I

(Communications)

COUR DES COMPTES

RAPPORT SPECIAL N° 1/98

relatif à la coopération financière et technique bilatérale avec les pays tiers méditerranéens accompagné des réponses de la Commission

(présenté en vertu de l'article 188 C, paragraphe 4, deuxième alinéa du traité CE)

(98/C 98/01)

TABLE DES MATIÈRES

	Points	*Page*
INTRODUCTION GÉNÉRALE	1 — 7	2
Cadre de l'enquête	1 — 4	2
Approche suivie et étendue de l'enquête	5 — 7	3
LE SYSTÈME DES PROTOCOLES	8 — 28	4
Présentation générale	8 — 15	4
Les particularités des troisièmes et quatrièmes protocoles	12 — 15	6
Mise en œuvre des protocoles	16 — 24	6
Enchaînement des protocoles	16 — 18	8
Consommation des crédits au 31 décembre 1996	19 — 20	10
Présentation budgétaire	21	10
Légalité communautaire	22 — 24	10
Conclusions sur le système des protocoles	25 — 28	11
LES OPÉRATIONS GÉRÉES DIRECTEMENT PAR LA COMMISSION	29 — 103	11
Les instruments de gestion et de suivi	30 — 42	11
Les conventions de financement	30 — 33	11
Informatique	34 — 36	12
L'organisation et les moyens des services	37 — 42	12
Conséquences sur la mise en œuvre des projets	43 — 84	13
Calendrier de la réalisation des projets	44 — 49	13
Gestion financière et suivi des projets	50 — 68	14
Evaluation et audits externes	69 — 71	16
Modifications des décisions initiales	72 — 80	17
Prestations de l'assistance technique	81 — 84	18

Gestion des responsables des projets et résultats obtenus	85 — 98	18
Observations comptables et financières	85 — 87	18
Résultats enregistrés et pérennité des projets	88 — 98	18
Conclusions sur la gestion des projets	99 — 103	19
LA GESTION DES OPÉRATIONS GÉRÉES SOUS MANDAT PAR LA BEI ET LEUR CONTRÔLE	104 — 149	20
Présentation générale de l'enquête	104 — 107	20
Dispositif de gestion des capitaux à risques	108 — 136	22
Finalité des capitaux à risques et conditions d'éligibilité	108 — 110	22
Description du système de gestion	111 — 121	22
Observations de la Cour à l'issue des contrôles	122 — 136	23
La gestion des bonifications d'intérêts	137 — 149	26
Introduction	137 — 138	26
Résultats des contrôles	139 — 146	26
Observations sur la gestion des bonifications d'intérêts	147 — 149	29
CONCLUSIONS GÉNÉRALES	150 — 160	29
Considérations sur le système des protocoles	150 — 152	29
Considérations sur le système de gestion de la Commission	153 — 158	30
Considérations relatives aux opérations gérées par la BEI sous mandat de la Commission	159 — 160	30
Réponses de la Commission		31

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Cadre de l'enquête

1. Le présent rapport concerne la mise en œuvre des protocoles qui sont les instruments les plus traditionnels de la Coopération avec les Pays Tiers Méditerranéens (PTM). Il porte plus précisément sur la gestion des troisièmes et quatrièmes protocoles et s'inscrit dans la continuité du rapport spécial n° 3/91 de la Cour sur la gestion des deux premières séries de protocoles [1]. Il constitue le dernier volet de l'examen d'ensemble par la Cour de la Politique Méditerranéenne Rénovée (PMR), complétant celui sur la gestion des mesures d'accompagnement aux programmes d'ajustement structurel [2] et celui sur la gestion de la coopération décentralisée au travers des programmes MED [3].

2. Il intervient au moment où la PMR prend une nouvelle dimension après l'adoption par le Conseil du règlement (CE) n° 1488/96, du 23 juillet 1996, relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen (MEDA). Ce dernier, appelé à terme à encadrer l'ensemble des aides aux PTM, fixe un montant indicatif de 3 424,5 Mio ECU pour la période 1995-1999. Pendant cette période de référence, la mise en œuvre des protocoles sera poursuivie en parallèle jusqu'à l'extinction des crédits prévus à cet effet.

3. Les travaux de la Cour ont porté exclusivement sur les actions financées par des ressources budgétaires au profit des sept pays du Maghreb et du Mashrek [4]. Ceci inclut les opérations ayant bénéficié des capitaux à risques gérées sous mandat de la Commission par la Banque Européenne d'Investissement (BEI) ainsi que celles qui ont donné lieu à des financements au titre des bonifications d'intérêts sur les prêts accordés par la Banque sur ses ressources propres.

4. Le rapport, au-delà des conclusions sur l'application des protocoles eux-mêmes, s'efforce de mettre en évidence les problèmes structurels qui pourraient continuer d'affecter la gestion de la coopération avec les PTM, y compris celle régie par le nouveau règlement MEDA.

---

(1) Voir Rapport spécial n° 3/91 (JO C 252 du 26.9.1991).
(2) Voir Rapport annuel relatif à l'exercice 1994 (JO C 303 du 14.11.1995).
(3) Voir Rapport spécial n° 1/96 (JO C 240, 19.8.1996).
(4) Algérie, Egypte, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie et Tunisie.

Approche suivie et étendue de l'enquête

5. L'examen de la Cour a couvert l'analyse du système des protocoles et de la gestion de la Commission y afférente. Sur ce dernier point, il a porté plus spécifiquement sur les dispositifs établis depuis la programmation de l'aide jusqu'à l'évaluation ex-post des projets en passant par les procédures de sélection de l'assistance technique et l'examen des prestations qu'elle rend.

6. La réalisation de l'enquête a donné lieu à des missions dans quatre pays: l'Egypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie. À cette occasion, des contrôles approfondis ont été effectués sur un échantillon de 16 projets dont le *tableau 1* donne une vision synoptique.

TABLEAU 1

ÉCHANTILLON — Vision synoptique des projets

Bénéficiaire	EGYPTE			
Intitulé	Helwan Waste Water Project — Phase II	Nile Valley Regional Project	Food Sector Development Programme	Ras Mohamed National Park
Coût total	35 Mio ECU	3 Mio ECU	Mio ECU — non indiqué	4,2 Mio ECU
Contribution CEE	32 Mio ECU (3ème protocole)	2,5 Mio ECU (3ème protocole)	55 Mio ECU (3ème protocole)	2,5 Mio ECU (3ème protocole)
n° comptable	SEM/03/220/005A	SEM/03/220/008A	SEM/03/220/020A	SEM/03/220/025A
CF signée le	9.7.1988 (3/EG)	16.10.1989	16.7.1990 (7/EG)	28.4.1992 (11/EG)
Durée du projet	Date d'achèvement 6.7.1993 — reportée à 16.4.1995	4 ans	4 ans	prolongée jusqu'à fin 1996

Bénéficiaire	JORDANIE			
Intitulé	National Soil Map and Land Use Project	Economic Geology Project	Ground Water Investigation in Hammad and Sirhan basins	Cooperation Project in Science and Technology
Coût total	Non indiqué	1,2 Mio ECU	4 Mio ECU	4 Mio ECU
Contribution CEE	3 Mio ECU (3ème protocole)	1 Mio ECU (3ème protocole)	4 Mio ECU (3ème protocole)	3,5 Mio ECU (3ème protocole)
n° comptable	SEM/03/628/005	SEM/03/628/013	SEM/03/628/028	SEM/03/628/033A
CF signée le	18.4.1989 (142/JO)	23.4.1990 (147/JO)	21.10.1991 (170/JO)	29.9.1992 (183/JO)
Durée du projet	5 ans (→ avril 1995)	2 ans	3,5 ans	3 ans — prolongée jusqu'à mai 1997

Bénéficiaire	MAROC			
Intitulé	Fonds de Développement Agricole (FDA)	Contribution au renforcement de la structure de l'enseignement technologique et scientifique du Maroc	Contribution au renforcement des structures de formation du secteur du Textile et du Cuir	Réhabilitation et protection des périmètres dans les zones sinistrées de Ouarzazate et la Moulouya
Coût total	60 Mio ECU	64 Mio ECU	34,98 Mio ECU	5 Mio ECU
Contribution CEE	30 Mio ECU (3ème protocole)	40 Mio ECU (3ème protocole)	28,075 Mio ECU (3ème protocole)	5 Mio ECU (3ème protocole)
n° comptable	SEM/03/204/002	SEM/03/204/006	SEM/03/204/012	SEM/03/204/013
CF signée le	13.2.1990 (150/MAR)	26.10.1990 (159/MAR)	15.7.1991 (166/MAR)	30.7.1991 (169/MAR)
Durée du projet	Fin prévue le 31.12.1994	Initialement prévue de 1990-1994 — extension jusqu'au 30.6.1996	48 mois (30.6.1995)	Date limite d'achèvement fixée au 31.12.1993

Bénéficiaire	TUNISIE			
Intitulé	Développement agricole du Sud-Ouest du Kef	Création palmeraie Rjim Maatoug	Opération de crédit en faveur des petites et moyennes exploitations agricoles en Tunisie	Mobilisation des ressources en eau dans le Gouvernorat de Kasserine
Coût total	26 Mio ECU	32 Mio ECU	12 Mio ECU	7 Mio ECU
Contribution CEE	10 Mio ECU (3ème protocole)	15 Mio ECU (3ème protocole)	12 Mio ECU (3ème protocole)	7 Mio ECU (3ème protocole)
n° comptable	SEM/03/212/004	SEM/03/212/010	SEM/03/212/015	SEM/03/212/017A
CF signée le	9.7.1988 (123/TU)	11.8.1989 (153/TU)	29.4.1991 (167/TU)	30.9.1991 (171/TU)
Durée du projet	5 ans	5 ans (date début: nov. 89)	Durée initialement prévue de 1991 à 1992. La réalisation a été effectuée en 1993 et 1994 (2 ans de retard)	5 ans à partir de 1992-1996, achèvement prévu: 9/1996

Source: Cour des comptes

7. Le rapport comprend trois parties. La première porte sur la présentation et les observations auxquelles a donné lieu l'examen du modèle de coopération créé par le système des protocoles. La deuxième est consacrée aux opérations directement gérées par la Commission. La dernière, enfin, s'intéresse à celles dont la gestion a été confiée, par mandat, à la BEI.

LE SYSTÈME DES PROTOCOLES

Présentation générale

8. Les protocoles, qui constituent des accords bilatéraux couverts par l'article 238 du traité CE, ont démarré en 1979. Ils dessinent un cadre juridique d'ensemble dans lequel s'inscrit pour une période, en principe quinquennale, la coopération financière et technique entre la Communauté européenne et chaque PTM. Ce faisant, cette approche de la coopération se caractérise par un double niveau d'organisation car le financement d'un projet déterminé exige la signature d'une convention de financement spécifique.

9. Les protocoles arrêtent une enveloppe financière globale, indiquent l'origine des crédits, selon qu'ils proviennent du Budget général de la Communauté ou des ressources propres de la BEI et définissent la nature des financements, aides non remboursables, capitaux à risques ou prêts.

10. L'enveloppe totale de l'aide mise à la disposition des sept pays concernés par les troisièmes et quatrièmes protocoles s'élève à 3 548 Mio ECU. Sur ce montant, 2 158 Mio ECU (60,8 %) sont financés sur des ressources propres de la BEI et 1 390 Mio ECU (39,2 %) sur le

Budget général dont 1 273 Mio ECU d'aides non remboursables et 117 Mio ECU sous la forme de capitaux à risques. Les *tableaux 2a et 2b* détaillent cette répartition pour chacun des PTM. Ces montants cumulés avec ceux des deux premières séries de protocoles atteignent un montant de 5 232 Mio ECU, dont 2 112 Mio ECU à partir des ressources budgétaires de la Communauté et 3 120 Mio ECU sur celles de la BEI.

ENVELOPPE FINANCIÈRE DES TROISIÈMES ET QUATRIÈMES PROTOCOLES

TABLEAU 2a

Coopération dans le cadre des troisièmes protocoles

(en Mio Ecu)

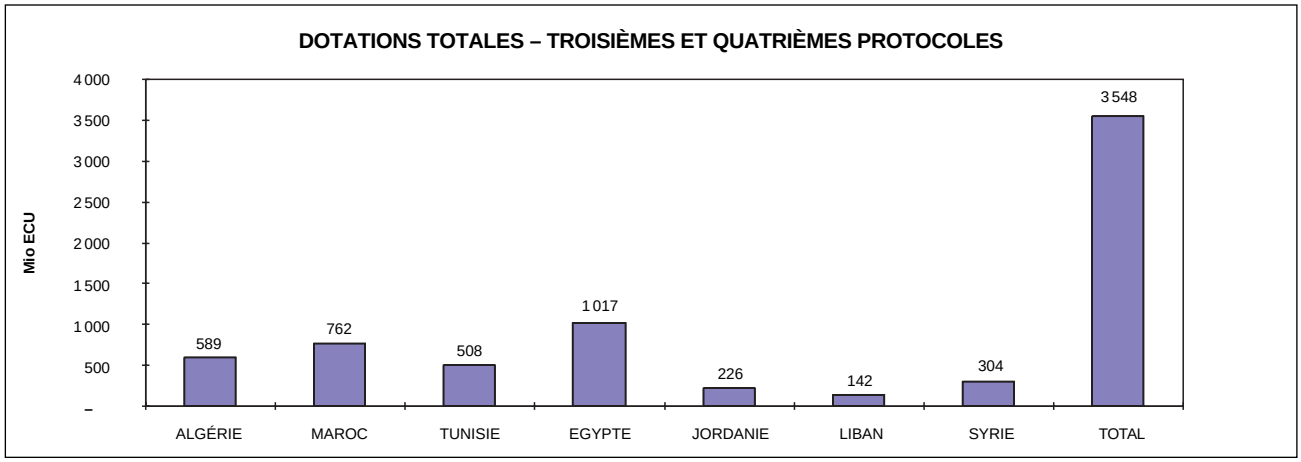
	ALGÉRIE	MAROC	TUNISIE	EGYPTE	JORDANIE	LIBAN	SYRIE	TOTAL
Signature du protocole	26.10.87	26.5.88	26.10.87	26.10.87	26.10.87	2.12.87	7.2.91	
Décision du Conseil	21.12.87	30.6.88	21.12.87	21.12.87	21.12.87	21.12.87	16.11.92	
Entrée en vigueur	1.3.88	1.7.88	22.12.87	22.12.87	1.2.88	1.3.88	17.11.92	
— prêts de la BEI	183	151	131	249	63	53	110	**940**
— aides non-remboursables	52	162	87	189	35	19	34	**578**
— capitaux à risques	4	11	6	11	2	1	2	**37**
Total	**239**	**324**	**224**	**449**	**100**	**73**	**146**	**1 555**

TABLEAU 2b

Coopération dans le cadre des quatrièmes protocoles

(en Mio Ecu)

	ALGÉRIE	MAROC	TUNISIE	EGYPTE	JORDANIE	LIBAN	SYRIE	TOTAL
Signature du protocole	20.6.91	20.6.91	20.6.91	26.6.91	26.6.91	18.9.91	17.7.91	
Décision du Conseil	16.3.92	16.3.92	19.12.91	16.3.92	16.3.92	16.3.92	24.1.94	
Entrée en vigueur	1.5.92	1.7.93	20.12.91	17.3.92	1.5.92	1.5.92	1.3.94	
— prêts de la BEI	280	220	168	310	80	45	115	**1 218**
— aides non-remboursables	52	193	101	242	44	22	41	**695**
— capitaux à risques	18	25	15	16	2	2	2	**80**
Total	**350**	**438**	**284**	**568**	**126**	**69**	**158**	**1 993**



Source: Protocoles.

11. Globalement, les quatrièmes protocoles enregistrent une augmentation des ressources budgétaires de 26 % par rapport aux troisièmes. Les crédits ouverts au titre des capitaux à risques passent de 37 Mio à 80 Mio ECU, soit un accroissement de 216 % qui souligne l'importance que les partenaires euro-méditerranéens entendent désormais accorder à l'aide au secteur concurrentiel.

Les particularités des troisièmes et quatrièmes protocoles

12. Le principal changement dans les troisièmes et quatrièmes protocoles, par rapport aux premiers et seconds, a consisté dans une plus grande précision des objectifs fixés, combinée avec l'instauration des plans indicatifs. Ce changement a déjà fait l'objet d'observations positives dans le rapport spécial nº 3/91 de la Cour ([5]). L'article 3 des troisièmes et quatrièmes protocoles définit les objectifs généraux de la coopération, tandis que les plans indicatifs, préparés d'un commun accord entre les parties signataires et la BEI, fixent les objectifs spécifiques, quantifient les aides aux différents secteurs d'activités prioritaires dans les domaines retenus par les protocoles, et parfois, identifient les projets à réaliser.

13. Un examen des projets mis en œuvre pendant les troisièmes et quatrièmes protocoles montre que les plans indicatifs ont, généralement, été suivis en termes des secteurs d'intervention. Il y a, donc, eu une plus grande cohérence des interventions communautaires couvertes par ces deux derniers protocoles.

14. À la différence des protocoles précédents, ni les troisièmes, ni les quatrièmes protocoles ne prévoient, pour les PTM inclus dans l'enquête, la possibilité d'accorder des prêts spéciaux sur les ressources budgétaires.

15. L'article 4 des quatrièmes protocoles mentionne, pour information, la mise à disposition d'un montant, hors protocole, de 300 Mio ECU pour le financement d'actions d'appui aux réformes économiques liées aux programmes d'ajustement structurel. En n'affectant pas a priori de manière bilatérale l'utilisation de cette enveloppe et, en inscrivant son aide dans une perspective macro-économique, la Communauté européenne, au travers des quatrièmes protocoles, annonçait déjà la logique du règlement MEDA ([6]). Ce souci se retrouve dans les plans indicatifs, ceux signés avec le Maroc, l'Egypte et la Jordanie, réservant, respectivement, 10, 20 et 30 % des aides budgétaires non remboursables pour ces opérations.

