs défavorisés en Afrique; déconseille à la Commission et aux autres institutions de l'Union de mettre en place de nouveaux instruments d'aide financière et les encourage plutôt à assurer une plus grande visibilité des instruments d'aide financière dans leur domaine d'action respectif et dans l'Union;

59. prend acte de l'audit interne réalisé sur la coordination CE-SEAS et relève avec satisfaction que celui-ci conclut que les activités de coordination entre les services de la Commission (la DG DEVCO, la direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR) et le service des instruments de politique étrangère) et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) sont globalement efficaces et efficientes; souligne toutefois avec force qu'il convient de définir une perspective non fragmentée de l'ensemble de l'aide extérieure apportée par l'Union à un pays donné, et de renforcer, en coordination avec la DG DEVCO et la DG NEAR, l'évaluation et la gestion des risques afin de parvenir à une position commune sur les incertitudes et les stratégies d'atténuation;

Efficacité du fonds fiduciaire de l'Union européenne pour l'Afrique

60. relève que les ressources allouées au fonds fiduciaire de l'Union européenne atteignaient, fin 2018, 4,2 milliards d'EUR, à raison de 3,7 milliards d'EUR provenant des FED et 489,5 millions d'EUR provenant des États membres et d'autres bailleurs de fonds (la Suisse et la Norvège); constate que 187 projets ont été réalisés en 2018; relève que l'initiative conjointe UE-OIM pour la protection et la réintégration des migrants est passée de 14 à 26 pays africains à la fin de 2018;

61. rappelle la position constante du Parlement selon laquelle la Commission devrait veiller à ce que tout fonds fiduciaire créé en tant qu'outil de développement s'inscrive dans la stratégie globale et les objectifs stratégiques de développement de l'Union, à savoir la réduction et l'éradication de la pauvreté, et, en particulier, garantisse que les intérêts des pays européens en matière de sécurité ne prévalent pas sur les besoins des populations bénéficiaires; encourage la Commission à envisager de limiter l'aide financière aux projets relevant du fonds fiduciaire qui dévient de cet axe;

62. souligne que le fonds fiduciaire de l'Union européenne doit lutter contre les causes profondes de la déstabilisation, des déplacements forcés et de la migration irrégulière par une action en faveur de la résilience, de perspectives économiques, de l'égalité des chances, de la sécurité des populations ainsi que du développement humain et social; fait observer que le concept et les caractéristiques des causes profondes de la migration irrégulière sont protéiformes et qu'il convient de les adapter et de les analyser rigoureusement pour améliorer les fondements et la valeur ajoutée de l'action déployée dans le cadre des projets, ainsi que de mieux présenter les résultats obtenus;

63. relève que la Cour a conclu que le fonds fiduciaire de l'Union européenne pour l'Afrique est un outil souple qui permet d'apporter une aide dans des domaines tels que l'alimentation, l'éducation, la santé, la sécurité et le développement durable, mais que, compte tenu des enjeux sans précédent auxquels il est confronté, il aurait été opportun d'adopter une démarche plus ciblée au regard de ses objectifs, que la Cour estime trop large pour déployer efficacement l'action du fonds dans les diverses régions africaines et pour en mesurer l'incidence;

64. s'inquiète du fait que les nombreuses préoccupations exprimées par la Cour [1] et les auteurs de l'évaluation à mi-parcours du onzième FED sur la mise en œuvre du fonds fiduciaire de l'Union européenne n'aient, dans une large mesure, pas trouvé de réponse; exprime de nouveau ses préoccupations concernant:

— l'absence de critères étayés pour la sélection des propositions de projets pour les volets Afrique du Nord et Corne de l'Afrique,

— l'absence de cadre spécifique pour l'évaluation des risques,

— de graves lacunes dans l'évaluation de la performance des projets relevant du fonds fiduciaire de l'Union européenne,

— l'efficacité et la viabilité des projets relevant du fonds fiduciaire de l'Union européenne et la capacité de l'Union à assurer un suivi rigoureux de la mise en œuvre de ceux-ci,

— l'absence de stratégie constructive concernant la diffusion et la couverture médiatique des meilleures pratiques et des programmes d'aide couronnés de succès;

estime, compte tenu de ces constatations, que la valeur ajoutée du fonds fiduciaire de l'Union européenne est très contestable;

65. rappelle que la majeure partie des financements au titre du fonds fiduciaire de l'Union européenne provient des FED, ce qui a inéluctablement pour corollaire que l'aide au développement est mise au service non des projets de développement des pays partenaires de l'Union, mais d'objectifs à court terme de la politique migratoire de l'Union, ce qui est contraire au traité de Lisbonne et à la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide; souligne que le fonds fiduciaire de l'Union européenne était un instrument davantage axé sur les projets visant à apporter rapidement une solution pour endiguer des flux migratoires mixtes et non destiné à lutter contre les facteurs à long terme de la migration conformément aux principes de l'aide au développement;

[1] Rapport spécial n° 32/2018 intitulé «Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique: un instrument souple, mais pas assez ciblé».

