RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

du 22 avril 2008

contenant les observations qui font partie intégrante de la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget des sixième, septième, huitième et neuvième Fonds européens de développement pour l'exercice 2006

LE PARLEMENT EUROPÉEN,

— vu le rapport de la Commission sur le suivi des décisions de décharge 2005 [COM(2007) 538] et son annexe [SEC(2007)1185],

— vu les bilans financiers et les comptes de gestion des sixième, septième, huitième et neuvième Fonds européens de développement pour l'exercice 2006 [COM(2007) 458 — C6-0118/2007] ([1]),

— vu le rapport sur la gestion financière des sixième, septième, huitième et neuvième Fonds européens de développement en 2006 [COM(2007) 240],

— vu le rapport annuel de la Cour des comptes sur les activités relevant des sixième, septième, huitième et neuvième Fonds européens de développement relatif à l'exercice 2006, accompagné des réponses de la Commission ([2]),

— vu la déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, fournie par la Cour des comptes conformément à l'article 248 du traité CE ([3]),

— vu les recommandations du Conseil du 12 février 2008 (16744/2007 — C6-0078/2008, 16745/2007 — C6-0079/2008, 16746/2007 — C6-0080/2008, 16748/2007 — C6-0081/2008),

— vu l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 ([4]) et révisé à Luxembourg le 25 juin 2005 ([5]),

— vu la décision 2001/822/CE du Conseil du 27 novembre 2001 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne («décision d'association outre-mer») ([6]), modifiée par la décision 2007/249/CE du Conseil du 19 mars 2007 ([7]),

— vu l'article 33 de l'accord interne du 20 décembre 1995 entre les représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté dans le cadre du second protocole financier de la quatrième convention ACP-CE ([8]),

— vu l'article 32 de l'accord interne du 18 septembre 2000 entre les représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté dans le cadre du protocole financier de l'accord de partenariat entre les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la Communauté européenne et ses États membres, signé à Cotonou (Bénin) le 23 juin 2000, et à l'affectation des aides financières destinées aux pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du traité CE ([9]),

([1]) JO C 260 du 31.10.2007, p. 1.
([2]) JO C 259 du 31.10.2007, p. 1.
([3]) JO C 260 du 31.10.2007, p. 258.
([4]) JO L 317 du 15.12.2000, p. 3.
([5]) JO L 287 du 28.10.2005, p. 4.
([6]) JO L 314 du 30.11.2001, p. 1 et JO L 324 du 7.12.2001, p. 1.
([7]) JO L 109 du 26.4.2007, p. 33.
([8]) JO L 156 du 29.5.1998, p. 108.
([9]) JO L 317 du 15.12.2000, p. 355.

— vu l'article 276 du traité CE,

— vu l'article 74 du règlement financier du 16 juin 1998 applicable à la coopération pour le financement du développement en vertu de la quatrième convention ACP-CE ([1]),

— vu l'article 119 du règlement financier du 27 mars 2003 applicable au neuvième Fonds européen de développement ([2]),

— vu l'article 70, l'article 71, troisième tiret, et l'annexe V de son règlement,

— vu le rapport de la commission du contrôle budgétaire et l'avis de la commission du développement (A6-0106/2008),

A. considérant que le Fonds européen de développement (FED) est l'instrument financier de l'Union européenne le plus important pour la coopération au développement avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique,

B. constatant que le montant total de l'aide transitant par le FED croîtra considérablement dans les prochaines années, puisque le montant de l'aide au titre du dixième FED pour la période 2008-2013 a été fixé à 22 682 000 000 EUR, à rapprocher des 13 800 000 000 EUR du neuvième FED pour la période 2000-2007,

C. observant que, en dépit de ses demandes répétées pour qu'ils soient budgétisés, les FED ne sont pas actuellement intégrés dans le budget général de l'Union européenne, ni couverts par le règlement financier, mais qu'ils sont mis en œuvre selon des règles financières spécifiques,

Déclaration d'assurance

Les comptes sont fiables

1. note que la Cour des comptes est d'avis que les comptes présentent une image fidèle des recettes et des dépenses des sixième, septième, huitième et neuvième FED, à l'exception des problèmes suivants:

   a) le fait que la pertinence des hypothèses utilisées pour l'estimation de la provision pour factures à recevoir n'a pas été démontrée par la Commission,

   b) la surestimation du montant des garanties figurant dans les notes des bilans financiers;

Les opérations sous-jacentes sont légales et régulières, sauf une exception

2. note, hormis des erreurs affectant les opérations sous-jacentes autorisées par les délégations, que la Cour des comptes est d'avis que les opérations sous-jacentes aux recettes, aux dotations, aux engagements et aux paiements de l'exercice sont, dans leur ensemble, légales et régulières;