Mise en œuvre des protocoles

Enchaînement des protocoles

16. Alors que, théoriquement, les protocoles devaient connaître un enchaînement harmonieux, on assiste, dans la pratique, à une coexistence dans le temps des quatre séries de protocoles pour l'ensemble des sept pays concernés par l'enquête.

17. Cette situation s'explique d'une part, par l'accumulation des retards liés aux lenteurs du processus de négociation et de ratification des protocoles avec ceux découlant d'une surestimation des capacités d'absorption des pays bénéficiaires ([7]) et, d'autre part, par la possibilité ouverte par les protocoles d'utiliser les reliquats, jusqu'à leur épuisement, à la fin de la période d'application. Or, ces derniers constituent fréquemment un montant non négligeable.

18. C'est ainsi qu'au 31 décembre 1991, date limite d'engagement prévue dans les textes des troisièmes protocoles, les montants restant à engager étaient encore de 123,4 Mio ECU soit 20 % du total de l'enveloppe budgétaire. Ce pourcentage, comme le montre le *tableau 3* recouvre des réalités très différentes entre les pays du Maghreb et ceux du Mashrek, qui concentrent à eux seuls 96,8 % des reliquats. Cette situation s'explique soit par des raisons politiques comme dans les cas du Liban et de la Syrie, soit techniques et administratives comme dans le cas de l'Egypte.

([5]) Point 3.24 du rapport spécial nº 3/91 (JO C 252 du 26.9.1991).

([6]) Voir JO L 189 du 30.7.1996.

([7]) La Cour a identifié le même problème dans le contexte du programme PHARE [voir rapport spécial nº 3/97 relatif au système décentralisé de mise en œuvre du programme PHARE (période 1990-1995) (JO C 175 du 9.6.1997, point 2.5)].

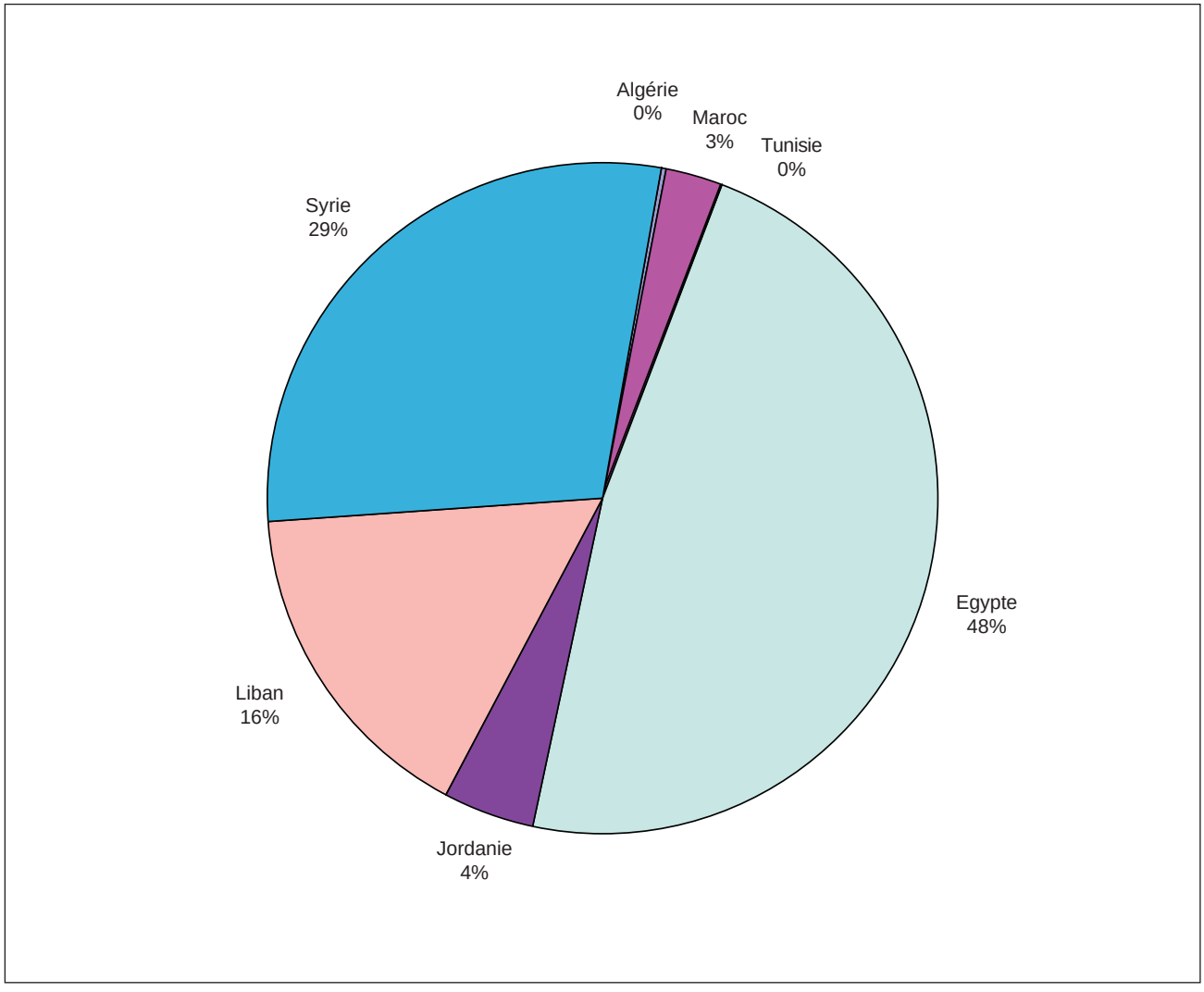
TABLEAU 3

RELIQUAT DISPONIBLE À L'ÉCHÉANCE DES TROISIÈMES PROTOCOLES

(Au 31.12.1991)

(Mio ECU)

Pays	Enveloppe	Engagé				Total	Disponible
		1988	1989	1990	1991		
Algérie	56	0,6	26,8	10,9	17,2	55,5	0,5
Maroc	173	11,9	110,4	44,8	2,6	169,7	3,3
Tunisie	93	39,4	20,3	16,9	16,3	92,9	0,1
Egypte	200	33,9	10,4	86,9	10,7	141,9	58,1
Jordanie	37	10,5	6,9	8,9	5,3	31,6	5,4
Liban	20					0	20
Syrie	36					0	36
Total	**615**	**96,3**	**174,8**	**168,4**	**52,1**	**491,6**	**123,4**



Source: Données SINCOM de la Commission.

Consommation des crédits au 31 décembre 1996

19. Les *tableaux 4a et 4b* montrent que 76 projets financés au titre des deux premières séries de protocoles n'étaient toujours pas clôturés à la date du 31 décembre 1996. Le montant cumulé des engagements correspondant à ces projets non encore clôturés atteignait, à cette date, plus de 74,6 Mio ECU. On remarquera que, sur le seul exercice 1996, huit nouvelles opérations ont été engagées pour un montant de 15,76 Mio ECU.

PREMIERS ET DEUXIÈMES PROTOCOLES — VENTILATION DES ENGAGEMENTS DORMANTS AU 31.12.1996

TABLEAU 4a

Ventilation en termes de montants

(en Mio ECU)

	Année de l'engagement																		Grand Total
	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	
Algérie	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00	11,79	0,00	0,00	3,03	0,01	0,00	0,00	1,92	0,00	10,65	27,46
Egypte	0,00	0,00	0,00	0,43	2,27	0,02	0,07	0,79	0,08	0,01	0,00	2,47	0,00	1,11	0,01	0,08	4,90	5,03	17,27
Jordanie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06	0,00	0,14	0,45	0,17	0,04	0,01	0,00	0,00	1,36	0,72	0,00	0,00	0,03	2,98
Liban	0,00	0,00	0,13	0,15	0,00	0,00	8,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,26	0,00	0,00	0,00	0,00	10,64
Maroc	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,65	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,68
Syrie	0,34	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	0,00	5,19	0,00	0,26	0,00	0,00	0,05	1,88	0,00	0,00	0,00	0,00	7,83
Tunisie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,65	0,00	0,00	0,07	0,02	0,05	0,79
Grand Total	0,34	0,00	0,14	0,58	2,33	7,82	8,31	6,43	12,04	0,32	0,02	5,50	0,74	6,60	0,73	2,08	4,92	15,76	74,66

TABLEAU 4b

Ventilation en fonction du nombre de projets

(Nombre de projets)

	Année de l'engagement																		Grand Total
	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	
Algérie	0	0	1	0	0	1	0	0	6	0	0	1	1	0	0	1	0	2	13
Egypte	1	0	0	1	1	2	1	1	1	1	1	3	0	2	1	3	1	3	23
Jordanie	0	1	0	0	1	0	2	4	2	1	1	0	0	1	1	0	0	1	15
Liban	0	0	1	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	7
Maroc	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	3
Syrie	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	6
Tunisie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	2	2	2	9
Grand Total	2	1	2	3	2	5	5	6	9	3	2	4	5	7	2	6	4	8	76

Source: Données SINCOM de la Commission.

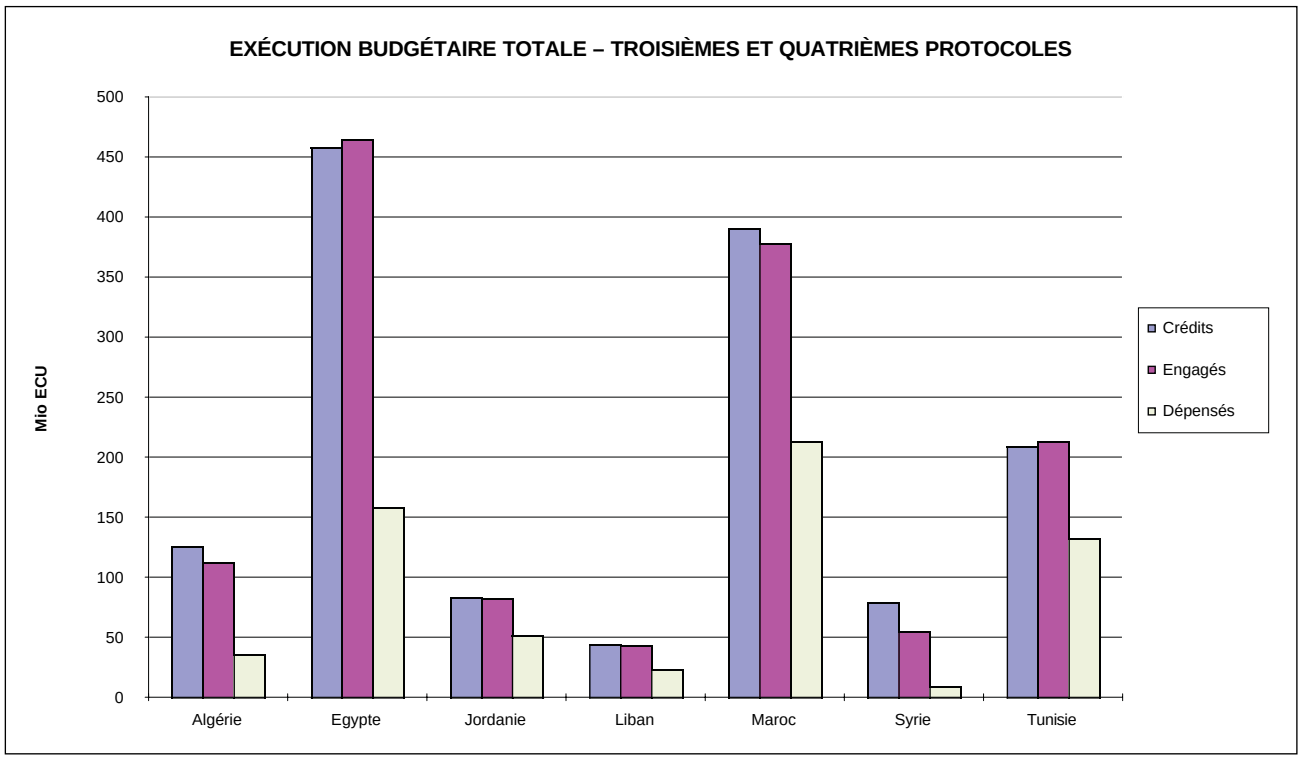
20. Le *tableau 5* ventile par année et par pays la consommation des crédits d'engagement et de paiement, pour les troisièmes et quatrièmes protocoles. Au 31 décembre 1996, 605,4 Mio ECU soit 98 % des crédits, ouverts au titre des troisièmes protocoles, ont été engagés, mais seulement 72 % ont été payés. Le niveau de consommation des crédits prévus dans la dernière série de protocoles se situe naturellement à un niveau inférieur avec 714,5 Mio ECU soit 92 % pour les engagements, mais seulement 23 % pour les paiements. Pour ces derniers, les paiements effectués correspondent, pour l'essentiel, au financement d'opérations d'accompagnement aux mesures d'ajustement structurel.

TABLEAU 5

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE AU 31.12.1996

(Mio Ecu)

	Troisièmes protocoles						Quatrièmes protocoles					
	Crédits	Engagés	Dégagés		Dépensés		Crédits	Engagés	Dégagés		Dépensés	
1988		95,3		**15 %**	10,8	**2 %**						
1989		175,8		**29 %**	4,9	**1 %**						
1990		168,4		**27 %**	38,9	**6 %**						
1991		54,6		**9 %**	77,0	**13 %**		—			—	
1992		69,5		**11 %**	78,7	**13 %**		74,2		**10 %**	5,0	**1 %**
1993		24,4		**4 %**	71,0	**12 %**		164,5		**21 %**	68,9	**9 %**
1994		15,8	2,1	**2 %**	72,2	**12 %**		219,5		**28 %**	32,2	**4 %**
1995		9,4	3,1	**1 %**	51,5	**8 %**		209,1		**27 %**	38,7	**5 %**
1996		16,8	19,4	**0 %**	38,5	**6 %**		50,8	3,6	**6 %**	36,7	**5 %**
Total	**615,0**	**630,0**	**24,6**	**98 %**	**443,5**	**72 %**	**775,0**	**718,1**	**3,6**	**92 %**	**181,5**	**23 %**
Algérie	56,0	60,1	7,5	**94 %**	20,3	**36 %**	70,0	52,0	—	**74 %**	15,9	**23 %**
Egypte	200,0	213,1	13,2	**100 %**	133,0	**67 %**	258,0	251,2	0,6	**97 %**	25,2	**10 %**
Jordanie	37,0	37,6	0,8	**99 %**	29,6	**80 %**	46,0	44,9	0,0	**98 %**	22,1	**48 %**
Liban	20,0	20,3	0,7	**98 %**	17,4	**87 %**	24,0	23,2	—	**97 %**	6,2	**26 %**
Maroc	173,0	171,8	—	**99 %**	154,7	**89 %**	218,0	206,2	—	**95 %**	58,6	**27 %**
Syrie	36,0	32,1	—	**89 %**	8,4	**23 %**	43,0	22,9	—	**53 %**	1,0	**2 %**
Tunisie	93,0	95,0	2,4	**100 %**	80,1	**86 %**	116,0	117,7	3,0	**99 %**	52,6	**45 %**



Remarques: Pour les engagements, la seconde colonne représente les dégagements qui, selon les règles figurant dans les Protocoles, restent disponibles pour une utilisation ultérieure.

Source: Données SINCOM de la Commission.

Présentation budgétaire

21. Les crédits budgétaires ouverts sur la ligne B7-4051 retracent non seulement les montants convenus dans les troisièmes et quatrièmes protocoles, mais aussi les crédits, hors protocoles ouverts au titre des programmes d'appui à l'ajustement structurel auquel les quatrièmes protocoles font référence. Pour une plus grande clarté du Budget et de son exécution, il aurait été préférable d'appliquer, avec plus de rigueur, le principe de la spécialité des crédits et d'inscrire dans des rubriques budgétaires différentes les montants correspondant aux protocoles et ceux relatifs aux mesures d'accompagnement de l'ajustement structurel financées hors protocole.

Légalité communautaire

22. La Cour relevait dans son rapport spécial nº 3/91 que le règlement (CEE) nº 3973/86 du Conseil ([8]) ne se référait explicitement dans ses considérants qu'aux deuxièmes protocoles. La Commission, dans ses réponses, reconnaissait la pertinence de cette observation. La Cour constate que le règlement (CEE) nº 1762/92 concernant l'application des protocoles relatifs à la coopération financière et technique conclue par la Communauté avec les PTM n'a été adopté par le Conseil que le 29 juin 1992. Le règlement (CEE) nº 3973/86 n'ayant pas fait l'objet d'une décision de prolongation de la part de cette institution, la troisième série de protocoles a donc été mise en œuvre sans base légale.

23. Cette situation a eu des conséquences sur les procédures de décision relatives aux bonifications d'intérêt prévues par les troisièmes protocoles. Dans son avis nº 2/86 ([9]), la Cour a indiqué que la procédure retenue dans la proposition de règlement financier de 1986 n'était pas satisfaisante et qu'il était nécessaire «de sauvegarder les prérogatives de l'autorité compétente pour exécuter le budget» en rendant à la Commission le pouvoir de décider ou non d'attribuer une bonification sur un prêt accordé par la BEI. Cette observation n'a pas été prise en considération lorsque le règlement (CEE) nº 3973/86 a été adopté. Cependant, le règlement (CEE) nº 1762/92 en tient compte. Si des mesures avaient été prises afin d'assurer une base légale appropriée pour la mise en œuvre des troisièmes protocoles, le pouvoir de la Commission de décider ou non d'accorder une bonification d'intérêts sur un prêt aurait pu être correctement défini, dès 1988, dans un règlement. Cela étant, les règles de décision qui n'étaient pas satisfaisantes se sont appliquées pendant encore quatre ans.