66. fait observer que la mutualisation des ressources des FED, du budget de l'Union et d'autres bailleurs de fonds aux fonds fiduciaires ne devrait pas avoir pour conséquence que les fonds destinés à la politique de développement et de coopération ne parviennent pas aux bénéficiaires prévus ou ne soient pas affectés à leurs objectifs; déplore à cet égard que, si la contribution de l'Union au fonds fiduciaire de l'Union européenne provient principalement de ressources allouées à l'aide publique au développement (APD), celui-ci ne se concentre pas exclusivement sur des objectifs axés sur le développement; met l'accent sur le fait qu'en 2018, le volet thématique consacré à la gestion des migrations est celui qui a bénéficié de la part la plus importante des fonds, celle-ci passant de 17,3 % des ressources du fonds fiduciaire de l'Union européenne en 2016 à 30,8 % en 2018;

67. relève qu'en sus de la progression de la gestion des migrations en proportion de l'ensemble des projets approuvés au titre du fonds fiduciaire de l'Union européenne, les pays d'Afrique du Nord ont pris de plus en plus de place dans la répartition des fonds, passant de 23 % des ressources allouées à la gestion des migrations en 2016 à 52 % en 2018; déplore, alors que l'Union a fixé pour objectif premier du fonds fiduciaire de l'Union européenne de soutenir les «populations vulnérables et marginalisées», que 55 % des financements au titre du volet consacré à la gestion des migrations soient allés en 2017 à des projets qui entendent réduire et décourager la migration irrégulière grâce à des mesures d'endiguement et de contrôle migratoires; met en garde contre le fait que l'utilisation de l'aide au développement comme moyen d'intervention en matière de migration et de sécurité non seulement compromet les priorités de l'Union en matière de développement, mais est susceptible d'engendrer davantage encore de pauvreté et d'instabilité, forçant des personnes à quitter leurs communautés; encourage la Commission, à cet égard, à envisager de limiter et/ou de supprimer les dispositions en matière d'aide financière au bénéfice des projets du fonds fiduciaire de l'Union européenne qui ne respectent pas les politiques de développement à long terme de l'Union;

68. rappelle que les autorités régionales et locales, les organisations de la société civile, les ONG et le secteur privé sont les partenaires d'une politique de développement efficace, et qu'il est essentiel d'entretenir un dialogue constant avec les autorités nationales et les communautés locales pour définir des stratégies et des priorités communes; demande à la Commission de veiller à ce que les FED et le budget de l'Union ne financent pas, au titre du fonds fiduciaire de l'Union européenne, de projets mis en œuvre par des forces armées gouvernementales ou locales (milices) impliquées dans de graves violations des droits de l'homme, notamment dans des pays comme la Libye et le Soudan;

69. rappelle que les ressources du fonds fiduciaire de l'Union européenne issues des lignes budgétaires consacrées au développement ne sauraient être utilisées pour des mesures en matière de sécurité qui menacent les droits des migrants; invite la Commission à mettre en place des garanties concrètes pour que les projets liés à la migration qui relèvent du fonds fiduciaire de l'Union européenne ne soient pas utilisés par les autorités de chargées de la mise en œuvre pour violer les droits fondamentaux des migrants et que, à long terme, les projets du fonds fiduciaire de l'Union européenne ayant trait à la migration ne contribuent pas à la déstabilisation de pays et de sous-régions, comme le dénoncent de plus en plus souvent des ONG et les populations locales dans le nord du Niger; souligne que les projets du fonds fiduciaire de l'Union européenne doivent placer les droits de l'homme au cœur de la programmation et contribuer au respect de ces droits dans les pays concernés;