3. prend acte de la déclaration de la Cour des comptes selon laquelle son audit des paiements autorisés par les délégations a permis de mettre en évidence un niveau significatif d'erreurs; note que la Commission est en désaccord avec la conclusion de la Cour des comptes; constate que la Commission préconise de recourir à une autre méthode pour calculer le taux d'erreur et qu'elle ne considère pas le niveau d'erreur comme véritablement significatif;

4. observe toutefois que la Cour des comptes la Commission s'accordent sur le fait que la plupart des erreurs relevées sont imputables à l'inadéquation des contrôles effectués par des superviseurs de projet ou par des auditeurs qui ne font pas partie du personnel des délégations, mais ont passé contrat avec la Commission;

([1]) JO L 191 du 7.7.1998, p. 53.
([2]) JO L 83 du 1.4.2003, p. 1.

5. salue le fait que, à l'égard des sociétés d'audit chargées de l'audit des opérations d'aide extérieure, l'office de coopération EuropeAid (EuropeAid) ait adopté des termes de référence types afin d'améliorer la qualité de ces audits; constate que les délégations sont tenues d'y recourir depuis le 1er octobre 2007; invite la Cour des comptes à évaluer, dans ses prochains rapports annuels, dans quelle mesure ce nouvel outil améliore la qualité des audits;

6. souligne qu'un nouveau contrat type et de nouveaux termes de référence pour la vérification des dépenses par les bénéficiaires sont entrés en vigueur le 1er février 2006 et que ceux-ci couvrent les procédures d'adjudication; entend contrôler l'application de ces procédures afin d'évaluer si elles permettent de réduire le niveau d'erreurs constaté par le rapport de la Cour des comptes pour 2006;

Établir correctement les comptes malgré le report de la modernisation du système comptable

7. rappelle que, pour la deuxième année consécutive, la Commission devait établir les comptes des FED selon les principes de la comptabilité d'exercice; rappelle que, pour l'exercice 2005, la Cour des comptes et le Parlement s'étaient inquiété du fait que le système comptable en vigueur ne produisait pas d'informations comptables exhaustives et que, par conséquent, certaines données devaient être adaptées manuellement; regrette que le problème ait persisté pour l'exercice 2006;

8. observe que la modernisation du système informatique implique une migration du système informatique spécifique aux FED (OLAS) vers le système informatique central de la Commission (ABAC) et le système local d'EuropeAid (CRIS); observe que cette modernisation était prévue, à l'origine, pour 2006, mais qu'elle a été reportée et qu'il est désormais prévu qu'elle s'accomplisse avant la fin de 2008; note que le directeur général d'EuropeAid a récemment informé la commission du contrôle budgétaire de la situation;

9. prend acte, dans le rapport d'activité pour 2006 de la direction générale du budget, de ce que le directeur général a levé la réserve qu'il avait émise dans le précédent rapport d'activité en ce qui concerne l'indisponibilité du nouveau système informatique, bien que le nouveau système n'ait pas encore été mis en œuvre en 2006;

10. demande à la Commission de préciser les lacunes du système actuel et les mesures qu'elle prendra pour les pallier à l'occasion de la décharge des exercices 2007 et 2008;

11. espère que le nouveau système informatique sera opérationnel au début de l'exercice 2009; demande à la Commission d'informer la commission du contrôle budgétaire du Parlement en cas de nouveaux retards;

Simplifier la gestion des FED

12. rappelle qu'il avait fermement soutenu, dans ses résolutions antérieures de décharge, l'intégration du FED dans le budget général de l'Union européenne, car cette intégration éliminerait bien des complications et difficultés résultant de la mise en œuvre de FED successifs, accélérerait les versements et comblerait l'actuel déficit démocratique; déplore que le FED ne soit pas budgétisé dans les perspectives financières de 2007 à 2013, mais reste un instrument financier à part; considère que la budgétisation du FED devrait être un objectif prioritaire du cadre financier après 2013;

13. se félicite de l'intention affirmée par la Commission de relancer le débat sur la budgétisation du FED, parallèlement à la révision à mi-parcours du dixième FED; souligne qu'une telle budgétisation aurait pour effet de renforcer considérablement le contrôle démocratique et la responsabilité du FED; souligne que l'intégration du FED dans le budget général constitue également une réponse pertinente aux problèmes récurrents liés à la lourdeur et à la lenteur du processus intergouvernemental de ratification;