24. Contrairement au règlement nº 3973/86, dont l'adoption s'est faite selon la procédure fixée par l'article 209 du traité CE, qui exige un avis préalable de la Cour des comptes, celui de 1992, de nature pourtant identique, n'a pas été adopté selon cette procédure. De même, l'adoption du règlement (CE) nº 1488/96 du Conseil (MEDA) n'a pas non plus suivi la procédure prévue à l'article 209 du traité CE. Dès lors qu'un règlement se prononce sur les modalités d'exécution budgétaire, sa nature financière pourrait justifier une demande d'avis de la Cour avant adoption ([10]).

Conclusions sur le système des protocoles

25. Les observations de la Cour concernant le système des protocoles, contenues dans le rapport spécial nº 3/91 demeurent, pour la plupart, d'actualité, notamment:

a) la lenteur dans le processus de négociation et de conclusion des protocoles;

b) l'absence d'une procédure de clôture des protocoles, et par conséquent, la mise en œuvre simultanée de quatre séries des protocoles;

c) les conséquences négatives du cadre rigide des protocoles, avec une enveloppe fixe et garantie pour chaque pays bénéficiaire.

26. Les objectifs figurant dans les troisièmes et quatrièmes protocoles sont plus précis que ceux des deux premiers protocoles et la nature des projets ou des actions qui peuvent être financés y est définie. Les plans indicatifs préparés dans le cadre de la mise en œuvre des troisièmes et quatrièmes protocoles ont permis une meilleure prise en considération des priorités dégagées par les PTM dans leur planification nationale.

27. En dépit des améliorations introduites par les troisièmes et quatrièmes protocoles, l'incapacité pour la plupart des PTM d'absorber les montants financiers dans des délais raisonnables a amené le législateur européen à adopter une approche plus flexible avec le règlement MEDA. Dans le nouveau système, à la différence de celui des protocoles, les PTM ne disposent pas d'un volume d'aide garantie mais concluent avec la Communauté des programmes indicatifs triennaux fondés sur leur capacité respective à absorber les crédits et qui ne contiennent aucun engagement financier précis ([11]).

28. En ce qui concerne les dispositions juridiques des protocoles, les troisièmes protocoles ont été exécutés en absence d'une base légale suffisante, et les règlements (CEE) nº 1762/92 et (CE) nº 1488/96 du Conseil ont été adoptés sans que le législateur n'ait saisi, conformément à

([8]) Voir JO L 370 du 30.12.1986.
([9]) Voir JO C 302 du 27.11.1986.
([10]) Voir le rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 1993, notamment ses points 13.19 et suivants (JO C 327 du 24.11.1994).
([11]) Suivant l'article 105(2) du règlement financier, les protocoles sont des accords préférentiels tandis que MEDA couvre des aides octroyées de façon autonome.

l'article 209 du traité CE, la Cour des comptes pour avis préalable.

LES OPÉRATIONS GÉRÉES DIRECTEMENT PAR LA COMMISSION

29. Cette partie du rapport présente les principales constatations concernant les instruments et les ressources dont se sert la Commission pour gérer et contrôler les projets. Les faiblesses identifiées contribuent à expliquer certains problèmes et certaines difficultés rencontrés lors de la mise en œuvre des projets, au niveau de la Commission comme au niveau de la gestion locale du projet.

Les instruments de gestion et de suivi

Les conventions de financement

30. Dans le cadre des opérations examinées par la Cour, la convention de financement (CF) est le document de base pour la mise en œuvre des projets ([12]). Elle formalise l'aboutissement de la phase préparatoire, et son importance est déterminée par les points suivants:

a) sur le plan juridique, la convention constitue un acte qui fixe de manière contraignante les obligations des parties signataires;

b) comme instrument de gestion, la convention, entre autre, définit les objectifs à atteindre et les structures responsables de la gestion du projet, décrit les modalités de mise en œuvre, et détermine celles du suivi des opérations et de l'évaluation des résultats,

c) sur le plan financier, la convention arrête l'enveloppe financière du projet et précise les crédits alloués à chacune des rubriques de dépenses identifiées.

31. Dans ses rapports précédents, la Cour a signalé les faiblesses importantes des conventions de financement préparées par la Commission ([13]), faiblesses qui ont été confirmées lors de cette enquête. L'examen de ces conventions a en effet montré que, pour la majorité d'entre elles:

a) ni l'objectif général, ni les objectifs spécifiques que le projet propose d'atteindre ne sont définis ou quantifiés clairement. La relation entre les moyens envisagés et les résultats attendus n'est pas non plus suffisamment établie. Dès lors, l'appréciation ultérieure que l'on peut porter sur leur réussite est rendue plus difficile;

b) la structure des organismes gestionnaires, avec la définition des différents rôles et responsabilités, y compris ceux de l'assistance technique, est décrite de manière trop succincte ([14]). Cette faiblesse peut provoquer des conflits ultérieurs entre les différents responsables ([15]); par ailleurs, les conventions ne sont pas assez précises en ce qui concerne l'obligation pour les gestionnaires de présenter les plans de travail et budgets annuels, et les rapports d'exécution;

c) les conventions examinées ne contenaient pas systématiquement l'obligation d'effectuer des évaluations en cours d'exécution, des audits externes réguliers, et des évaluations ex-post;

d) trop souvent, ces textes ne permettaient pas de distinguer la contribution financière des moyens humains et matériels que les autorités des pays bénéficiaires s'engageaient à mettre à la disposition des projets;

32. Pour compléter les possibilités habituelles d'arbitrage, les conventions de financement, selon la Cour, devraient contenir une clause prévoyant les conséquences en cas d'inobservation de ses engagements par l'une ou l'autre des parties signataires.

33. La Commission a entrepris, depuis 1992, d'introduire la méthode dite de la gestion des cycles des projets «Project Cycle Management». Cette approche devrait permettre une meilleure maîtrise de la gestion de chaque étape d'un projet depuis la phase préparatoire jusqu'à l'évaluation ex-post. Cette approche, cependant, n'a pas été suivie pour les projets des troisièmes protocoles car elle a éte introduite après leur préparation. Elle n'a pas non plus été utilisée de manière systématique pour les projets financés dans le cadre des quatrièmes protocoles.

([12]) Dans le cadre des protocoles, la majorité des projets sont mis en place sous couvert d'une convention de financement conclue avec les autorités nationales du pays bénéficiaire. Dans certains cas, notamment pour les projets d'un montant inférieur à 1 Mio ECU, un contrat suffit.

([13]) Voir Rapport annuel sur l'exercice budgétaire 1991, les points 15.28 et suivants (JO C 330 du 15.12.1992) pour les projets en Asie et Amérique latine. Les points 5.20. — 5.32 du rapport spécial n° 3/91 identifient des problèmes similaires pour les projets dans les pays méditerranéens pendant les premiers et deuxièmes protocoles (JO C 252 du 26.9.1991). Point 5.23 du rapport spécial n° 3/97 relatif au système décentralisé de mise en œuvre du programme PHARE (période 1990-1995) (JO C 175 du 9.6.1997).

([14]) Les mêmes problèmes ont déjà été signalés par la Cour dans le contexte du Programme PHARE (voir rapport spécial n° 3/97 relatif au système décentralisé de mise en œuvre du Programme PHARE (période 1990-1995) (JO C 175 du 9.6.1997, point 3.14).

([15]) Economic Geology Project, Jordan, Science and Technology Project, Jordan.

Informatique

34. Dans son rapport spécial n° 3/91, la Cour a mis en évidence l'absence de système approprié pour la comptabilité et la gestion des protocoles ([16]). La situation ne s'est guère améliorée depuis. Tout d'abord, les liens entre les comptes financiers de la Commission [SINCOM, OLAS-Budget ([17])] et l'application RAP développée par la DG IB elle-même pour les données relatives aux projets et à leur gestion financière dans le cadre des protocoles ne sont pas suffisants. Deuxièmement, RAP présente un certain nombre d'imperfections qui réduisent son intérêt comme outil de gestion et de contrôle. Parmi les faiblesses au niveau de la conception figurent des difficultés dans le suivi comptable des projets libellés en plusieurs monnaies et, lorsqu'un même projet est financé sur plus d'un protocole, la nécessité de comptabiliser séparément chacune de ses composantes financières.

35. Au niveau pratique, l'absence de liens automatiques entre les systèmes de comptabilité financière et RAP signifie qu'il n'est pas possible d'actualiser rapidement la base de données RAP. L'utilisation faite du système, et donc la quantité et la qualité des données enregistrées par chaque délégation sont très variables. Les faiblesses du système et, donc son intérêt limité comme outil de gestion ont été confirmés par les utilisateurs des délégations.

36. En conséquence, la capacité de supervision et de gestion de la Commission, en particulier dans les délégations, est réduite. Un nouveau système, MIS ([18]), devait fournir aux services un outil puissant pour la supervision et le contrôle des projets, mais il n'a été installé dans une version simplifiée, qu'en 1997 ([19]) ([20]).

L'organisation et les moyens des services

37. La préparation, la mise en œuvre et le suivi des projets financés dans le cadre des protocoles reposent sur les unités géographiques et l'unité technique de la Direction Méditerranée ainsi que sur l'unité financière de la DG IB. Les délégations ouvertes par la Commission auprès des PTM bénéficiaires sont également partie prenante dans cette gestion.

38. La division des tâches entre les unités géographiques et l'unité technique dans la Direction Méditerranée n'est pas décrite dans un document interne ([21]), et varie dans les faits d'un projet à l'autre. Si une telle approche peut favoriser une certaine flexibilité, elle génère aussi des incertitudes quant aux responsabilités respectives des différentes unités dans la gestion des projets.

39. La répartition des tâches entre les services centraux de la Commission et les délégations est décrite dans un document interne de la DG IB de juillet 1992 ([21]). En substance, ce texte confère aux premiers les pouvoirs décisionnels tandis que les secondes se voient confier un rôle de conseil sur les politiques à suivre et la sélection des projets. Les délégations peuvent également, sur la base des instructions données par le siège, négocier avec les autorités locales les modalités de mise en œuvre des projets. La logique de ce document est très centraliste car il réserve aux services centraux le pouvoir de décision. En réalité, les contrôles effectués ont montré que les délégations acceptent souvent des modifications, parfois importantes, des termes des CF (voir points 72 à 80). En outre, ces changements interviennent, fréquemment, sans qu'une trace écrite et motivée ne permette d'en vérifier le bien-fondé. Si les délégations sont en effet les mieux placées pour apprécier la pertinence d'une demande de modification introduite par les gestionnaires des projets, en l'état actuel, aucun texte ne leur accorde de pouvoir de décision à cet effet. Les autorités signataires d'un texte sont seules habilitées à le modifier, à moins qu'elles ne délèguent cette compétence. Il appartient donc à la Commission de prendre une décision qui reconnaisse aux délégations un tel pouvoir, sous réserve d'une motivation écrite qui permette au Commissaire responsable de contrôler les décisions prises.

([16]) Points 4.1 — 4.11.

([17]) OLAS-Budget est une application gérée par la DG VIII, qui extrait et regroupe les données SINCOM relatives aux paiements de différentes années par engagement. Depuis janvier 1996, la DG VIII a cessé d'établir des listes et des rapports à destination de la DG IB. OLAS signifie «On-Line Accounting System».

([18]) Management Information System.

([19]) Voir le rapport annuel relatif à l'exercice 1996, points 13.22 — 13.28 (JO C 348 du 18.11.1997).

([20]) La Cour a également signalé des faiblesses importantes et similaires dans les systèmes informatiques utilisés pour la gestion du Programme PHARE [voir rapport spécial n° 3/97 relatif au système décentralisé de mise en œuvre du Prgramme PHARE (période 1990-1955), points 4.24 — 4.28 (JO C 175 du 9.6.1997)].

([21]) Un document interne de la DG IB de juillet 1992 élabore les responsabilités respectives des délégations et du siège en ce qui concerne la gestion et le suivi de l'aide au développement et la coopération économique. Ce document se réfère explicitement à la situation pour le programme en Asie, et, dans une moindre mesure à celle en Amérique Latine. Il prévoit une version modifiée qui reflèterait les aspects particuliers de la coopération avec les pays méditerranéens, mais la Commission n'a pas pu fournir cette version à la Cour.

40. Par ailleurs, les délégations doivent de plus en plus faire face à une augmentation sensible de leur charge de travail en raison d'un rôle politique accru, du développement de leur action économique et commerciale, ainsi que de leur mission de représentation et d'information.

41. En l'état actuel des ressources disponibles tant en nombre qu'au regard des profils des agents, les délégations ne peuvent répondre à ce surplus de travail qu'au détriment des tâches liées à la coopération financière et technique.

42. La Commission a engagé une réflexion de fond sur le développement et la gestion de ses services extérieurs qui l'a amené à approuver le 8 avril 1997 une communication sur ce sujet. Ce texte manifeste à la fois la volonté d'accroître les ressources humaines et celle d'améliorer les méthodes de travail afin de les utiliser au mieux. Ce document qui dénote une prise de conscience de la nécessité de décentraliser et reconnaît que beaucoup reste à faire pour remédier aux faiblesses constatées, devrait être complété par une définition des compétences à attribuer aux délégations, et de leurs modalités de mise en œuvre ([22]).

Conséquences sur la mise en œuvre des projets

43. Les contrôles de la Cour ont mis en évidence l'existence de retards en cascade dans la mise en œuvre des projets, une maîtrise insuffisante de la gestion financière et du suivi des projets. Des modifications importantes des termes des CF sur simple acceptation des délégations ou des services centraux ont également été constatées.

Calendrier de la réalisation des projets

44. Comme le montre le *tableau 6* pour six des 16 projets contrôlés, les délais nécessaires à la signature de la CF, après que la décision ait été prise par la Commission, ont été supérieurs à 10 mois, ces délais pour cinq d'entre eux étant d'un an ou plus. En outre, dans plusieurs projets, une année, voire une année et demie supplémentaire a été nécessaire pour la sélection de l'assistance technique et/ou l'envoi des fournitures sur place en raison de la difficulté croissante des services de la Commission à maîtriser, dans des délais raisonnables, les procédures des marchés publics.

TABLEAU 6

DÉLAIS DE SIGNATURES DES CONVENTIONS DE FINANCEMENT

Bénéficiaire	EGYPTE			
Intitulé	Helwan Waste Water Project — Phase II	Nile Valley Regional Project	Food Sector Development Programme	Ras Mohamed National Park
Décision de financement	19.12.1988	9.3.1989	2.4.1990	4.10.1991
CF signée le	3.5.1989	16.10.1989	16.7.1990	28.4.1992
Laps de temps	5 mois	7 mois	3 mois	6 mois

Bénéficiaire	JORDANIE			
Intitulé	National Soil Map and Land Use Project	Economic Geology Project	Ground Water Investigation in Hammad and Sirhan basins	Cooperation Project in Science and Technology
Décision de financement		23.3.1989	5.12.1990	5.12.1991
CF signée le	18.4.1989	23.4.1990	21.10.1991	29.9.1992
Laps de temps		13 mois	11 mois	10 mois

([22]) Des problèmes similaires de répartition de compétences entre le siège à Bruxelles et les délégations et la capacité de ces dernières ont été identifiés par la Cour dans le contexte du programme PHARE [voir rapport spécial n° 3/97 relatif au système décentralisé de mise en œuvre du Programme PHARE (période 1990-1995), points 2.16, 2.19 — 2.22 et 5.24 (JO C 175 du 9.6.1997)].

Bénéficiaire	MAROC			
Intitulé	Fonds de Développement Agricole (FDA)	Contribution au renforcement de la structure de l'enseignement technologique et scientifique du Maroc	Contribution au renforcement des structures de formation du secteur du Textile et du Cuir	Réhabilitation et protection des périmètres dans les zones sinistrées de Ouarzazate et la Moulouya
Décision de financement	2.6.1989	24.10.1989	6.7.1990	2.7.1990
CF signée le	13.2.1990	26.10.1990	15.7.1991	30.7.1991
Laps de temps	8 mois	12 mois	12 mois	13 mois

Bénéficiaire	TUNISIE			
Intitulé	Développement agricole du Sud-Ouest du Kef	Création palmeraie Rjim Maatoug	Opération de crédit en faveur des petites et moyennes exploitations agricoles en Tunisie	Mobilisation des ressources en eau dans le Gouvernorat de Kasserine
Décision de financement	30.6.1988	27.6.1989	5.12.1990	9.7.1991
CF signée le	9.7.1988	11.8.1989	29.4.1991	30.9.1991
Laps de temps	1 mois	1,5 mois	5 mois	3 mois

Source: Cour des comptes.

45. Si des facteurs externes — la Crise du Golfe, par exemple — peuvent expliquer une partie des retards, ceux-ci résident essentiellement dans les difficultés de la Commission à gérer convenablement les étapes nécessaires au démarrage de nombreux projets.

46. Les contrôles effectués montrent que les causes les plus fréquentes de ces retards sont la mauvaise qualité de la CF et l'insuffisante maîtrise des procédures des marchés publics. Un projet portant sur des opérations de crédits en faveur des petites et moyennes exploitations agricoles en Tunisie *(SEM/03/212/015)* a, ainsi, commencé avec deux ans de retard en raison des imprécisions de la CF sur les procédures du déblocage des fonds, du taux de change à utiliser lors de la constitution des fonds de contrepartie ou encore des modalités d'intervention de l'ordonnateur national et des conditions d'utilisation des comptes bancaires et des intérêts produits. De même deux projets en Jordanie ont souffert de tels retards en raison des délais nécessaires à la Commission pour établir les contrats de l'assistance technique dans le cas de l'«Economic geology project» *(SEM/03/628/013)* et pour se procurer les équipements de laboratoires nécessaires à la mise en œuvre du «Coopération project in science and technology» *(SEM/03/628/033A)*.