70. demande à la Commission d'inclure des clauses claires et transparentes sur les droits de l'homme dans les conventions de contribution qu'elle conclut avec les partenaires chargés de la mise en œuvre (agences des Nations unies, agences de développement d'États membres) afin d'éviter que l'Union ne finance indirectement des projets qui violent les droits de l'homme; dénonce à cet égard le projet «Reconnecter l'Érythrée et l'Éthiopie grâce à la réhabilitation des artères routières en Érythrée», financé par le fonds fiduciaire de l'Union européenne et géré par le Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets, qui finance des entreprises publiques de construction érythréennes qui recourent au travail forcé par l'intermédiaire du service national;

71. invite la Commission à veiller à ce que, conformément aux cadres juridiques internationaux et de l'Union, il ne soit nullement fait recours au travail forcé et à des conditions d'esclavage sur les chantiers des projets cofinancés par l'Union; recommande à la Commission de mettre en œuvre un système de surveillance transparent et rigoureux pour les projets cofinancés par l'Union, lequel devrait inclure une procédure de plaintes anonymes accompagnée d'un suivi;

72. est préoccupé par le fait que la Cour a constaté qu'il y avait des projets répondant à des besoins semblables à ceux couverts par d'autres instruments de l'Union, au risque de faire double emploi avec d'autres formes d'aide de l'Union; demande, afin de garantir que la priorité est accordée au développement et non au contrôle des frontières et à la sécurité, au détriment des migrants, que la Commission s'efforce de veiller à ce que son action soit coordonnée avec les programmes de développement régional et de maximiser l'incidence et l'efficacité de l'aide mondiale;

73. relève que la Commission reconnaît la nécessité d'améliorer encore le système commun de suivi; se félicite de l'adoption d'un ensemble de 41 indicateurs de réalisation communs au cours du deuxième trimestre de 2018, ainsi que de la mise en place d'une assistance technique; prend acte, au regard des trois volets opérationnels du fonds fiduciaire de l'Union européenne pour l'Afrique, des efforts faits pour améliorer la définition des objectifs et des indicateurs de référence spécifiques au niveau des projets;

74. estime qu'il convient de s'attacher à améliorer la communication entre la Commission, le Parlement et les États membres en ce qui concerne la mise en œuvre du fonds fiduciaire de l'Union européenne ainsi qu'à veiller à ce que la publication d'informations, les contrôles et les audits concernant les opérations et les performances de celui-ci soient suffisants; invite la Cour à envisager un audit sur l'incidence de la mise en œuvre du fonds fiduciaire de l'Union européenne pour l'Afrique sur la politique de l'Union en matière de développement, tant du point de vue budgétaire que sur le plan des résultats; demande par conséquent à la Commission de tirer les conclusions de l'audit et de veiller à ce qu'il soit mis un terme aux projets du fonds fiduciaire de l'Union européenne dont la mise en œuvre manque d'efficacité ou à ce que leur financement soit fortement limité;

L'architecture africaine de paix et de sécurité

75. constate avec inquiétude que l'architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) est largement tributaire de sources de financement extérieures en raison de la faiblesse des contributions des États membres au fonds pour la paix ainsi que des financements supplémentaires mobilisés par l'AAPS auprès d'autres sources;

76. reconnaît que le SEAE et la Commission sont confrontés à des situations extrêmement complexes en Afrique, où les problématiques et contraintes politiques et opérationnelles sont nombreuses dans beaucoup de domaines, notamment la coopération des principales parties prenantes, le financement et les défaillances des institutions ainsi que la volonté politique d'intervenir ainsi que de prévenir et de gérer les conflits;

77. déplore que le manque d'appropriation et de viabilité financière du côté des parties africaines, du fait de la forte dépendance vis-à-vis de bailleurs de fonds et de partenaires internationaux, débouche sur des lacunes opérationnelles; invite la Commission à favoriser l'implication de l'Union africaine dans l'AAPS afin de parvenir à une plus grande indépendance financière, et à recentrer l'aide de l'Union européenne sur le soutien au renforcement des capacités, au détriment du financement des coûts opérationnels;

78. déplore le peu d'effet et le nécessaire recentrage du soutien de l'Union à l'AAPS, le fait que cet appui se soit principalement concentré sur une contribution aux frais d'exploitation de base de l'AAPS, ainsi que la forte dépendance de celle-ci, depuis de longues années, vis-à-vis de bailleurs de fonds;