14. est d'avis que la Commission et le Conseil devraient faire de leur mieux pour simplifier la gestion du FED; considère que la simplification devrait consister à clore les anciens FED dès que possible et à simplifier les règles financières applicables aux FED successifs; rappelle que la simplification de la gestion des fonds de l'Union fait partie des objectifs clés définis dans le plan d'action de la Commission pour un cadre de contrôle interne intégré [COM(2006) 9];

15. observe que le sixième FED a été clôturé en 2006 et que la Commission prévoit de clore le septième FED en 2008; note que, avec l'ouverture en 2008 du dixième FED, la Commission continuera de mettre simultanément en œuvre au moins quatre FED; demande à la Commission de se fixer pour priorité la clôture des septième, huitième et neuvième FED;

16. observe que chaque FED est régi par des règles financières spécifiques, et que ces règles diffèrent de celles qui s'appliquent à la mise en œuvre de l'aide extérieure par le budget général; constate que cette situation oblige le personnel de la Commission chargé de la mise en œuvre de l'aide extérieure à tenir compte de cinq ensembles différents de règles financières; relève que le règlement (CE) nº 215/2008 du Conseil du 18 février 2008 portant règlement financier applicable au 10e Fonds européen de développement ([1]) tend, dans une grande mesure, à harmoniser les règles financières applicables aux différents FED;

17. prend acte de la déclaration de la Cour des comptes, dans son avis nº 9/2007 sur la proposition de règlement du Conseil portant règlement financier applicable au dixième Fonds européen de développement ([2]), selon laquelle la Commission a transposé avec succès la refonte du règlement financier général dans le contexte du FED; se réjouit de ce que la Cour des comptes estime que le règlement (CE) nº 215/2008 «fournit un texte législatif simple et clair, centré sur les dispositions essentielles nécessaires à la mise en œuvre des FED»;

18. invite les États ACP à diligenter la ratification des bases juridiques nécessaires au dixième FED de manière à éviter tout retard qui pourrait affecter la continuité des activités financés par les FED;

19. appuie fortement la suggestion de la Cour des comptes, répétée dans plusieurs de ses avis, de prévoir un règlement financier unique applicable à l'ensemble des FED présents et à venir; s'accorde avec elle quant au fait qu'une telle mesure assurerait la continuité de l'approche et simplifierait grandement la gestion; invite la Commission à présenter une proposition législative en ce sens;

Renforcer le contrôle du Parlement sur les ressources du FED gérées par la Banque européenne d'investissement

20. rappelle qu'il avait souligné, dans ses précédentes résolutions de décharge, ne disposer que d'un droit insuffisant de contrôle en ce qui concerne la partie des ressources du FED gérée par la Banque européenne d'investissement (BEI), puisque ces fonds ne sont couverts ni par la déclaration d'assurance de la Cour des comptes ni par la procédure de décharge du Parlement

21. note que la BEI gère la facilité d'investissement, c'est-à-dire un instrument à risques financé par le FED pour encourager l'investissement privé dans le difficile contexte économique et politique des pays ACP; constate que, au titre du neuvième FED, 2 037 000 000 EUR étaient alloués à la facilité d'investissement dans les pays ACP; observe que, avec la dotation supplémentaire en capitaux de 1 100 000 000 EUR du dixième FED, le montant total des ressources du FED allouées à la facilité d'investissement dans les pays ACP s'élève à 3 137 000 000 EUR;

22. note que la Cour des comptes regrette, dans son avis nº 9/2007 précité comme dans des avis précédents, que les opérations gérées par la BEI ne soient pas soumises à une procédure de décharge, alors que la BEI utilise les ressources du FED, qui lui sont apportées par le contribuable européen, et non par les marchés financiers;

([1]) JO L 78 du 19.3.2008, p. 1.
([2]) JO C 23 du 28.1.2008, p. 3.

23. ne parvient décidément pas à comprendre pourquoi, dans l'accord interne pour le dixième FED pour la période 2008-2013, les gouvernements des États membres n'ont pas voulu donner suite aux inquiétudes de la Cour des comptes et du Parlement et ont continué d'exclure les opérations gérées par la BEI de la procédure officielle de décharge;

24. se réjouit de ce que la BEI soit désireuse d'améliorer sa coopération avec le Parlement pendant la procédure de décharge, sur une base officieuse; suggère, à l'occasion de la prochaine procédure de décharge, d'inviter les représentants de la BEI à présenter à la commission du contrôle budgétaire le rapport annuel de la BEI sur la mise en œuvre de la facilité d'investissement;