47. Ces retards dans le démarrage des projets ont pesé sur leurs coûts, et parfois affecté leurs résultats. D'une manière générale, ils ont entraîné un dépassement de la date d'exécution des conventions de financement pour l'ensemble des 16 projets de l'échantillon.

48. C'est ainsi que l'évolution des coûts de construction s'est traduite au Maroc, par une augmentation du coût global de 58,6 Mio ECU à 64 Mio ECU pour un projet portant sur le renforcement des structures de l'enseignement *(SEM/03/204/006)* et par une réalisation très partielle des travaux initialement prévus dans le cas d'un projet de réhabilitation et de protection des périmètres irrigués dans les zones de Ouarzazate et de la Moulouya *(SEM/03/204/013)*.

49. Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre du projet sur le renforcement des structures de formation des secteurs du cuir et du textile au Maroc *(SEM/03/204/012)* 28 contrats, d'un montant cumulé de 2,94 Mio ECU n'ont été signés qu'après la date limite d'exécution de la convention de financement ce qui, en l'absence d'un avenant à la CF prorogeant cette date, est irrégulier.

Gestion financière et suivi des projets

50. Les travaux effectués ont mis en exergue une connaissance partielle de la situation des projets, des faiblesses dans le suivi des comptes des payeurs délégués et une gestion financière souvent insuffisante.

Connaissance de la situation des projets

51. Les projets sont, aux termes des CF, généralement cofinancés par la Commission et les pays bénéficiaires. Les travaux de la Cour ont montré que, pour 12 des 16 projets de l'échantillon, la Commission ne possédait aucune donnée relative au versement et à l'utilisation de la contribution nationale. A l'exception notable du projet «Rjim Maatoug» en Tunisie *(SEM/03/212/010)*, les seuls cas pour lesquels la Commission disposait des données nécessaires ne concernaient que des projets dont le cofinancement local provenait de fonds de contrepartie.

52. Le suivi des projets dont la réalisation est confiée aux administrations d'États des PTM et/ou à de grands établissements financiers, sont ceux dont le suivi de la part de la Commission est généralement le plus faible. Cette faiblesse est accentuée dans le cas du financement d'une multitude d'opérations portant sur des attributions individuelles de subventions ou de prêts. Trois projets de l'échantillon entraient dans cette catégorie: le projet portant sur des opérations de crédits au bénéfice des petites et moyennes exploitations agricoles en Tunisie *(SEM/03/212/015)*, le projet portant sur le renforcement des structures de l'enseignement au Maroc *(SEM/03/204/006)* et le Fonds de Développement Agricole (FDA) au Maroc *(SEM/03/204/002)*.

53. Pour le dernier projet cité, la Commission ne disposait, au moment du contrôle, d'aucune information sur l'utilisation de la dernière tranche de 10 Mio ECU de sa contribution financière. Les rapports envoyés par les gestionnaires contenaient, en outre, des anomalies que les services de la Commission n'avaient pu relever, ces rapports n'ayant pas été exploités. Ces anomalies s'expliquaient par un changement du système de rattachement comptable des opérations, qui a permis d'imputer sur la CF des remboursements d'achats effectués par les bénéficiaires antérieurement à sa signature.

Gestion administrative et financière

Suivi des comptes des payeurs délégués

54. L'examen des comptes des payeurs délégués a montré que, pour deux des quatre pays visités dans le cadre de l'enquête, aucun rapprochement bancaire n'avait été effectué et qu'il existait des transactions pendantes de régularisation, depuis 1989. Pour un de ces pays, la régularisation n'a eu lieu que lors de la visite de la Cour après un travail de recherche conjoint de ses auditeurs et des agents de la délégation.

Sélection de l'assistance technique

55. Abstraction faite des problèmes liés à la difficulté pour la Commission de gérer les procédures de sélection de l'assistance technique dans des délais raisonnables, la Cour a relevé deux projets pour lesquels les modalités de sélection de celle-ci sont contestables.

56. Dans le cas du projet portant sur le renforcement des structures de l'enseignement technique au Maroc *(SEM/03/204/006)*, la Commission a attribué le suivi de l'exécution au consultant qui en avait effectué l'identification et la préparation. Elle a, de même, confié l'assistance technique pour la mise en œuvre du projet Rjim Maatoug *(SEM/03/212/010)* au consultant auquel elle avait confié l'étude de faisabilité.

57. Ce dernier projet est cofinancé par la Commission, l'Italie et l'État tunisien. La gestion de la contribution italienne a été assurée par la Commission conformément à un accord cadre conclu entre elle et la République Italienne en 1985. L'article 2.10 de la CF y relative désigne nommément le consultant auquel le marché doit être attibué de gré à gré. Une telle procédure, prévue dans l'accord cadre, n'est cependant possible que dès lors qu'elle s'avère opportune. Aux termes de ce texte, cette opportunité doit être appréciée «en se référant aux principes de coûts et de besoins urgents» et pour autant qu'elle ait fait l'objet d'un examen de la part des services compétents de la Commission. Les dossiers de la Commission ne contiennent aucune trace démontrant que ses services aient procédé à un tel examen.

Gestion de la trésorerie

58. En novembre 1995, au moment du contrôle de la Cour, sur les 33,7 Mio ECU versés par la Commission au bénéfice de la composante crédit du projet «Food Sector Development programme» *(SEM/03/220/020A)*, depuis son lancement, 9,3 Mio ECU étaient encore inutilisés. A cette même date, le montant des remboursements en capital et intérêts des prêts atteignait respectivement l'équivalent de 14,7 Mio et de 1,6 Mio ECU. La trésorerie disponible s'élevait donc à 25,6 Mio ECU soit 54 % du financement initial. La Commission aurait dû procé-

der au versement des fonds sur la base d'une réelle analyse des besoins de trésorerie liés au projet ([23]).

59. En outre, pour ce même projet, le système mis en place prévoyait que la régie d'avance serait alimentée sur la base d'une avance de 50 % des besoins annuels. En raison d'une surestimation des coûts dans les plans de travail, les avances versées ont excédé les besoins du projet. Le solde inutilisé à l'arrêté comptable de fin d'année se chiffrait à 0,8 Mio ECU en 1993, et atteignait 2,8 Mio ECU à la fin de l'exercice suivant. En 1995, le solde disponible sur le compte de la régie d'avance s'élevait encore à 1,2 Mio ECU.

60. 13,8 Mio de Dinars Tunisiens (DT), soit 1,19 Mio ECU, ont été versés dès le 27 décembre 1991 à la banque tunisienne chargée de la gestion des prêts dans le cadre d'un projet crédits agricoles *(SEM/03/212/015)* portant sur des opérations de crédits au bénéfice des petites et moyennes exploitations agricoles alors que cette ligne de crédit n'a été mobilisée qu'à partir du mois d'octobre 1992. Les intérêts produits par les sommes déposées sur les comptes du projet entre octobre 1992 et le 21 novembre 1994, date à laquelle les fonds du projet ont été épuisés, atteignaient 13,5 Mio DT, soit 1,1 Mio ECU. La Commission n'a pris connaissance de l'existence de ce montant qu'au moment du contrôle de la Cour.

Prise en charge de dépenses inéligibles

61. Trois cas de dépenses inéligibles ont été mis en évidence lors des contrôles soit parce que les opérations payées par la Commission avaient été réalisées antérieurement à la signature de la CF soit parce qu'elles n'étaient pas imputables totalement ou partiellement sur la contribution communautaire.

62. C'est ainsi que des opérations qui se sont déroulées antérieurement à la signature de la CF, ont néanmoins été payées par la Commission dans le cadre d'un projet au Maroc. Ce projet portait sur une aide à la formation dans les domaines du textile et du cuir *(SEM/03/204/012)* pour lequel le montant des opérations indûment payées est estimé, à l'issue des contrôles, à 212 000 ECU.

63. En Egypte également, deux paiements d'un montant cumulé de 705 010 ECU ont été imputés en 1991 sur les comptes du projet «Food Development Sector programme» *(SEM/03/220/020A)* pour des activités qui n'étaient pas prévues, et dont le coût aurait dû être pris en charge par les fonds de contrepartie constitués à partir de l'aide alimentaire.

64. Toujours en Egypte, l'organisme chargé de la gestion du «Nile Valley Regional Project» *(SEM/03/220/008A)* a facturé à la Commission 50 % de la totalité de ses frais administratifs alors qu'il gérait simultanément cinq autres projets financés par d'autres bailleurs de fonds internationaux. Aucun document justifiant de la facturation d'un pourcentage aussi important à la Commission n'a pu être présenté aux auditeurs de la Cour. La délégation n'avait pas conscience de cette situation. Un travail complémentaire de contrôle devrait être effectué par les services de la Commission pour déterminer les montants indûment payés.

Délais de paiements

65. Dans le cas du projet Rjim Maatoug *(SEM/03/212/010)* au bénéfice de la Tunisie, des délais excessifs pour le règlement des honoraires de l'assistance technique ont généré 41 732 ECU d'intérêts de retard.

66. De même, la Commission a dû payer 40 000 ECU d'intérêts de retard pour le projet «Ground water investigation» à Azzraq *(SEM/03/628/006)* en raison de retards de paiement dus à l'application d'un taux de change erroné ([24]).

67. Le cocontractant du projet «Economy Geology project» *(SEM/03/628/013)* a présenté une demande de versement d'intérêts en raison d'un paiement tardif. Au moment de la mission d'audit de la Cour, une facture était par ailleurs restée impayée depuis plus de deux ans. Aucune action n'avait été entreprise, ni par la Commission ni par l'Institut jordanien des ressources naturelles, pour résoudre ces questions.

68. L'analyse des délais nécessaires au règlement des opérations relatives à la mise en œuvre du projet relatif à la formation dans les domaines du cuir et du textile au Maroc *(SEM/03/204/012)*, a révélé que, dans quatre cas, ceux-ci s'étalaient entre 121 et 221 jours.

Évaluation et audits externes

69. Trois des projets contrôlés en Jordanie n'ont pas fait l'objet d'une évaluation externe parce que celle-ci n'était pas prévue dans les CF. Quant au quatrième, l'évaluation en cours d'exécution a été réalisée trop tard pour que les

([23]) Voir Rapport annuel relatif à l'exercice 1996, point 13.37 (JO C 348 du 18.11.1997).

([24]) Ce projet n'était pas dans l'échantillon. Le point a néanmoins pu être identifié lors de la mission en Jordanie où il a pu être procédé à l'examen de l'ensemble des projets financés au bénéfice de ce pays.

responsables du projet puissent prendre en compte ses résultats avant l'achèvement des travaux.

70. Le projet portant sur le renforcement des structures de l'enseignement technologique et scientifique au Maroc *(SEM/03/204/006)* n'a fait l'objet ni d'aucune évaluation, ni d'aucun audit externe. La CF ne contenait d'ailleurs pas d'obligation à cet égard.

71. Sur ce dernier point, la Cour a noté que la Commission a désormais tendance à inclure dans le texte des CF l'obligation de se soumettre à des audits externes. Elle devrait cependant fixer des objectifs suffisamment précis pour ces audits et améliorer leur suivi pour en tirer le meilleur profit, et éviter des situations comme celles rencontrées pour le «Nile Valley Regional Project» *(SEM/03/220/008A)*. Malgré un audit annuel au cours des cinq années de mise en œuvre, la facturation excessive des coûts administratifs (voir point 64) par l'assistance technique n'a jamais été identifiée.

Modifications des décisions initiales

72. L'examen des dossiers a montré que des modifications importantes, ou des virements de crédits d'une rubrique budgétaire à une autre, ont été acceptés par les délégations, les unités gestionnaires voire l'assistance technique sans que la Commission n'ait conféré à ces différentes entités le pouvoir de le faire. En outre, ces modifications sont intervenues sans avoir fait l'objet d'une motivation écrite, ce qui aurait permis, d'en vérifier le bien-fondé.

Modifications importantes

73. Dans le cadre du projet concernant des opérations de crédits en faveur des petites et moyennes exploitations agricoles en Tunisie *(SEM/03/212/015)*, la nature des produits importés, prévue dans la CF, n'a pas été respectée et des produits de première nécessité d'un autre genre, pour un montant de près de 11 Mio ECU, ont été importés. La délégation a également accepté une augmentation substantielle des taux d'intérêts sur les prêts à moyen et long termes, les faisant passer de 7,50 et 8 % à 10 et 11 %. Cette dernière modification a alourdi notablement la charge de l'endettement des agriculteurs, que nombre d'entre eux n'ont pu assumer (voir point 97).

74. Toujours en Tunisie, dans le cadre du projet de développement agricole du sud-ouest de Kef *(SEM/03/212/004)*, les compétences attribuées en matière de gestion, par la CF, à un organisme jouissant de la personnalité juridique et de l'autonomie budgétaire ont été transférées à une administration déconcentrée qui ne dispose pas de la liberté de placement des liquidités financières.

75. Au Maroc, le projet Fonds de Développement Agricole *(SEM/03/204/002)* pour lequel la Commission a versé, dans le cadre du troisième protocole, 30 Mio ECU, devait, aux termes de la CF, faire l'objet d'un audit de l'Inspection Générale des Finances marocaine, pour chacune des trois années de mise en œuvre. La délégation a accepté que cette inspection soit remplacée par un audit d'un cabinet externe qui n'a porté que partiellement sur la période couverte par le financement communautaire. Ce faisant, la bonne utilisation de 10 Mio ECU n'a pas été contrôlée.

Autorisation de virements entre les rubriques

76. Dans le cadre de la mise en œuvre du projet d'aide à la formation au bénéfice du Maroc dans les domaines du textile et du cuir *(SEM/03/204/012)*, la délégation a convenu d'une augmentation de 37 % pour la composante «complexe de formation» qui est ainsi passée de 1,09 Mio ECU prévue à la CF à 1,5 Mio ECU.

77. Des virements de crédits entre les rubriques budgétaires de la CF ont été fréquemment autorisés. Dans le cas du projet Rjim Maatoug *(SEM/03/212/010)*, les modifications constatées ont également porté sur l'origine des fonds et sur l'acceptation de dépassement des limites autorisées pour certaines rubriques.

78. Enfin, s'agissant du projet «Helwan Waste Water» *(SEM/03/220/005A)* et d'une manière plus générale pour l'ensemble des projets d'infrastructures financés au bénéfice de l'Egypte, la délégation a imputé les paiements tant qu'il restait des crédits disponibles au titre de la CF sans se soucier des montants spécifiques prévus pour chacune des rubriques budgétaires ouvertes.

79. Ces exemples montrent que les services gestionnaires ont trop souvent tendance à ne considérer le caractère contraignant des montants inscrits dans la CF qu'au niveau de l'enveloppe globale. La règle du caractère limitatif des crédits par rubrique de dépenses est par contre largement ignorée ([25]).

80. En plus de son caractère irrégulier, cette situation remet en cause l'affectation initiale des crédits censée couvrir les besoins identifiés lors des études préparatoires. La nécessité de modifier les montants des rubriques dans

([25]) Voir aussi point 15.29 du Rapport annuel relatif à l'exercice 1991 (JO C 330 du 15.12.1992).

le budget d'un projet indique un besoin de modifier sa mise en œuvre. Il s'agit donc d'une décision de gestion importante qui ne devrait pouvoir être prise que par les autorités dûment habilitées (voir point 39). Dès lors, les CF devraient préciser que toute modification des décisions initiales, comme celles évoquées ci-dessus, doit être motivée dans la demande et faire l'objet d'une approbation de l'autorité compétente.

Prestations de l'assistance technique

81. L'examen de l'échantillon a démontré une bonne qualité d'ensemble des prestations de l'assistance technique. Des facturations excessives des dépenses inéligibles (NVRP — voir point 64) des attitudes abusives («Helwan Waste Water» — voir point 92) ont cependant été relevées. Il convient d'autre part de faire les remarques suivantes.

82. Au Maroc, les prestations fournies par l'AT pour la mise en œuvre de la composante pédagogique et technique du projet relatif au renforcement des structures de l'enseignement scientifique et technique *(SEM/03/204/006)* ont été jugées insuffisantes par le ministre de l'Éducation comme par la Commission.

83. En Jordanie, dans le cas de l'«Economic Geology projet» *(SEM/03/628/013)*, l'AT, en raison de son incapacité à travailler en étroite collaboration avec les autorités locales, n'a pas permis le renforcement institutionnel qui constituait un objectif important du projet. Par contre, une bonne collaboration entre l'assistant technique et les responsables locaux a été déterminante pour la réussite du projet «National Soil Map and Land Use» *(SEM/03/628/005)*.

84. Par ailleurs, on constate que lorsque l'assistance technique se substitue aux autorités compétentes locales pour l'administration et la gestion financière du projet, la pérennité du projet se trouve menacée lorsque celui-ci est appelé à continuer au-delà du contrat des consultants.

Gestion des responsables des projets et résultats obtenus

Observations comptables et financières

85. Deux des quatre projets audités en Jordanie ne disposaient pas d'une comptabilité séparée, alors que pour deux autres, la seule comptabilité tenue était celle de l'assistance technique. Encore faut-il ajouter que dans le cas du «National Soil Map and Land Use» project *(SEM/03/628/005)*, la comptabilité, tenue par l'AT, ne permettait pas de suivre l'utilisation des crédits tels que présentés dans les rubriques budgétaires définies par la CF.

86. Dans le cas du projet «Nile Valley Regional Project» en Egypte *(SEM/03/220/008A)*, la seule comptabilité était celle de l'assistance technique. Ni les coordinateurs nationaux des différents programmes de recherche, ni les centres de recherche locaux ne tenaient de comptabilité.

87. Malgré la très bonne qualité générale de la gestion du projet Rjim Maatoug *(SEM/03/212/010)*, les contrôles effectués ont montré que la Direction du projet n'avait pas attribué un marché local pour l'achat de tracteurs au moins-disant sans que les dossiers ne fournissent une explication satisfaisante de cette décision contraire aux règles des marchés publics.