79. est gravement préoccupé par les insuffisances du système de suivi au regard de leur capacité à fournir des données adéquates sur les résultats des activités; demande à la Commission d'accroître la capacité du système d'évaluation des activités et des performances pour montrer clairement que les contributions de l'Union peuvent globalement avoir des effets positifs concrets sur le terrain en matière de paix et de sécurité; invite les services de la Commission à réaliser une mission de suivi axé sur les résultats et à en faire état au Parlement dans les meilleurs délais;

80. vu les inquiétudes mentionnées plus haut, recommande à la Commission d'envisager l'annulation de tous les financements au bénéfice de l'AAPS;

Le plan d'investissement extérieur européen et le FEDD

81. rappelle l'objectif de mobiliser 44 milliards d'EUR d'investissements; relève que l'Union a alloué 2,2 milliards d'EUR à 94 projets mixtes au titre du FEDD (pilier 1 du plan d'investissement extérieur) et 1,54 milliard d'EUR de garanties FEDD à 28 programmes d'investissement;

82. encourage la DG DEVCO à mieux faire connaître les possibilités qu'offre, en matière de mobilisation de fonds, le plan d'investissement extérieur, en attirant des investissements du secteur privé dans les partenariats pour le développement; rappelle toutefois qu'il convient d'accorder une attention particulière non seulement à l'additionnalité du plan d'investissement extérieur mais aussi aux critères régissant sa gestion afin d'éviter tout détournement de financements alloués au développement en faveur d'investisseurs, d'intérêts ou de bénéfices privés;

83. fait observer que l'Union a également affecté 547 millions d'EUR à l'Afrique subsaharienne par le truchement de 21 projets mixtes, qui devraient permettre de débloquer 4 milliards d'EUR pour le transport, l'énergie, le secteur privé et l'agriculture; est favorable au développement de la dimension locale des financements mixtes;

84. souligne que, dans le cadre de la coopération régionale, l'Union a été le principal contributeur financier de projets de gestion de la biodiversité et des ressources forestières et a joué un rôle de premier plan dans la préservation de 16 zones protégées en Afrique centrale et occidentale;

85. invite la Commission à mettre davantage l'accent sur la diffusion des projets mis en œuvre avec succès et à sensibiliser la population aux investissements de l'Union dans le développement durable mondial;

La facilité d'investissement ACP de la BEI

86. encourage la BEI à continuer de soutenir le développement du secteur privé local, moteur essentiel du développement durable et de la résilience, les infrastructures sociales et économiques de base qui présentent un intérêt immédiat pour les bénéficiaires ainsi que la recherche de nouveaux partenaires locaux et régionaux dans le domaine spécifique de la microfinance; invite la BEI à améliorer l'additionnalité en justifiant mieux l'utilisation des fonds;

87. encourage la BEI à redoubler d'efforts et à prendre les mesures appropriées pour donner une meilleure publicité à ses instruments dans les pays où l'impact des investissements de la Banque sera plus élevé;

88. se félicite de la contribution de l'Union, par l'intermédiaire de la facilité d'investissement ACP, au budget de 139 millions d'EUR consacrés aux microcrédits, lequel devrait se traduire par l'octroi de quelque 26 300 prêts à des microentreprises et à des particuliers;

89. est d'avis qu'il est indispensable que la BEI continue de s'investir dans la politique de contrôle préalable associée à des outils d'évaluation des résultats afin de mieux connaître le profil des intermédiaires financiers et des bénéficiaires et de mieux évaluer l'incidence des projets sur les bénéficiaires finaux;

L'avenir des relations Union-Afrique

90. prend acte des réflexions en cours sur la future stratégie et le futur partenariat à long terme Union-Afrique et y voit l'occasion de formuler des propositions pour améliorer l'efficacité des modalités de mise en œuvre de l'aide; estime qu'il convient de dépasser une relation qui s'articule traditionnellement autour de l'aide au profit d'une relation plus stratégique et intégrée;

91. invite la Commission à mettre au point une approche «donner plus pour recevoir plus» avec nos partenaires, afin de pouvoir adapter notre aide au respect par les pays tiers des droits démocratiques, de l'état de droit, du respect des conventions internationales, etc.;

92. souligne que les FED devraient être intégrés au budget de l'Union, conformément aux résolutions pertinentes antérieures du Parlement et au nouveau cadre financier pluriannuel 2021-2027 proposé, afin d'éviter la fragmentation du budget; souligne que cette intégration des FED renforcerait la capacité de l'autorité de décharge à contrôler la façon dont le budget de l'Union est dépensé en dehors de l'Union.