Délais

25. se félicite de ce que les délais pour la transmission du rapport annuel de la Cour des comptes à l'autorité de décharge et pour la décision du Parlement à ce sujet soient alignés dans le règlement (CE) nº 215/2008 sur les dates correspondantes du règlement financier général;

Suivi de la résolution de décharge pour l'exercice 2005

26. se réjouit de la claire réponse de la Commission au questionnaire du rapporteur, selon laquelle c'est le membre de la Commission en charge de la coopération au développement, Louis Michel, qui assume l'entière responsabilité politique de la mise en œuvre par la Commission du FED;

27. invite la Cour des comptes à procéder à l'audit de la gestion des FED par la Commission en mettant l'accent sur la répartition des compétences entre les diverses directions générales de la Commission qui font partie de la «famille RELEX»;

28. prend acte de ce que la Commission, dans son rapport sur la gestion financière, indiquait avoir pour objectif en 2006 de maintenir stable le montant global des engagements restant à liquider à 10 300 000 000 EUR, et que cet objectif a été atteint; constate que cela revient à dire que 25 % du total des fonds engagés demeurent non dépensés; presse la Commission de réduire encore les engagements restant à liquider, notamment les engagements anciens et dormants;

29. félicite la Commission d'avoir réduit de 49 % en 2006 le niveau du reste à liquider (RAL) provenant des engagements du FED antérieurs à 2001; demande de recevoir des informations régulières sur les changements survenus dans les niveaux de RAL normaux et anormaux; demande à la Commission d'établir à son attention et à celle de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE un relevé trimestriel de décaissement des fonds;

30. note que, selon l'accord de Cotonou, l'appui budgétaire ne doit être accordé au pays bénéficiaire que si la gestion des dépenses publiques y est suffisamment transparente, fiable et efficace; prend acte des quelques doutes que la Cour des comptes formule quant à l'interprétation «dynamique» de ces critères par la Commission; note que la Cour des comptes trouve à la Commission une «tendance à s'appuyer sur des indicateurs visant à prédire des progrès à venir»;

31. comprend bien que la Commission, pour prendre des décisions dans un environnement difficile comme celui des pays ACP, ait besoin d'une certaine marge de manœuvre; salue la réponse positive de la Commission à la recommandation de la Cour des comptes de rendre les paramètres de son interprétation «dynamique» plus explicites;

32. observe que, en 2006, 68 % de l'appui budgétaire octroyé dans le cadre du FED a eu lieu sous la forme d'un appui budgétaire sectoriel, qui est plus ciblé qu'un appui budgétaire général et, dès lors, comporte moins de risques; s'interroge sur l'interprétation «dynamique», par la Commission, des critères d'éligibilité à l'appui budgétaire ce, qui, selon la Cour des comptes, augmente le risque; estime que l'appui budgétaire ne devrait avoir lieu que dans des pays qui satisfont déjà à un niveau minimum de gestion crédible des finances publiques;

33. rappelle que, si l'aide extérieure est fournie sous forme d'appui budgétaire, les fonds font alors partie du budget national des pays bénéficiaires, ce qui signifie que les pouvoirs de contrôle de la Commission et de la Cour des comptes sont alors limités; répète qu'il importe particulièrement, dans ces cas, que la Commission coopère avec les autorités nationales des pays bénéficiaires qui remplissent des missions de contrôle;

34. rappelle qu'il a demandé à plusieurs reprises, ainsi que la Cour des comptes, que la Commission améliore sa coopération avec les institutions nationales de contrôle des comptes, de niveau supérieur, dans les pays bénéficiant de l'appui budgétaire; prend acte de ce que la Cour des comptes a déclaré, dans son rapport annuel, que les relations entre la Commission et les institutions de contrôle des comptes, de niveau supérieur, des pays bénéficiaires s'étaient récemment améliorées; demande à la Commission de poursuivre ses efforts afin de développer une approche structurée dans ses relations avec les institutions nationales de contrôle des comptes;

35. se félicite de l'initiative de la Commission visant à développer une approche structurée pour épauler les institutions nationales de contrôle des comptes, de niveau supérieur, des pays qui bénéficient d'un appui budgétaire; observe, cependant, que l'on ne pourra assurer un contrôle démocratique au niveau des pays partenaires sans renforcer dans le même temps les organes de contrôle budgétaire parlementaires, ainsi que le recommande la Cour des comptes dans son rapport spécial n° 2/2005 ([1]);

36. invite la Commission à accroître la transparence des documents relatifs aux actions d'appui budgétaire ainsi que l'accès à ces documents, en particulier en concluant avec les gouvernements des pays bénéficiaires des accords analogues à l'accord-cadre financier et administratif (ACFA) entre la Communauté européenne et les Nations unies, qui établit le cadre de gestion des contributions financières versées par la Commission aux Nations unies;