Résultats enregistrés et pérennité des projets

88. La réussite des projets exige le respect des engagements pris par les partenaires et un système de gestion adéquat dont la définition résulte, ou devrait résulter, d'études de faisabilité. De ce double point de vue, les contrôles effectués par la Cour ont révélé des situations contrastées. Les insuffisances des résultats enregistrés, par rapport aux objectifs fixés par les CF, et des doutes sur la pérennité des projets suivants méritent d'être soulignés.

89. Le projet «Helwan Waste Water» *(SEM/03/220/005A)* qui a reçu, depuis le premier protocole, près de 87 Mio ECU, n'est toujours pas en mesure d'être pris en charge par les institutions locales. Deux administrations se partagent la responsabilité du projet. La réalisation des travaux incombe au «Cairo Wastewater Organisation» (CWO) qui après réception définitive des travaux passe le relais à la «General Organisation For Sanitary Drainage» (GOSD) pour la gestion des installations et la distribution de l'eau. Les contrôles sur place ont montré qu'aucune de ces deux institutions n'est en mesure de remplir sa mission de manière convenable et que l'ensemble du projet ne fonctionne que grâce à l'assistance technique.

90. Deux raisons fondamentales expliquent cette situation. Premièrement, la GOSD n'était pas autorisée à fixer

le prix de l'eau à un niveau suffisant pour lui permettre d'acquérir la réelle autonomie budgétaire qui assurerait sa viabilité financière sans l'aide des bailleurs de fonds internationaux. Deuxièmement, la faiblesse des rémunérations des fonctionnaires de ces deux institutions provoque le départ de nombre d'entre eux, qui, après avoir reçu une formation professionnelle qualifiante de la part de l'assistance technique, s'en vont, dès qu'ils en ont l'opportunité, dans le privé où ils obtiennent des salaires plus élevés.

91. Une telle situation génère une déresponsabilisation des administrations compétentes qui s'en remettent complètement à l'assistance technique pour la bonne marche du système de traitement des eaux usées et qui, dix ans après le lancement du projet, sont toujours incapables d'en assurer l'entretien et la pérennité par eux-mêmes.

92. Cette situation donne à l'assistance technique une position de force telle qu'elle s'est permise, avec le soutien actif du GOSD, de continuer à travailler, en dépit du refus de la Commission de prolonger son contrat arrivé à échéance. Au moment de la mission de la Cour en Egypte, 17 mois s'étaient écoulés. Suite à la visite de la Cour, les autorités égyptiennes ont accepté de prendre en charge les coûts liés à la prolongation de ce contrat.

93. Par ailleurs, le stock des pièces de rechange lors du contrôle de la Cour, était insuffisant pour un ouvrage de cette importance. Selon l'assistance technique, des disparitions nombreuses de matériel et des insuffisances dans la maintenance des installations étaient également à déplorer.

94. Des contraintes du même ordre ont pesé sur le projet «Food Development Sector Programme» *(SEM/03/220/020A)*, dont la pérennité sera remise en cause lors du départ de l'assistance technique européenne en charge de sa gestion.

95. La Cour a visité le projet «Ras Mohamed National Park» *(SEM/03/220/025A)* quelques semaines avant le terme fixé par la CF pour l'achèvement des travaux. A cette date, les bâtiments nécessaires à la réalisation du projet n'étaient toujours pas construits parce que le Gouvernement venait à peine de mettre à disposition le terrain nécessaire à leur construction.

96. Comme pour le projet «Helwan Waste Water», le parc créé dans le cadre de «Ras Mohamed» n'était pas en mesure de générer les ressources financières propres à lui assurer sa pérennité.

97. Le projet concernant des opérations de crédits en faveur des petites et moyennes exploitations en Tunisie *(SEM/03/212/015)* a eu un effet pervers. L'endettement des agriculteurs s'est fortement aggravé quand les taux ont été augmentés (voir point 73). Les contrôles effectués ont permis d'établir que plus de 80 % des agriculteurs n'ont pas pu assumer leur endettement. La législation nationale interdisant tout accès à des nouveaux financements s'il y a des retards dans les remboursements, la pérennité même de certaines exploitations agricoles se trouvait, de ce fait, en péril.

98. Deux des quatre projets de l'échantillon financés au bénéfice de la Jordanie n'ont atteint que partiellement les objectifs recherchés et leur pérennité s'annonce également difficile. Par contre, le projet «National Soil Map and Land Use» *(SEM/03/628/005)* peut être considéré comme une réussite, car il a permis un réel transfert de savoir-faire au bénéfice des services locaux. Deux éléments en particulier expliquent cette réussite: le projet était bien défini au départ par les techniciens jordaniens, et l'assistance technique a travaillé en étroite collaboration avec eux.

Conclusions sur la gestion des projets

99. L'examen de la gestion des projets montre la permanence des principales faiblesses relevées dans le rapport spécial nº 3/91 de la Cour des comptes malgré les engagements pris par la Commission pour y remédier.

100. L'insuffisance des moyens humains et le manque de clarté dans la répartition des tâches entre les différents services, comme dans celles des compétences entre le siège de la Commission à Bruxelles et ses délégations sur le terrain, concourent à une maîtrise insuffisante par la Commission du cycle complet de la gestion des projets.

101. Les limites des outils de gestion aggravent cette situation:

a) les outils informatiques dont dispose la Commission ne lui permettent pas de tenir une véritable comptabilité auxiliaire des projets directement rattachée à l'exécution budgétaire, ni même une comptabilité reflétant l'intégralité de la situation financière des projets;

b) la rédaction des conventions de financement souffre d'imprécisions sur la nature des obligations contractées, les dispositifs de gestion et les instruments de suivi des opérations;

c) les contrats d'audits ne précisent pas clairement les informations que la Commission attend des contrôles externes.

102. L'augmentation sensible envisagée pour les aides communautaires en faveur des PTM avec, en rythme annuel, le quasi-doublement des montants engagés ne pourra qu'aggraver la situation actuelle. S'il est peu probable que l'augmentation des crédits prévus dans MEDA se répercute proportionnellement sur le nombre de projets, les montants affectés à chacun d'eux vont sans doute connaître une augmentation très sensible. Les premières décisions d'application du règlement MEDA tendent à confirmer cette analyse. Elles concernent en effet des opérations d'appui aux programmes d'ajustement structurel et portent sur des montants s'insérant dans une fourchette de 100 à 150 Mio ECU.

103. Les systèmes de gestion des projets, doivent être définis par les CF, sur base d'une connaissance des réalités administratives des États bénéficiaires. Lorsque les dispositifs administratifs sont de bonne qualité, comme c'est généralement le cas dans les pays du Maghreb, la Commission devrait les utiliser et ne pas chercher à imposer un modèle standard pré-établi contraire aux traditions locales. Vouloir imposer un tel modèle ne peut qu'entraîner des conflits avec les autorités locales. L'enquête a montré que si la Commission a largement évité cette erreur dans le cadre de la mise en œuvre des protocoles, certains PTM craignent que dans le cadre de la mise en place de MEDA, la gestion des projets ne soit plus confiée aux institutions locales compétentes mais repose sur des unités de gestion ad hoc dirigées par des co-directions conjointement assurées par l'assistance technique européenne et des cadres locaux.

LA GESTION DES OPÉRATIONS GÉRÉES SOUS MANDAT PAR LA BEI ET LEUR CONTRÔLE

Présentation générale de l'enquête

104. Les protocoles méditerranéens incluent des financements qui, quoique d'origine budgétaire, sont gérés par la BEI. Ces financements consistent en des aides non remboursables qui prennent la forme de bonifications d'intérêts de prêts accordés par la BEI sur ses ressources propres et en des aides remboursables consacrées à des opérations de capital à risque.

105. Dans le cadre des troisièmes protocoles, 37 Mio ECU ont été affectés aux capitaux à risque. Ce montant a atteint 80 Mio ECU, soit une augmentation de 216 %, dans les quatrièmes protocoles, soulignant l'intérêt croissant des partenaires Euro-méditerranéens pour cet instrument financier ([26]). Les *tableaux 2a et 2b* donnent les montants correspondants pour les sept pays intéressés. Les protocoles ne définissent pas une enveloppe budgétaire spécifique au financement des bonifications d'intérêts (voir points 137 — 138).

106. La gestion des bonifications d'intérêts a essentiellement fait l'objet d'un examen à partir des dossiers de la Commission. Pour la gestion des capitaux à risque, les contrôles ont été complétés par l'analyse d'un échantillon de projets dont la plupart ont pu faire l'objet d'une visite sur place (voir *tableau 7*). Ces contrôles ont porté sur:

a) la conformité de l'utilisation de ces ressources avec les objectifs qui leur avaient été assignés par les protocoles;

b) la qualité de la gestion du mandataire à travers l'examen des dispositifs mis en œuvre et des résultats atteints;

c) le suivi de ces différentes opérations par la Commission.

([26]) NB: à ce montant, s'ajoute 25 Mio ECU hors protocoles.

TABLEAU 7

PROJETS GÉRÉS PAR LA BEI ET EXAMINÉS/VISITÉS PAR LA COUR

(Mio Ecu)

Réf.	Secteur économique	Nombre d'emplois créés	Coût total du projet (Mio ECU)	Ressources BEI (Mio ECU)	Capitaux à risque (Mio ECU)	Bonifications d'intérêts (Mio ECU)
EGYPTE						
SEM/03/220/012E SEM/04/220/033E	Industrie	750/800	140,0	25,0	5,5	2,1
SEM/03/220/013E	Tourisme		5,2	2,1	0,5	
Prêt global transitant par l'Export Develop. Bank of Egypt	Tapis ind. Fibres synthétiques Tourisme	400	9,7 1,3 6,2	4,0 0,7 0,8		0,6
SEM/03/220/030E SEM/04/220/029E	Industrie	600	77,7	15,0	9,0	1,9
SEM/03/220/036E SEM/03/220/037B	Horticulture	480 permanents 800 saisonniers	21,4	6,0	1,5	0,8
		Total Egypte	**262**	**54**	**17**	**5**
MAROC						
Prêts globaux transitant par le Trésor	Electronique	26	1,4		0,1	
	Pesticides	29	1,2		0,1	
	Papier	26 perm. + 10 occ.	1,9		0,2	
	Textile	120	1,1		0,2	
	Marbre					
	Acier	non disponible	1,6		0,3	
	Electronique	180	1,1		0,1	
	Huile et farine de poisson	35 perm. + 20 sais.	1,3		0,1	
	Maroquinerie	40	0,1		0,0	
	Vêtements	150	2,0		0,2	
	Ciment prêt	25	1,4		0,1	
	Polystyrène expansé	30	0,6		0,1	
	Textile	155	1,5		0,2	
Financement par l'intermédiaire du SPPP	Biotechnologie	40	0,7		0,3	
	Nourriture		2,8		0,2	
	Industrie du cuivre	45	2,7		0,3	
		Total Maroc	21,4		2,5	
TUNISIE						
Prêts globaux transitant par la Banque Nationale de Développement protocoles II, III et IV	Céramique	40	1,8		0,3	
	Textile		17,0		0,7	
	Industrie du pneu	500	3,5		0,7	
	Pièces en caoutchouc	65	2,0		0,1	
	Chaussures	104	0,1		0,1	
	Tourisme	non disponible	2,5		0,1	
	Mines	250	56,0		0,9	
	Industrie de l'émail	60	4,5		0,2	
	TOTAL DES CAPITAUX À RISQUE POUR LA TUNISIE		87,3		3,0	
SEM/03/212/016	Pollution chimique	—	70,4	35,4		5,4
		Total Tunisie	157,7	35,4	3,0	5,4

Source: Cour des comptes.

107. Compte tenu d'une part du nombre d'instruments financiers dont la Commission a confié la gestion à la BEI et, d'autre part, les contraintes liées à l'organisation du contrôle externe de la BEI, l'obligation d'organiser systématiquement un contrôle conjoint constitue une réelle contrainte pour la Cour. De ce fait, il n'a, matériellement, pas été possible de contrôler sur place un nombre significatif de projets ayant bénéficié d'un financement budgétaire au titre des bonifications d'intérêts.

Dispositif de gestion des capitaux à risque

Finalité des capitaux à risques et conditions d'éligibilité

108. Les capitaux à risque sont, aux termes des protocoles, destinés, par priorité, à favoriser la mise à disposition de fonds propres ou assimilés en faveur d'entreprises privées, ainsi que d'entreprises publiques, en particulier celles auxquelles s'associent des personnes physiques ou morales ressortissantes d'un État membre de la Communauté. Ils s'adressent à l'ensemble des secteurs de l'économie des PTM.

109. La rédaction extrêmement large des protocoles a amené la BEI à énoncer trois conditions nécessaires à l'éligibilité des projets aux capitaux à risque. Deux de ces conditions reposent sur les qualités propres des projets présentés, à savoir leur intérêt économique et leur viabilité financière. La troisième concerne le caractère déterminant que doivent revêtir les capitaux à risque pour la réalisation du projet.

110. La BEI entend, toutefois, cette dernière condition de manière très large. Elle la considère remplie dès lors que l'absence de ce financement, aurait pour effet de retarder l'opération, de déséquilibrer l'association entre les partenaires locaux et européens ou, encore, d'influencer défavorablement d'autres bailleurs de fonds hésitants.

Description du système de gestion

111. Ce système s'articule autour de modalités de financements couvertes par un dispositif contractuel et des procédures d'instruction et de suivi des projets adaptés à chacune d'elles.

Modalités de financement et dispositif contractuel

112. La BEI a eu le souci d'adapter les modes d'intervention utilisés aux réalités des PTM. Cinq modalités ont ainsi été expérimentées, de manière alternative ou cumulative, afin de tirer le meilleur parti possible des réalités locales.

113. Ces modalités, présentées par la BEI dans une note d'information, datée du 24 juin 1992, sont:

a) le prêt global à une Institution Financière Intermédiaire (IFI) déterminée (Tunisie, Egypte, Jordanie);

b) le prêt global au Trésor national travaillant en collaboration avec plusieurs IFI (Maroc);

c) la création de sociétés financières spécialisées;

d) l'intervention directe dans des projets (Egypte);

e) le financement d'études de faisabilité.

114. Le dispositif juridique mis en place par la Banque diffère pour chacune des modalités, afin de s'adapter à leurs particularités. Nonobstant cette diversité, la gestion des capitaux à risque se caractérise, globalement, par les éléments suivants:

a) les financements sont toujours accordés à des conditions plus avantageuses que celles du marché local;

b) le risque pour perte de change n'est pas assumé par le bénéficiaire, mais, pris en charge par la Communauté, dans un premier temps, puis ensuite par l'État du PTM concerné;

c) l'octroi définitif d'un financement au bénéficiaire final ne peut avoir lieu sans l'accord exprès de la BEI.

115. Comme pour ses opérations propres, la BEI s'assure de l'insertion harmonieuse des clauses contractuelles dans le droit local.

L'instruction et le suivi des projets

116. Lorsque la BEI utilise ses ressources propres pour financer un projet conjointement avec les capitaux à risque, ses services instruisent directement le dossier présenté selon ses procédures internes habituelles.

117. Par contre, dès lors que la gestion des opérations a lieu dans le cadre de la mise en œuvre d'une ligne globale de crédit, l'instruction du projet répond à une démarche décentralisatrice. C'est d'abord à l'IFI qu'il appartient d'instruire la demande.

118. Toutefois, l'IFI ne dispose pas d'un pouvoir de décision autonome quant à l'attribution des capitaux à risques. Elle doit adresser à la BEI, pour accord, le dossier relatif au projet et le résultat de son instruction. Ce dossier se compose, aux termes du contrat, au minimum, d'une fiche de renseignements standardisée.

119. Après examen du dossier transmis, la BEI prend une décision d'affectation par laquelle l'IFI est autorisée à conclure le contrat de financement avec le bénéficiaire final.

120. Le suivi des opérations s'effectue selon deux modalités complémentaires. Les contrats signés avec les IFI prévoient un suivi documentaire, par l'envoi régulier, d'informations sur l'état de leur portefeuille «capital à risques» et sur la situation financière de chaque attributaire. Ces informations sont recueillies dans des fiches standardisées dont le modèle est annexé au contrat. Ce suivi est complété par des missions sur place auxquelles la BEI procède, soit directement, soit par l'envoi de consultants engagés spécifiquement à cette fin.

121. Dans le cas des lignes globales de crédits accordées à l'État marocain, l'administration du Trésor s'assure, préalablement au déblocage des fonds, que les conditions contractuelles ont été remplies par le bénéficiaire. Parallèlement, elle effectue un suivi des projets au travers des bilans fiscaux qui lui sont transmis.

Observations de la Cour à l'issue des contrôles

Instruction des projets

122. La faiblesse la plus communément rencontrée concerne les informations recueillies sur les associés européens à l'entreprise conjointe dont la situation exacte et la qualité de l'engagement ne peuvent pas être appréciées à partir des éléments contenus dans les dossiers d'instruction transmis à la Cour. Or, les contrôles effectués ont montré le lien étroit existant entre la qualité du partenariat et le succès, ou a contrario, l'échec des projets financés.

123. La deuxième faiblesse, mise en évidence par l'analyse de projets de l'échantillon et par l'examen de la documentation disponible, concerne la relative fréquence de la sous-évaluation des budgets d'investissement et en particulier des besoins en fonds de roulement.

124. Au-delà de ces deux faiblesses, la qualité des dossiers d'instruction est variable. L'examen de ceux instruits soit, directement, par les services de la BEI, soit par l'IFI tunisienne, soit encore, par la société d'investissement créée au Maroc démontre la qualité de l'instruction. Par contre, la faiblesse des dossiers transmis par les autres IFI visitées dans le cadre de l'enquête à l'appui des demandes d'affectation reflète, selon les cas, l'absence ou la faible expérience de ces institutions dans la gestion de ce type d'opération.

Concentration des aides

125. Sur les huit projets sélectionnés en Tunisie, l'IFI, était, elle-même, le bénéficiaire de la moitié d'entre eux pour un montant représentant plus de 60 % du total des affectations.

126. Au Maroc, selon les informations recueillies auprès des autorités de tutelle, les bénéficiaires des capitaux à risque se recrutaient, principalement, parmi la clientèle habituelle des IFI.

127. En Egypte, trois projets ont absorbé 16,5 Mio ECU sur les 27 Mio ouverts au titre du troisième et du quatrième protocole. Cette concentration des affectations revêt également un caractère particulier en raison de l'importance des projets financés, l'un d'entre eux représente un investissement global de 140 Mio ECU, de la dimension des partenaires européens, pour la plupart des entreprises multinationales et de l'engagement par la BEI de ses ressources propres dans ces opérations.

128. De telles concentrations sont contestables, malgré l'importance économique indéniable des projets financés en Egypte, au regard des objectifs assignés aux capitaux à risque par les protocoles et les programmes indicatifs conclus avec ce pays. En effet, aux termes de ces derniers les petites et moyennes entreprises constituent la cible privilégiée des capitaux à risque. Or, les seules opérations dirigées au bénéfice de cette population l'ont été à travers deux lignes globales de crédits dont la première, financée par le troisième protocole, n'a été que très partiellement utilisée, et la seconde, financée par le quatrième protocole, n'avait, au moment de l'enquête de la Cour, donné lieu à aucune affectation.

129. Selon la BEI, le portefeuille des projets financés en Egypte est sain et reflète son souci de gérer au mieux les ressources qui lui ont été confiées par la Commission compte tenu des possibilités offertes par le marché local. Sans contester cette affirmation, la Cour constate la contradiction avec les engagements pris dans les programmes indicatifs.

130. Les autorités compétentes d'un PTM soulignaient par ailleurs que l'intérêt fondamental de cet instrument financier était de permettre la réalisation des projets de qualité, mais difficile à financer par des crédits bancaires classiques en raison de l'impossibilité de leurs promoteurs d'offrir des garanties suffisantes. Ainsi, les capitaux à risques ont vocation à favoriser l'émergence d'une nouvelle génération d'entrepreneurs, ce qui n'était pas vraiment le cas pour les projets financés en Egypte et ne l'était que partiellement pour ceux financés au Maroc et en Tunisie.

Suivi général des opérations par la BEI

131. S'agissant du suivi documentaire, il a été constaté que les IFI n'ont, généralement, pas respecté leurs obligations contractuelles relatives à l'envoi régulier à la BEI des fiches d'information sur l'état de leur portefeuille capitaux à risques, ainsi que sur la situation financière de chaque bénéficiaire.

132. La BEI a engagé, à ses frais, un consultant pour procéder, en mai 1993, à une évaluation des opérations financées au Maroc, sur la base d'un large échantillon de 37 projets. Plusieurs des projets examinés dans le cadre de l'enquête de la Cour avaient également fait l'objet soit d'une évaluation de ce consultant, soit d'un contrôle de la BEI. La Cour a pu vérifier la similitude des constatations.

Résultats enregistrés

133. La gestion des capitaux à risque dans le cadre de la mise en œuvre des troisièmes protocoles se caractérise par:

a) une affectation équilibrée des crédits au bénéfice des divers secteurs d'activité des PTM, notamment au Maroc et en Tunisie où respectivement sept et neuf secteurs d'activité, ont bénéficié de cet instrument financier;

b) un effet levier sur les investissements, la priorité donnée à la création d'entreprises conjointes ayant favorisé l'apport de capitaux étrangers;

c) la création de 5 200 emplois directs au Maroc et plus de 1 900 en Tunisie et en Egypte. Dans ces deux derniers pays, deux autres opérations contrôlées ont, en outre, permis de sauvegarder, respectivement 400 et 500 emplois qui étaient menacés;

d) une sélection de projets ayant vocation à améliorer les balances du commerce extérieur.

Mise en œuvre des quatrièmes protocoles

134. Dans le cadre des troisièmes protocoles, les financements accordés au travers des lignes globales de crédits, exception faite de ceux accordés aux IFI elles-mêmes, avaient pris la forme, de prêts à long terme proposés à des taux d'intérêts inférieurs à ceux du marché local. Il apparaît, au terme des contrôles effectués, que ce fût la cause principale de leur succès.

135. Les conditions d'attribution des financements dans le cadre des quatrièmes protocoles démontrent la volonté d'accentuer le caractère capital à risque en favorisant les prises de participation rémunérées sur la base des dividendes versés, et celle de renforcer la priorité donnée à la constitution d'entreprises conjointes avec des partenaires européens. Ces nouvelles modalités connaissent des difficultés d'application au Maroc et en Tunisie et expliquent le faible niveau d'utilisation des lignes de crédits conclues dans le cadre des quatrièmes protocoles (voir *tableau 8*).

TABLEAU 8

TROISIÈMES ET QUATRIÈMES PROTOCOLES — CAPITAUX À RISQUE AU 31.12.96

(en Mio ECU)

Pays	Réf.	Définition du prêt	Engagements	Décaissements	Annulations	Solde
ALGÉRIE	SEM/03/208/025/E	Direct	3,0	0,9	0,0	2,2
	SEM/03/208/026/E	Direct	1,0	0,2	0,0	0,8
		TOTAL DU 3e PROTOCOLE POUR L'ALGÉRIE	**4,0**	**1,0**	**0,0**	**3,0**
MAROC	SEM/03/204/008/C	prêt global	9,0	9,0	0,0	0,0
	SEM/03/204/010/E	Capitaux à risque	0,5	0,5	0,0	0,0
	SEM/03/204/011/E	Capitaux à risque	1,5	1,2	0,0	0,3
		TOTAL DU 3e PROTOCOLE POUR LE MAROC	11,0	10,7	0,0	0,3
	SEM/04/204/006/E	Prêt global	20,0	10,0	0,0	10,0
		TOTAL DU 4e PROTOCOLE POUR LE MAROC	20,0	10,0	0,0	10,0
		TOTAL DES 3e ET 4e PROTOCOLES POUR LE MAROC	**31,0**	**20,7**	**0,0**	**10,3**
TUNISIE	SEM/03/212/008/E	Prêt global	3,0	2,9	0,0	0,1
	SEM/03/212/013/E	Prêt global	3,0	2,5	0,0	0,5
		TOTAL DU 3e PROTOCOLE POUR LA TUNISIE	6,0	5,4	0,0	0,6
	SEM/04/212/005/E	Prêt global	7,0	3,0	0,0	4,0
	SEM/04/212/016/E	Prêt global	8,0	1,5	0,0	6,5
		TOTAL DU 4e PROTOCOLE POUR LA TUNISIE	15,0	4,5	0,0	10,5
		TOTAL DES 3e ET 4e PROTOCOLES POUR LA TUNISIE	**21,0**	**9,8**	**0,0**	**11,2**
EGYPTE	SEM/03/220/012/E	Direct	3,0	3,0	0,0	0,0
	SEM/03/220/013/E	Prêt global	3,0	0,5	2,5	0,0
	SEM/03/220/022/E	Direct	2,0	2,0	0,0	0,0
	SEM/03/220/030/E	Direct	3,0	3,0	0,0	0,0
	SEM/03/220/036/E	Direct	1,5	1,5	0,0	0,0
		TOTAL DU 3e PROTOCOLE POUR L'EGYPTE	12,5	10,0	2,5	0,0
	SEM/04/220/013/E	Prêt global	6,0	0,0	0,0	6,0
	SEM/04/220/029/E	Direct	6,0	6,0	0,0	0,0
	SEM/04/220/033/E	Direct	2,5	0,0	0,0	2,5
		TOTAL DU 4e PROTOCOLE POUR L'EGYPTE	14,5	6,0	0,0	8,5
		TOTAL DES 3e ET 4e PROTOCOLES POUR L'EGYPTE	**27,0**	**16,0**	**2,5**	**8,5**
JORDANIE	SEM/03/628/011/E	Prêt global	1,0	1,0	0,0	0,0
	SEM/03/628/037/E	Prêt global	1,0	1,0	0,0	0,0
		TOTAL DU 3e PROTOCOLE POUR LA JORDANIE	2,0	2,0	0,0	0,0
	SEM/04/628/012/E	Prêt global	2,0	1,0	0,0	1,0
		TOTAL DU 4e PROTOCOLE POUR LA JORDANIE	2,0	1,0	0,0	1,0
		TOTAL DES 3e ET 4e PROTOCOLES POUR LA JORDANIE	**4,0**	**3,0**	**0,0**	**1,0**
LIBAN	SEM/03/604/009/E	Prêt global	1,0	0,0	0,0	1,0
		TOTAL DU 3e PROTOCOLE POUR LE LIBAN	1,0	0,0	0,0	1,0
	SEM/04/604/007/E	Prêt global	2,0	0,0	0,0	2,0
		TOTAL DU 4e PROTOCOLE POUR LE LIBAN	2,0	0,0	0,0	2,0
		TOTAL DES 3e ET 4e PROTOCOLE POUR LE LIBAN	**3,0**	**0,0**	**0,0**	**3,0**
3e PROTOCOLE		Capital à risque	2,0	1,7	0,0	0,3
		Prêts directs	13,5	10,5	0,0	3,0
		Prêts globaux	21,0	16,9	2,5	1,6
		TOTAL 3e PROTOCOLE	**36,5**	**29,0**	**2,5**	**5,0**
4e PROTOCOLE		Prêts directs	8,5	6,0	0,0	2,5
		Prêts globaux	45,0	15,4	0,0	29,5
		TOTAL 4e PROTOCOLE	**53,5**	**21,4**	**0,0**	**32,0**
		CAPITAL À RISQUE	2,0	1,7	0,0	0,3
		PRÊTS DIRECTS	22,0	16,5	0,0	5,5
		PRÊTS GLOBAUX	66,0	32,3	2,5	31,2
		GRAND TOTAL 3e ET 4e PROTOCOLES	**90,0**	**50,5**	**2,5**	**37,0**

Source: Cour des comptes.

136. Par ailleurs, en raison de la structure, souvent familiale des PME locales, le double objectif d'aider au renforcement de leurs fonds propres tout en favorisant la création de joint venture est souvent difficilement conciliable avec la réticence manifestée pour accepter l'entrée d'un partenaire étranger. Les autorités locales préconisent de scinder en deux les lignes globales de crédits pour qu'une partie soit réservée aux promoteurs locaux qui ne désirent pas s'associer en joint venture.

La gestion des bonifications d'intérêts

Introduction

137. Les aides non remboursables prises en charge par le Budget général de la Communauté prévues dans les protocoles peuvent être utilisées pour bonifier, dans la limite de 2 %, les taux d'intérêts appliqués par la BEI aux prêts qu'elle accorde sur ses ressources propres. À la différence de capitaux à risque, les protocoles sont muets sur les montants qui peuvent être alloués au titre des bonifications d'intérêts.

138. La Cour critiquait dans son rapport nº 3/91 le pouvoir que le règlement de 1986 conférait à la BEI en matière de décisions de financement relatives aux bonifications d'intérêts. De ce fait, les ressources budgétaires non remboursables étaient en priorité affectées aux besoins de la BEI. Le règlement nº 1762/92 du Conseil y a remédié, mais n'est entré en application que lors de la mise en œuvre des quatrièmes protocoles.

Résultats des contrôles

Données budgétaires

139. La mise en œuvre des troisièmes et quatrièmes protocoles au bénéfice des sept pays concernés par la présente enquête a donné lieu, à la date du 31 décembre 1996, à un engagement total de 114,7 Mio ECU en crédits d'engagement sur lequel 58,3 Mio ECU ont été payés. Par ailleurs, 5,3 Mio ECU de crédits engagés sont tombés en annulation. À l'arrêté des comptes de l'exercice 1996, le solde des crédits engagés et non payés au titre des bonifications d'intérêts sur les enveloppes budgétaires des troisièmes et quatrièmes protocoles se chiffrait à 51,1 Mio ECU, soit 44,5 % du total engagé (voir *tableau 9*).

TABLEAU 9

TROISIÈMES ET QUATRIÈMES PROTOCOLES — BONIFICATIONS D'INTÉRÊTS AU 31.12.96

(in Mio ECU)

Pays	Réf.	Bonifications d'intérêts			
		Engagements	Décaissements	Annulations	Solde
ALGÉRIE	—	—	—	—	—
EGYPTE	SEM/03/220/011/B	3,0	2,8	0,2	0,0
	SEM/03/220/014/E	6,4	5,3	1,1	0,0
	SEM/03/220/015/B	0,9	0,8	0,2	0,0
	SEM/03/220/016/B	5,6	3,3	2,3	0,0
	SEM/03/220/017/B	2,8	2,1	0,7	0,0
	SEM/03/220/027/B	3,8	3,5	0,0	0,3
	SEM/03/220/029/B	1,9	1,7	0,0	0,3
	SEM/03/220/037/B	0,8	0,0	0,0	0,8
	SEM/03/220/038/B	7,9	6,3	0,0	1,5
	SEM/03/220/041/B	2,7	0,0		2,7
TOTAL DU 3e PROTOCOLE POUR L'EGYPTE		35,8	25,7	4,5	5,6
	SEM/04/220/001/B	1,7	0,0	0,0	1,7
	SEM/04/220/007/B	4,9	4,9	0,0	0,0
	SEM/04/220/009/B	7,4	0,9	0,0	6,5
	SEM/04/220/012/B	3,4	0,0	0,0	3,4
	SEM/04/220/023/B	5,4	2,7	0,0	2,7
	SEM/04/220/032/B	7,6	0,0	0,0	7,6
TOTAL DU 4e PROTOCOLE POUR L'EGYPTE		30,4	8,5	0,0	21,9
TOTAL DES 3e ET 4e PROTOCOLES POUR L'EGYPTE		66,2	34,2	4,6	27,4

(in Mio ECU)

Pays	Réf.	Bonifications d'intérêts			
		Engagements	Décaissements	Annulations	Solde
JORDANIE	SEM/03/628/008/B	2,1	1,5	0,6	0,0
	SEM/03/628/009/B	1,2	1,2	0,0	0,0
	SEM/03/628/010/B	1,1	1,0	0,0	0,1
	SEM/03/628/018/B	0,3	0,1	0,0	0,3
	SEM/03/628/030/B	1,4	1,3	0,1	0,0
	SEM/03/628/034/B	0,3	0,3	0,0	0,0
	SEM/03/628/036/B	0,4	0,4	0,0	0,0
	SEM/03/628/039/B	1,0	0,9	0,0	0,1
	SEM/03/628/040/B	0,8	0,8	0,0	0,0
TOTAL DU 3e PROTOCOLE POUR LA JORDANIE		8,7	7,5	0,7	0,5
	SEM/04/628/002/B	2,3	0,4	0,0	1,9
	SEM/04/628/003/B	0,6	0,4	0,0	0,2
	SEM/04/628/004/B	0,7	0,6	0,0	0,1
	SEM/04/628/010/B	1,2	1,1	0,0	0,0
	SEM/04/628/014/B	2,0	1,0	0,0	1,0
	SEM/04/628/018/B	0,0	0,0	0,0	0,0
	SEM/04/628/020/B	2,7	1,0	0,0	1,7
	SEM/04/628/021/B	0,9	0,4	0,0	0,5
	SEM/04/628/026/B	1,5	0,0	0,0	1,5
TOTAL DU 4e PROTOCOLE POUR LA JORDANIE		11,9	5,0	0,0	6,9
TOTAL DES 3e ET 4e PROTOCOLES POUR LA JORDANIE		20,6	12,5	0,7	7,3
LIBAN	—	—	—	—	—
MAROC	—	—	—	—	—
SYRIE	SEM/03/608/013/B	6,1	0,0	0,0	6,1
TOTAL DU 3e PROTOCOLE POUR LA SYRIE		6,1	0,0	0,0	6,1
	SEM/04/608/001/B	6,9	0,0	0,0	6,9
TOTAL DU 4e PROTOCOLE POUR LA SYRIE		6,9	0,0	0,0	6,9
TOTAL DES 3e ET 4e PROTOCOLES POUR LA SYRIE		13,0	0,0	0,0	13,0
TUNISIE	SEM/03/212/005/B	1,4	1,2	0,0	0,2
	SEM/03/212/006/B	1,4	1,4	0,0	0,0
	SEM/03/212/011/B	2,4	2,2	0,0	0,2
	SEM/03/212/016/B	5,4	5,1	0,0	0,3
	SEM/03/212/018/B	4,4	1,7	0,0	2,7
TOTAL DU 3e PROTOCOLE POUR LA TUNISIE		14,9	11,6	0,0	3,3
GRAND TOTAL DU 3e PROTOCOLE		65,5	44,8	5,3	15,4
GRAND TOTAL DU 4e PROTOCOLE		49,2	13,6	0,0	35,6
GRAND TOTAL DES 3e et 4e PROTOCOLES		**114,7**	**58,3**	**5,3**	**51,1**

Source: Cour des comptes.

Engagements dormants et suivi

140. L'examen des dossiers de la Commission a permis de constater l'existence d'un volume important de crédits d'engagements immobilisés soit prématurement, soit pour un montant excédant les besoins des opérations concernées.

141. Ce phénomène illustre la faiblesse du suivi de la Commission qui n'a pas procédé aux contrôles nécessaires à la vérification du bien-fondé du montant engagé et qui n'a pas mis en place une procédure annuelle de clôture des projets achevés.

Immobilisation prématurée de crédits d'engagement

142. Globalement, l'examen des comptes de la Commission a montré que des crédits engagés, pour un montant total de 27,5 Mio ECU sont restés inutilisés sur des périodes supérieures à deux années. Ces montants, comme le montre le *tableau 10b*, proviennent de sept projets dont quatre n'avaient fait l'objet d'aucun paiement au moment du contrôle.