37. note avec intérêt que la Commission, notamment l'Office de lutte antifraude (OLAF) et EuropeAid, a lancé dans les pays bénéficiaires, en collaboration avec la BEI, une série de conférences ayant pour but d'améliorer, en pratique, la coopération avec les autorités nationales intéressées à un usage correct des fonds publics, notamment auprès des inspecteurs et des procureurs; note qu'une première conférence s'est tenue à Rabat en mai 2007, qu'une seconde s'est tenue à Brazzaville en novembre 2007 et qu'il en est prévu une troisième au Cap en avril 2008;

38. observe que, à la suite des premières conférences, la coopération s'est déjà intensifiée avec certaines autorités nationales, grâce à des accords particuliers de coopération entre elles et la Commission; invite la Commission à lui fournir davantage d'informations sur ces activités;

39. félicite la Commission de son initiative visant à améliorer l'information sur les effets des mesures prises dans le cadre de la politique du développement pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD); se dit convaincu que cette initiative contribuera réellement à la responsabilisation dans ce domaine; se déclare impatient de recevoir les détails de l'évaluation de la phase pilote introduite en 2007;

40. souligne le critère de référence, accepté par la Commission, selon lequel 20 % des crédits géographiques alloués au titre de l'instrument de financement de la coopération au développement devraient être affectés à l'enseignement primaire et secondaire, ainsi qu'aux soins de santé primaire; se dit impatient de recevoir les détails de la mise en œuvre de ce critère en 2007; insiste pour qu'un rapport élaboré en tenant compte de ce critère soit fourni concernant le FED;

41. note avec plaisir que la Commission a fait droit à la demande du Parlement de donner dans le rapport sur la gestion financières davantage d'informations sur les contraintes en matière de ressources et leurs conséquences pour la mise en œuvre du FED; constate que la Commission indique que, à l'intérieur de ces contraintes, elle fait de la qualité et de la bonne gestion financière ses priorités absolues; s'inquiète toutefois que la Commission continue de faire état d'importantes proportions de postes vacants dans certaines délégations et de faibles niveaux d'effectif par rapport aux montants gérés;

([1]) JO C 249 du 7.10.2005, p. 1.

42. relève que, au titre du règlement (CE) nº 215/2008, le Conseil, sur proposition de la Commission, entreprendra en 2010 un examen des résultats d'ensemble du dixième FED; note que cet examen portera sur la performance financière et la performance qualitative, notamment les effets directs et l'impact, et les mesures en termes de progrès vers la réalisation des OMD; demande que l'autorité de décharge soit informée des conclusions de l'examen des résultats;

43. prend acte de ce que, dans son rapport annuel, la Cour des comptes réitère sa recommandation à EuropeAid de développer une stratégie cohérente d'ensemble pour ses activités de contrôle; note que, à la suite de l'adoption en janvier 2006 du plan d'action précité de la Commission pour un cadre de contrôle interne intégré, qui couvre tous les domaines politiques, EuropeAid a œuvré à l'élaboration d'une stratégie qui devrait être cohérente avec l'approche générale de la Commission, mais aussi tenir compte de méthodes spécifiques de gestion pour la mise en œuvre de l'aide extérieure;

44. se réjouit de ce que la Cour des comptes fasse, dans son rapport annuel pour l'exercice 2006 comme dans ses rapports précédents annuels, des recommandations détaillées sur la manière dont la Commission pourrait améliorer sa stratégie de contrôle; observe que la Cour des comptes insiste sur la réponse positive de la Commission à ses recommandations; invite la Cour des comptes et la Commission à poursuivre leur étroite coopération en ce domaine.

45. prend acte des critiques formulées par la Cour des comptes, dans son rapport spécial nº 6/2007 [1], à l'égard des projets d'assistance technique de la Commission; observe, en outre, que la Commission s'efforce de résoudre ces questions en élaborant une «stratégie pour atteindre les objectifs d'efficacité de l'aide de l'Union européenne concernant la coopération technique et les unités de mise en œuvre des projets», qui doit être prête en juin 2008; attend de recevoir, en temps utile, une évaluation des résultats de la mise en œuvre de cette stratégie;

46. se félicite des mesures prises par la Commission pour promouvoir la coordination des donateurs dans le domaine de l'assistance technique; souligne l'importance d'une approche coordonnée, non seulement au niveau de l'Union européenne mais également parmi tous les donateurs, et attend de recevoir des informations sur les progrès de cette initiative.

[1] JO C 312 du 21.12.2007, p. 3.