BONIFICATIONS D'INTÉRÊTS — ENGAGEMENTS DORMANTS

TABLEAU 10a

Reliquats à dégager

Pays	2ème protocoles		3ème protocoles		4ème protocoles	
	Opération d'identification	Montant (Mio ECU)	Opération d'identification	Montant (Mio ECU)	Opération d'identification	Montant (Mio ECU)
Egypte			SEM/03/220/029	0,25	SEM/04/220/007	0,01
Jordanie	SEM/628/02/034 SEM/628/02/035	0,10 0,07	SEM/03/628/010 SEM/03/628/018 SEM/03/628/034 SEM/03/628/036 SEM/03/628/039	0,08 0,28 0,01 0,03 0,07		
Tunisie			SEM/03/212/005 SEM/03/212/011	0,19 0,16		
Total		0,17		1,07		0,01
Grand total						1,25

TABLEAU 10b

Utilisation tardive des crédits engagés

Pays	3ème protocoles				4ème protocoles			
	Opération d'identification	Montant (Mio ECU)	Engagement comptable	Premier paiement	Opération d'identification	Montant (Mio ECU)	Engagement comptable	Premier paiement
Egypte	SEM/03/220/037	0,75	24.11.1992	—	SEM/04/220/009 SEM/04/220/012	7,40 3,39	1.12.1993 28.7.1994	11.7.1996 —
Jordanie					SEM/04/628/002 SEM/04/628/003	2,31 0,65	29.12.1992 23.3.1993	13.2.1996 10.8.1996
Syrie	SEM/03/608/013	6,10	3.5.1995	—	SEM/04/608/001	6,87	3.5.1995	—
Total		6,85				20,61		
Grand total								27,46

Source: Cour des comptes.

Reliquats à dégager

143. La revue des opérations financées au titre des bonifications d'intérêts dans le cadre des troisièmes et quatrièmes protocoles, ainsi que des deuxièmes, montre que des engagements, correspondant à des projets pour lesquels la BEI a procédé au versement final et l'a notifié à la Commission, restent ouverts dans les comptes de la Commission avec des reliquats parfois très anciens. Dans un cas, le dernier paiement remonte à 1990.

144. Le *tableau 10a* montre que 11 projets, représentant près de 1,25 Mio ECU sont dans ce cas, un reliquat de 168 320 ECU provenant même de deux engagements effectués au titre des deuxièmes protocoles avec la Jordanie. La mise en place d'une procédure systématique de clôture annuelle des opérations permettrait d'éviter une telle situation qui gèle inutilement des crédits et encombre la comptabilité.

145. Les contrôles effectués en Egypte confirment cette analyse. Dans deux des trois projets concernés, le montant engagé était trop élevé: pour l'un, il dépassait 700 000 ECU, c'est-à-dire qu'il était de 25 % trop élevé, pour l'autre, les chiffres étaient de 250 000 ECU et 13 % respectivement. Dans le premier cas, les fonds inutilisés et superflus sont restés bloqués à partir de mars 1994, dans le second cas, à partir de décembre 1992. Dans les deux cas, les fonds concernés apparaissaient toujours comme «restant à liquider» dans les comptes à la fin de 1995 et ils ont été reportés jusqu'à 1996, puis dégagés en juillet pour le premier cas seulement.

146. Dans le troisième cas, le prêt initial de la BEI sur ses ressources propres était fixé à 35 Mio ECU et faisait l'objet d'une bonification d'intérêts dont le montant était estimé à 5,6 Mio ECU. À la fin de 1993, la Banque a décidé de réduire son prêt à 28 Mio ECU, dans la mesure où le promoteur avait lui-même réduit l'importance du projet, mais elle n'a informé la Commission de cette modification qu'en juin 1994. Pourtant, celle-ci n'a, à ce moment-là, pris aucune mesure visant à diminuer les fonds engagés pour la bonification d'intérêts. Un reliquat de plus de 3 Mio ECU est demeuré engagé tout au long des années 1994 et 1995, un paiement définitif ayant été opéré en décembre 1995. Les fonds inutilisés n'ont été dégagés qu'en juillet 1996. Ce projet démontre encore une fois l'absence de gestion suffisamment rigoureuse des fonds budgétaires par les services de la Commission. La banque aurait également dû informer la Commission plus rapidement de sa décision de réduire son prêt.

Observations sur la gestion des bonifications d'intérêts

147. Les constatations qui précèdent démontrent la faiblesse des contrôles sur le bien-fondé des montants demandés par la BEI au titre des bonifications d'intérêt. La Commission n'a pas demandé d'explication sur le volume initial, sur les raisons de l'existence d'un reliquat à la fin d'une opération, ni a contrario sur les motifs qui ont amené la BEI à demander une augmentation des crédits initialement engagés. La faiblesse du suivi de la Commission est confirmée par l'ancienneté et le nombre des reliquats à dégager.

148. Le règlement (CEE) nº 1762/92 du Conseil a rendu à la Commission la maîtrise sur les décisions de financement au titre des bonifications d'intérêts. Il lui appartient dans ce cadre de s'assurer que le dossier de demande introduit par la BEI est de nature à lui permettre de vérifier le bien-fondé dans leurs principes comme dans leurs montants des crédits demandés.

149. La Commission par ailleurs devrait mettre en place, comme la Cour le lui a recommandé régulièrement, y compris dans d'autres domaines, une procédure annuelle de clôture des projets et de dégagement des reliquats ([27]).

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Considérations sur le système des protocoles

150. Les considérations émises par la Cour, à l'occasion de l'examen de la mise en œuvre des deux premières séries de protocoles, dans son rapport spécial nº 3/91, restent d'actualité ([28]).

151. Le droit acquis par les pays bénéficiaires sur les montants arrêtés dans les protocoles sans limite dans le temps n'a pas permis un enchaînement harmonieux entre les différents protocoles et a entraîné l'immobilisation de ressources budgétaires qui auraient pû être utilisées à d'autres fins. Parallèlement, la Commission s'est trouvée dans l'obligation de gérer simultanément les quatre séries de protocoles à partir de 1992. Cette gestion se prolongera jusqu'à l'épuisement des crédits affectés aux différents protocoles, et ce, en parallèle avec la gestion des aides régies par le règlement MEDA. À cet égard, la Commission envisage, sur base des troisièmes et quatrièmes protocoles, des paiements annuels de l'ordre de 200 Mio ECU jusqu'en 1999, puis pour les années suivantes des paiements moins élevés jusqu'à l'épuisement des crédits ([29]).

([27]) Voir notamment les points 3.18 et suivants du rapport spécial accompagnant la déclaration de fiabilité sur l'exercice 1994 (JO C 352 du 30.12.1995).

([28]) Voir rapport spécial nº 3/91, et notamment les points 3.23 et suivants (JO C 252 du 26.9.1991).

([29]) Voir commentaires à l'article B7-4051, Budget général de l'Union européenne pour l'exercice 1997 (JO L 44 du 14.2.1997).

152. Ce règlement MEDA apporte au problème de l'utilisation des fonds une réponse en adoptant une démarche susceptible de s'adapter avec souplesse aux capacités d'absorption des pays tiers bénéficiaires tout en répondant à leurs priorités. En effet, aux termes de ce règlement, les PTM ne disposent plus d'un droit acquis sur un montant budgétaire mais négocient, pour une durée de trois ans, un plan dont le caractère indicatif est souligné.

Considérations sur le système de gestion de la Commission

153. La gestion de la DG IB souffre de l'insuffisance des ressources humaines, d'un manque de clarté dans la répartition des tâches entre les services, comme dans celles des compétences entre le siège de la Commission à Bruxelles et les délégations. Les pouvoirs des délégations devraient être renforcés pour leur permettre de prendre, en temps utile, les décisions qui peuvent s'avérer nécessaires dans la gestion des projets. Ces compétences accrues devraient avoir pour contrepartie l'obligation de motiver ces décisions.

154. La qualité des conventions de financement doit être améliorée sur le plan juridique en prévoyant des sanctions lorsque les obligations ne sont pas respectées par le bénéficiaire et sur le plan technique par une meilleure description des organes de gestion, du contenu des rapports d'exécution, et l'introduction systématique d'une clause prévoyant une évaluation à mi-parcours et une évaluation finale du projet ainsi qu'un contrôle externe.

155. Les outils informatiques dont disposent la Commission ne lui permettent ni de tenir une comptabilité auxiliaire des projets directement rattachée à l'exécution budgétaire, ni un suivi détaillé des projets. Les engagements secondaires que représentent les contrats conclus en application des CF, doivent encore faire l'objet d'un suivi manuel. Le *Management Information System* (MIS) a été installé dans une version simplifiée en 1997.

156. L'effet conjugué de ces diverses insuffisances a pour conséquence une maîtrise insuffisante, par la Commission, du cycle complet de la gestion des projets et notamment la mise en œuvre. La rationalisation du système de gestion de la Commission, commencée avec la mise en œuvre du *Management Cycle Project*, doit être approfondie et complétée.

157. Cette situation est particulièrement préoccupante, au moment où avec l'adoption du règlement MEDA, les services de la Commission se trouvent confrontés à une augmentation très sensible du volume budgétaire à gérer qui, en crédits d'engagement, est de l'ordre du double de celui des protocoles. À cet effet, le budget rectificatif 1/96 a prévu la possibilité d'utiliser jusqu'à 3 % des crédits MEDA à titre de support administratif et technique. Par ailleurs, le changement d'approche de MEDA pourrait bouleverser les habitudes dans les relations entre la Communauté et les PTM et exacerber une compétition entre ces derniers.

158. De l'expérience que l'on peut tirer de la mise en œuvre des protocoles (voir point 103), il ressort que pour la gestion des financements à partir du règlement MEDA, la Commission devrait chaque fois que possible se baser sur les dispositifs administratifs en place depuis les PTM, et ne pas chercher à imposer un modèle standard préétabli.

Considérations relatives aux opérations gérées par la BEI sous mandat de la Commission

159. Les contrôles effectués ont permis d'apprécier, malgré des faiblesses dans les procédures d'instruction de certaines IFI, la qualité du système mis en place pour la gestion des capitaux à risque et d'enregistrer un satisfecit quant aux résultats obtenus. La mise en œuvre des capitaux à risque a cependant donné lieu à une concentration excessive des financements.

160. Le suivi par la Commission des opérations dont la gestion est confiée à la BEI est faible. Cette faiblesse se manifeste par une exploitation minimale des informations documentaires transmises par la BEI et, s'agissant des bonifications d'intérêts, par l'importance des engagements dormants.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 29 janvier 1998.

Par la Cour des comptes

Bernhard FRIEDMANN

Président

RÉPONSES DE LA COMMISSION

LE SYSTÈME DES PROTOCOLES

Mise en œuvre des protocoles

Présentation budgétaire

21. La Commission et l'autorité budgétaire se sont efforcées, lors de la préparation et de l'élaboration du budget annuel, de conserver un équilibre entre la multiplication et la consolidation des lignes budgétaires, tout en maintenant la transparence des objectifs liés aux actions financées.

Légalité communautaire

23. Pour ce qui relève des décisions relatives aux bonifications d'intérêts, bien que l'avis de la Commission puisse théoriquement être rejeté, cela ne s'est jamais produit en réalité.

Comme la Cour le signale, le règlement 1762/92 a remédié à une telle situation.

24. En application de l'article 209 du traité, la Cour des comptes doit être consultée pour avis par le Conseil dans trois cas très précis. Selon la Commission, le règlement MEDA ne relève pas directement de ces cas.

Néanmoins, il existe une consultation facultative entre la Commission et la Cour aux termes d'un accord conclu en 1980. La Cour peut être consultée sur toutes les propositions ayant «des modifications significatives aux techniques des mécanismes financiers et/ou budgétaires».

À l'avenir, la Commission veillera plus systématiquement à recommander au Conseil la consultation pour avis préalable de la Cour des comptes.

Conclusions sur le système des protocoles

28. Voir le point 24.

LES OPÉRATIONS GÉRÉES DIRECTEMENT PAR LA COMMISSION

Les instruments de gestion et de suivi

Les conventions de financement

31. à 33. La Commission examinera les recommandations de la Cour. La Commission admet que les accords financiers auraient pu faire l'objet d'une amélioration globale et que la mise en œuvre de la gestion du cycle des projets (Project Cycle Management) a conduit à une meilleure définition et un meilleur suivi du projet.

Des formations à cette méthode «Project Cycle Management» ont été organisées en faisant appel à des consultants extérieurs, de 1992 à 1997. Ainsi petit à petit, les responsables de projet ont acquis cette méthode de gestion de projet.

Informatique

34. à 36. De nouveaux efforts sont entrepris actuellement pour continuer à développer des outils de gestion financière et d'information destinés à la supervision et au contrôle de projets.

L'organisation et les moyens des services

37. à 43. Au cours de la période couverte par l'audit de la Cour, les structures administratives de la Commission relatives à l'aide bilatérale ont été substantiellement modifiées. La répartition des responsabilités entre le siège et ses délégations fait l'objet d'un examen permanent. En matière d'appels d'offres, de contrats et de paiements au niveau local, les modifications apportées à la réglementation ont permis aux délégations de conserver leur flexibilité. Avec la mise en place des équipes MEDA, la capacité des délégations à assurer le suivi des projets sera renforcée. En ce qui concerne le siège, une séparation des responsabilités liées à la conception, au financement, à la gestion et à l'évaluation des projets a été instaurée en s'inspirant de l'initiative SEM 2000 et des principes qui sous-tendent la gestion des cycles de projet. Le réexamen de l'aide bilatérale a permis de dégager des fonds supplémentaires pour l'application et le suivi de projets dans le cadre du règlement MEDA. Lorsque cela s'est avéré nécessaire, des lignes directrices ont été remises ou rappelées au personnel de la Commission, au sujet de ses obligations en matière de gestion des contrats et des accords financiers. L'impact des conséquences mentionnées par la Cour au paragraphe 42 de ses observations sera atténué au fur et à mesure que la culture de discipline financière créée par l'initiative SEM 2000 s'imposera.

L'organisation du travail entre les unités géographiques, techniques et les délégations est cohérente avec les travaux menés au niveau de la Direction générale IB qui visent à établir de nouvelles règles pour déterminer le plus

précisément possible, le mode de coopération entre les services du siège et celles des délégations de la Commission en matière de coopération économique et d'aide au développement.

Calendrier de la réalisation des projets

44. à 47. En ce qui concerne le projet «Economic Geology Project», la Commission avait pris sa décision le 23.3.1989 et, à la suite des travaux préparatoires, la convention de financement avait été envoyée pour être signée le 14.11.1989 et avait finalement été contresignée le 23.4.1990. Le retard de 13 mois a été dû à la nécessité d'achever les procédures administratives tant au sein de la Commission que dans le pays bénéficiaire.

La Commission est consciente du problème soulevé par la Cour et a inclus, dans la proposition d'amendement du règlement financier, la signature de la convention de financement au moins dans l'année suivant celle de la décision prise par la Commission. Cette mesure vise à encourager les destinataires à s'assurer que leurs procédures nationales sont achevées dans un délai fixé, lorsqu'ils acceptent les conditions associées à l'octroi d'une aide.

46. Les «dispositions techniques administratives» (DTA) de la convention de financement font souvent l'objet de négociations difficiles et délicates avec les États bénéficiaires, notamment pour garantir la transparence des règles et la sécurité des fonds communautaires.

Les conventions de financement mentionnées par la Cour avaient été élaborées à la fin des années 80 et au début des années 90.

Avec la création, en juillet 1995, de la direction des finances et ressources, en tant que contrepoids exigé par l'initiative SEM 2000, des progrès ont été réalisés en vue d'harmoniser et de compléter les conventions de financement, qui comprennent désormais la plupart des suggestions présentées par la Cour.

Quant aux règles concernant les procédures d'appels d'offres et de contrats, la Commission a établi des règles et directives détaillées destinées au personnel responsable de projets communautaires. Ces règles sont mises à jour régulièrement ainsi que lorsque les circonstances l'exigent.

48. — 49. La Commission n'ignore pas que les grands projets de construction et d'infrastructures sociales ont souvent tendance à dépasser les prévisions de coût initiales. Dans le cas de l'aide à la coopération couverte par un accord préférentiel, le projet est géré principalement par le pays et la Commission prend les mesures appropriées en vue de garantir que les projets se déroulent correctement, en tenant compte des changements du contexte économique, social et technique. Actuellement, la Commission dispose, en matière de conventions de financement, de mesures visant à mieux contrôler la date d'expiration et à la modifier en fonction des circonstances.

Gestion financière et suivi des projets

51. à 53. La Commission reconnaît que les rapports d'avancement devraient être suivis plus efficacement. En continuant de fonder l'apport d'une aide extérieure sur les principes de la confiance mutuelle, la Commission s'efforce de garantir que l'État bénéficiaire ou l'institution financière exerce un contrôle sur les contributions du bénéficiaire.

Par le biais de son représentant, la Commission garantit que les systèmes de suivi sont actualisés en fonction des nouveaux besoins. Le siège de la Commission reçoit néanmoins des rapports réguliers sur l'avancement des projets. Etant donné l'augmentation des ressources disponibles en vertu du règlement MEDA, la Commission prévoit un meilleur suivi des rapports en question.

52. A chaque fois que c'est possible, la Commission a prévu de s'appuyer sur les structures nationales pour favoriser le concept «ownership». L'introduction de missions de supervision semestrielles, telles qu'elles sont actuellement prévues dans le cadre du programme MEDA, devrait renforcer considérablement le suivi des projets.

Gestion administrative et financière

Suivi des comptes des payeurs délégués

54. La Commission est consciente du problème souligné par la Cour et, après la création de la DG IB, a réaffecté une partie du personnel au rapprochement des comptes des payeurs délégués. En outre, la Commission applique désormais des procédures destinées à garantir que, dans le futur, le rapprochement aura lieu sur une base trimestrielle. Le processus visant à rattraper le retard est bien engagé, excepté pour les pays dans lesquels l'accès à l'information est difficile, notamment en raison de problèmes politiques.

Sélection de l'assistance technique

55. La responsabilité du choix de l'assistance technique incombe désormais à la direction des finances et ressources mise en place récemment au sein de la DG IB.

En séparant les fonctions d'initiative, de sélection, de mise en œuvre et d'évaluation, la Commission a renforcé le contrôle interne, assurant ainsi non seulement la transparence mais également l'efficacité des procédures. De plus, de nouvelles procédures d'appels d'offres, dont les délais ont été revus, ont été communiquées au personnel responsable de projets.

56. — 57. Voir les remarques au point 55.

Gestion de la trésorerie

59. De tels projets sont généralement mis en œuvre dans des circonstances difficiles et il est primordial que la gestion du projet soit menée dans une optique prudente mais positive. Le programme de travail et les estimations de coût reflétaient cette approche. L'unité de gestion du projet (PMU) a l'obligation, lors de la mise en œuvre du programme de travail et de l'estimation des coûts, de contrôler attentivement les réalisations et les dépenses.

60. La réutilisation des intérêts dans le cadre des opérations de crédit pourra faire l'objet d'un accord avec l'administration sur base des résultats/conclusions établis par ces missions de supervision semestrielles.

Prise en charge de dépenses inéligibles

61. — 62. La Commission veille à ce que les paiements soient effectués au titre de dépenses éligibles. L'éligibilité est déterminée, entre autres éléments, par le fait que la dépense est exigible après l'engagement des crédits. La convention de financement peut donc autoriser des dépenses qui ont été engagées entre la date d'engagement des crédits et celle de l'entrée en vigueur de la convention.

La Commission convient que pour le projet SEM/03/204/212, la part de 212 000 ECU, sur le paiement total de 452 488 ECU, était une aide consacrée à la partie du projet antérieure à la signature de la convention de financement. Lorsque la formation à laquelle la subvention était destinée a commencé (septembre 1990), la Commission avait décidé (6 juillet 1990) de soutenir le projet et les crédits nécessaires au financement du projet avaient déjà été engagés.

63. L'activité non prévue relevée par la Cour concerne le besoin urgent de maîtriser la propagation d'un vecteur due à la diffusion, en Libye, de larves de lucilie bouchère vivantes mais stériles importées des États-Unis. Cette activité avait reçu l'accord des États membres et de l'Egypte. La Commission a fourni 700 000 ECU, provenant du programme de développement du secteur alimentaire (FSDP), pour l'acquisition immédiate d'insecticides destinés à un contrôle préventif des insectes le long de la frontière entre l'Egypte et la Libye. La somme avancée devait être remboursée par le Fonds de contrepartie de l'aide alimentaire (FACF). Le comité du FACF a autorisé le versement de 705 010 ECU en livres égyptiennes sur le compte des avances remboursables du FSDP.

64. La convention de financement prévoyait des montants de 350 700 ECU (15 % du total du projet, diminué des faux frais) pour les services fournis par une organisation internationale et de 1 067 500 ECU pour les frais de personnel et de matériel de bureau de l'organisation. Ces frais sont désormais répartis sur les cinq projets auxquels participe l'organisation internationale. En ce qui concerne l'allocation des frais de matériel de bureau, la Commission a demandé des éclaircissements à l'organisation internationale en question.

Délais de paiement

65. Les intérêts de retard mentionnés par la Cour s'expliquent par le paiement tardif d'une avance exigible en 1991. Le retard de 158 jours a été provoqué par des éléments extérieurs au siège de la Commission, qui a toutefois été obligée d'exécuter la sanction dans l'intérêt du projet.

66. Quant à l'étude des nappes phréatiques de l'Azraq (SEM/030628/006), il convient de remarquer que les retards de paiement étaient dus à la procédure de paiement employée par le système bancaire, qui effectuait des versements aux sous-traitants dans les monnaies locales alors que le contrat indiquait clairement que les paiements devaient se faire en ECU.

68. Au sujet des délais cités par la Cour, les procédures internes de la Commission ont duré de 42 à 53 jours, pour traiter la demande de paiement émise par l'ordonnateur national.

Évaluation et audits externes

69. à 71. Depuis la mise en œuvre des projets examinés dans le cadre de l'audit de la Cour, des améliorations ont eu lieu en ce qui concerne le nombre de projets évalués. La création d'une unité «évaluation» dans les services concernés, ainsi que le renforcement de l'unité financière, devrait permettre un suivi approfondi des rapports d'audit et des évaluations à mi-chemin et ex-post des projets.

En ce qui concerne les audits, la Commission, confrontée à des limitations de personnel, a eu recours à des auditeurs externes. Un programme systématique d'audits, alliant les ressources internes, celles du projet et les auditeurs externes, est en cours d'élaboration pour 1998.

Par ailleurs, la Commission essaye de plus en plus d'inclure dans le texte des CF l'obligation de soumettre les comptes des projets à des audits externes.

Modification des décisions initiales

72. à 80. Les responsables de projet, au siège de la Commission et dans les délégations, avaient adopté une approche pragmatique pour la mise en œuvre de la convention de financement. Comme l'a souligné la Cour, cela a eu pour effet de modifier les conditions des conventions de financement.

La responsabilité d'assurer l'approbation adéquate dans les questions contractuelles et juridiques a été retirée aux unités techniques et, dans une large mesure, aux délégations, pour être confiée à la direction des finances et ressources. Le contrôle interne des modifications apportées aux conventions de financement a ainsi été renforcé. Par conséquent, toute modification des conventions doit recevoir une autorisation conforme à la réglementation.

Prestations de l'assistance technique

81. La Commission partage le point de vue de la Cour concernant la qualité globale de l'assistance technique apportée aux projets.

82. à 84. Dans un cas, le consultant a été remplacé et dans un autre, il a été autorisé à poursuivre le contrat, et l'affaire est sur le point d'être résolue.

Gestion des responsables des projets et résultats obtenus

Observations comptables et financières

85. à 87. Un programme d'audit des projets pour 1998 reprendra les points indiqués par la Cour.

Résultats enregistrés et pérennité des projets

88. La Cour a reconnu les dangers inhérents aux projets de développement, qui nécessitent un équilibre entre l'assistance technique et l'instauration d'une culture de dépendance. Les exemples donnés aux paragraphes 89 — 98 confirment ce dilemme.

89. Au moment de remettre les installations à la GOSD, il est apparu clairement que la GOSD avait besoin d'un soutien institutionnel pour une période limitée afin d'acquérir la capacité de gérer ces installations, à ce stade du projet Helwan. La Commission a donné son accord et un financement complémentaire de 3 millions d'ECU a été libéré à cette fin. Les déficiences de la GOSD relevées par les auditeurs avaient été identifiées à l'époque et des mesures avaient été prises pour améliorer sa capacité de gestion.

90. Il n'est pas exceptionnel que le personnel (principalement rémunéré par les entrepreneurs) chargé de gérer et d'entretenir l'installation au cours de la période d'essai ne souhaite pas être employé par l'État. C'est la raison pour laquelle la GOSD avait besoin d'une assistance technique (AT) pendant une période intermédiaire, après le retrait des entrepreneurs et le transfert des responsabilités du niveau national vers le niveau municipal. Une telle période de transition est plutôt critique et les auditeurs de la Cour ont examiné le projet à ce moment précis. La situation s'est améliorée depuis lors et le retrait progressif contrôlé de l'AT d'ici à 1998 est en cours. La question du tarif de l'eau est une question politique très sensible et ne saurait être traitée spécifiquement dans le cadre du projet. Toutefois, la CE, ainsi que d'autres donateurs importants, l'ont soulevée auprès du gouvernement égyptien.

93. La Commission assurera un suivi permettant d'améliorer le contrôle des stocks et de l'équipement.

94. à 96. Voir la réponse globale au point 88.

Conclusions sur la gestion des projets

99. Le rapport spécial 3/91 et les réponses correspondantes ont constitué la base de la plupart des révisions apportées aux procédures de la Commission en matière d'aide aux pays méditerranéens. Les engagements pris par la Commission n'ont pu être entièrement respectés dans les projets financés par les troisième et quatrième protocoles car ils étaient déjà en cours d'application lorsque le rapport a été élaboré; ils ont néanmoins fait l'objet d'un suivi en tant que projets MEDA.

100. à 102. Le manque de personnel souligné par la Cour a, dans une certaine mesure, été compensé par les dispositions budgétaires accompagnant le programme MEDA. La restructuration de la Commission lancée par SEM 2000 a conduit à une plus grande transparence en matière de responsabilités, à une répartition des tâches et à la mise en place de règles plus explicites sur la gestion des projets.

Les améliorations nécessaires se sont poursuivies en augmentant la capacité de la Commission à évaluer et à contrôler les projets, en développant davantage les systèmes informatisés de suivi comptable et financier des projets, ainsi qu'en consacrant les ressources nécessaires à l'extension du suivi technique desdits projets.

101. Voir les points 34 à 36 et 37 à 43.

103. La Commission prend note des observations de la Cour pour ce qui relève de la définition des systèmes de gestion. Ce point est devenu maintenant un point essentiel à traiter en détail dans les phases d'instruction des projets et à reprendre de même dans les conventions de financement.

La Commission cherche à s'appuyer en règle générale sur les administrations nationales pour la mise en œuvre des projets en adaptant le système proposé aux capacités de l'administration.

Dans le cadre de la mise en place de Meda, la Commission est en train d'établir des instruments pour faciliter la gestion des projets, elle négocie des conventions-cadres avec chacun des partenaires méditerranéens qui définissent, en commun accord, le cadre réglementaire et le dispositif administratif nécessaire pour l'exécution des projets et programmes. Partant d'une base commune, elles prendront en considération les différentes propositions et situations individuelles des partenaires tiers méditerranéens.

LA GESTION DES OPÉRATIONS GÉRÉES SOUS MANDAT DE LA BEI ET LEUR CONTRÔLE

Présentation générale de l'enquête

107. La Commission et la BEI prennent soin de donner suite aux demandes de la Cour.

A l'occasion de ses discussions de programmation annuelle avec le membre de la Cour responsable de la coordination des audits des mandats gérés par la BEI, le Comité de vérification de la BEI exprime le souhait que la répartition des visites sur l'année soit équilibrée, et que le programme tienne compte des particularités locales administratives et fériées. Ce travail de planification est tout à fait normal entre deux organes de contrôle.

Ceci étant dit, le Comité de vérification est toujours disponible pour organiser des visites conjointes effectivement demandées, conformément aux termes de l'Accord Tripartite entre les institutions et ceci parfois dans des délais extrêmement courts, compte tenu du pays concerné.

En outre, afin que la Cour puisse tirer profit au maximum des visites sur place, des séances d'information sont toujours organisées préalablement à ces visites.

Dispositif de gestion des capitaux à risques

Finalité des capitaux à risques et conditions d'éligibilité

110. L'interprétation des conditions d'octroi de capitaux à risques est tout à fait compatible avec les objectifs d'une assistance de ce genre. D'ailleurs, les conditions de chaque projet sont soumises pour approbation au «Comité de l'Article 9», représentants des gouvernements des Etats membres ainsi qu'un représentant de la Commission, conformément aux règlements.

Description du système de gestion

Modalités de financement et dispositif contractuel

114. a) Si la remarque peut être admise pour certaines opérations du 3e protocole, elle n'est pas applicable à la plupart des opérations du quatrième protocole.

b) De manière générale, le risque de change est pris en charge par la Communauté (cf. Art 3.1, 2e alinéa des conventions de gestion entre la Commission et la BEI des 16 juin 1987 et 17 décembre 1992). Il est inhérent à la nature de l'opération «prise de participation».

L'instruction et le suivi des projets

117. Il importe de préciser que la ligne globale de crédits, par laquelle il y a délégation de l'instruction tout en conservant la décision par la BEI, constitue également une formule habituelle, que ce soit pour les ressources propres ou pour les capitaux à risques.

Observations de la Cour à l'issue des contrôles

Instruction des projets

122. Ce problème a été diagnostiqué par la BEI, qui a réagi en attachant plus d'importance à l'apport technologique ou commercial du partenaire, qu'à son simple apport financier trop souvent peu efficace à moyen terme.

123. Ce problème est bien connu de la BEI; il en ressort l'intérêt de renforcer les fonds propres avec les capitaux à risque.

124. La BEI procède à des contrôles réguliers et constate des progrès de la part des IFI en la matière.

Concentration des aides

126. Il importe de préciser que presque toutes les banques marocaines sont utilisatrices de la ligne de crédit. Étant donné que la demande de financement de projets est importante au Maroc, il s'avère rentable et logique que les propres clients des IFI présentent des projets adéquats. Cela n'exclut pas que d'autres puissent présenter leurs projets.

127. à 130. Lorsque la Communauté et la BEI ont lancé l'initiative, la mise à disposition de crédits globaux destinés au secteur des PME était une activité innovatrice. Dans le contexte du développement, il n'a pas été facile d'identifier des projets adéquats, présentés par des PME financièrement stables et désireuses d'obtenir des crédits dans des monnaies étrangères. A l'époque, certaines IFI ne disposaient pas d'une expérience suffisante pour étendre le financement de la ligne de crédit aux PME, bien que cela semble changer progressivement.

Le faible taux de souscription des crédits globaux s'expliquait également par l'exposition au risque de change et les fluctuations soudaines des marchés d'exportation, ainsi que les conditions dominant l'environnement local, caractérisé par une faible croissance du PIB et l'abondance des autres fonds.

Les sociétés méditerranéennes reçoivent habituellement leurs revenus en monnaie locale. Les prêts proposés à des taux très avantageux ont été contrebalancés par l'exposition au risque de change et au risque industriel inhérents au secteur des PME.

Eu égard à l'expérience ci-dessus, la BEI a annulé 17,4 millions d'écus de prêts qu'elle accorde sur ses ressources propres. Sur les 3 millions d'écus de capitaux à risques, un montant de 0,52 million d'écus seulement a été versé et les 2,48 millions d'écus restants ont été annulés. L'intérêt financier de la Communauté a ainsi été protégé.

Suivi général des opérations par la BEI

131. Il est confirmé que le suivi est en cours de renforcement.

Mise en œuvre des quatrièmes protocoles

135. Il est apparu clairement qu'il fallait assouplir la notion d'entreprise conjointe. La définition a été élargie à toutes les formes de coopération, sans que celle-ci prenne nécessairement la forme d'une participation conjointe au capital, permettant ainsi une accélération de l'utilisation des crédits.

Il est évident que les nouvelles modalités paraissent moins directement concessionnelles: ceci fait partie de l'évolution normale du marché financier, qui devient plus mûr et permet l'introduction progressive de nouveaux instruments. La BEI considère que son rôle est de provoquer l'élargissement de la palette de produits financiers en faveur des PME.

136. Le soutien aux promoteurs sans partenaires étrangers fait partie des nouvelles orientations de la politique de partenariat euroméditerranéen, visant à rendre les PME des pays tiers méditerranéens plus compétitives face à la disparition des protections douanières, disparition programmée dans les nouveaux accords d'association.

La gestion des bonifications d'intérêts

Résultats des contrôles

Engagements dormants et suivi

140. à 142. L'installation récente d'un système d'information régulier va permettre une amélioration de l'information relative aux bonifications d'intérêts.

Dans le cadre de son examen périodique des engagements dormants ou lents, la Commission a réexaminé des projets couverts par l'audit de la Cour afin de déterminer leurs besoins financiers permanents. A la suite de cet examen, elle a supprimé ou revu les projets examinés par la Cour et a annulé l'engagement des fonds supérieurs aux besoins.

Observations sur la gestion des bonifications d'intérêts

147. à 148. Voir réponse ci-dessus aux points 140 à 142.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Considérations sur le système des protocoles

150. à 152. Comme il est reconnu par la Cour, l'expérience acquise dans l'exécution des protocoles méditerranéens a été prise en compte dans le règlement du Conseil n° 1488/96 MEDA. Ce cadre du partenariat euroméditerranéen prévoit l'ensemble des mesures financières et techniques pour les réformes de structures économiques et sociales de ses partenaires méditerranéens.

Considérations sur le système de gestion de la Commission

153. à 158. Avec le développement rapide de la politique méditerranéenne, le manque de ressources humaines a été nettement ressenti. Néanmoins, la Commission s'est efforcée, par la réorganisation, le redéploiement et le

renforcement de la gestion des projets, d'exploiter efficacement ses ressources.

Ce processus sera affiné lors de la création d'un service administratif commun, décidée par la Commission le 15 octobre 1997. La répartition des responsabilités et la séparation des tâches entre le siège et les délégations, ainsi qu'à Bruxelles entre les unités administratives et techniques, est en cours de réévaluation.

Ces développements ont été accompagnés d'une plus grande transparence des règles et des procédures relatives à la gestion contractuelle et financière. Enfin, les ressources disponibles pour les activités d'évaluation et d'audit ont augmenté à la fois quantitativement et qualitativement.

Après l'expérience de la conception et de l'application des protocoles, la Commission a pris les mesures nécessaires pour garantir que le suivi des projets MEDA n'est pas limité et est réalisé avec soin.

Considérations relatives aux opérations gérées par la BEI sous mandat de la Commission

159. Plus de 200 destinataires ont bénéficié des troisième et quatrième protocoles. A l'exception de la situation mentionnée dans les réponses aux paragraphes 127 à 136, qui exigeait une protection de l'intérêt financier de la Communauté, il n'y a pas eu de concentration excessive des fonds octroyés.

160. La Commission réexamine actuellement les procédures de sa collaboration avec la BEI et a renforcé, depuis lors, les ressources disponibles pour assurer un meilleur suivi de l'échange d'informations entre les deux institutions.