I

(Communications)

COUR DES COMPTES

RAPPORT SPÉCIAL Nº 3/91

sur

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

(91/C 252/01)

(Observations au titre de l'article 206 bis paragraphe 4 du traité CEE)

TABLE DES MATIÈRES

	Points
1. Introduction	1.1 — 1.5
2. Le cadre de la Coopération financière et technique	2.1 — 2.4
3. Le système des protocoles	3.1 — 3.31
Le processus de conclusion des protocoles	3.1 — 3.5
Les conséquences	3.6 — 3.7
La gestion budgétaire	3.8 — 3.20
Étalement des engagements	3.8 — 3.12
Utilisation du reliquat	3.13— 3.15
Affectation de l'aide non remboursable	3.16— 3.18
Les conséquences en matière d'exécution	3.19— 3.20
Règlement financier d'application	3.21— 3.22
Considérations sur le système des protocoles	3.23— 3.31
4. Les systèmes de gestion	4.1 — 4.43
Les systèmes comptables	4.1 — 4.11
Présentation des systèmes	4.1
Suivi de l'exécution des protocoles	4.2 — 4.5
Suivi financier des projets	4.6 — 4.11
Les actions confiées à la BEI	4.12— 4.23
Base juridique des mandats	4.13— 4.14
Le rôle de la Commission	4.15— 4.23
Les actions gérées par la Commission	4.24— 4.43
Le système de gestion de l'aide	4.24— 4.27
Le partage des responsabilités	4.28— 4.29
Les instructions	4.30— 4.33
Les programmes de travail et rapports d'exécution	4.34— 4.38
Les évaluations	4.39

Les moyens en personnel	4.40— 4.41
Le rôle des délégations	4.42— 4.43
5. La mise en œuvre et les résultats de la coopération financière et technique	5.1 — 5.91
Contrôles effectués par la Cour	5.1 — 5.4
Exécution budgétaire	5.5 — 5.19
Observations générales	5.5 — 5.11
Turquie	5.12
Malte	5.13
Algérie	5.14
Maroc	5.15
Tunisie	5.16
Égypte	5.17
Jordanie	5.18
Liban	5.19
Conception des projets	5.20— 5.36
L'environnement et les objectifs des projets	5.21— 5.23
Les partenaires locaux	5.24— 5.26
Les plans de financement	5.27— 5.30
Les calendriers d'exécution	5.31— 5.32
Les fonds communautaires engagés	5.33— 5.35
Le choix de la forme d'aide	5.36
Exécution des projets	5.37— 5.53
Retards	5.37— 5.38
Modification substantielle des projets	5.39— 5.43
L'assistance technique	5.44— 5.48
Les engagements des bénéficiaires	5.49— 5.52
Les structures administratives	5.53
Efficacité des projets	5.54— 5.91
Observations générales	5.54
Turquie	5.55
Malte	5.56
Algérie	5.57— 5.61
Maroc	5.62— 5.69
Tunisie	5.70— 5.76
Égypte	5.77— 5.85
Jordanie	5.86— 5.91
6. Conclusions	6.1 — 6.12

ANNEXES:	Pages
Annexe 1: Dispositions juridiques régissant les programmes de coopération avec les pays tiers méditerranéens	42
Annexe 2: Le cadre de la coopération financière et technique	43
Réponses de la Commission	50

1. INTRODUCTION

1.1. La Cour a entamé depuis plusieurs années un programme de contrôle de la coopération financière et technique avec les pays du Bassin méditerranéen, en procédant notamment à des visites sur place dans un certain nombre des pays bénéficiaires de l'aide communautaire.

Pendant l'enquête, la Cour a tenu compte de la demande du Parlement Européen, dans la décision de la décharge sur l'exécution du budget général pour l'exercice 1987 (1), à la Cour de procéder à une évaluation de la coopération financière et technique avec les pays du Bassin méditerranéen, vu la sous-utilisation des crédits budgétaires dans ce secteur.

1.2. À la fin de 1990, le Conseil est parvenu à un accord sur les orientations et le contenu de la politique d'assistance et de coopération communautaire au titre de la quatrième série de protocoles à conclure avec les pays de la Méditerranée Sud et est pour la période 1992-1996. En plus d'une augmentation substantielle de l'engagement financier de la Communauté (2), le domaine de cette politique a été élargi pour inclure l'appui aux réformes économiques dans ces pays, le financement de projets régionaux et d'actions de coopération couvrant plusieurs pays, l'aide aux entreprises privées et la coopération avec des sociétés communautaires, de même qu'un meilleur accès au marché communautaire pour certains produits agricoles des pays méditerranéens. Lors de la conception et de la mise en œuvre des nouveaux protocoles, il est important que la Communauté prenne pleinement en considération les leçons tirées des protocoles précédents et s'efforce de résoudre les faiblesses observées. Le présent rapport vise à aider cette démarche.

1.3. Ce rapport traite de la mise en œuvre sur une période d'une dizaine d'années, soit environ de 1979 à 1989, de la coopération financière et technique avec les dix pays suivants:

a) trois pays du Maghreb: Algérie, Maroc, Tunisie, ci-après dénommés «pays du Maghreb» (3);

b) quatre pays du Machrek: Égypte, Jordanie, Liban, Syrie, ci-après dénommés «pays du Machrek» (4);

c) Chypre, Malte et la Turquie.

L'enveloppe totale de l'aide mise à la disposition de ces pays au cours de la période considérée s'élève à 3 783,5 Mio ECU. De ce montant, 1 714,5 Mio ECU sont financés sur le budget général, et 2 069 Mio ECU sur les ressources propres de la Banque Européenne d'Investissement (BEI). Le ***tableau 1*** en donne le détail (5).

1.4. Le rapport ne porte que sur les opérations faisant appel à des ressources budgétaires; ceci inclut les interventions au titre de la garantie globalisée que la Communauté accorde aux prêts sur ressources propres de la BEI. Les opérations mêmes de la BEI à partir de ses ressources propres sont exclues de cette évaluation; ceci explique que ce rapport ne traite pas de la coopération financière avec Israël et la Yougoslavie qui font appel uniquement à cette dernière forme de financement (6). En outre, n'est pas couverte par ce rapport la coopération financière avec les pays qui sont devenus membres de la Communauté (Espagne, Grèce et Portugal).

1.5. Après une introduction dans le deuxième chapitre du présent rapport au cadre général de la coopération financière et technique, le chapitre 3 procède à une évaluation du système même des protocoles financiers; il en analyse, en les comparant notamment avec les dispositions qui régissent l'aide de la Communauté à des pays d'autres régions du monde, les mérites et les faiblesses. Dans le chapitre 4, la qualité des systèmes de gestion mis en place par la Commission est examinée; à cet effet, une analyse séparée est faite, d'une part, pour les actions dont la gestion est confiée à la BEI et, d'autre part, pour celles dont la Commission conserve la charge directe. Le chapitre 5 présente une évaluation de la mise en œuvre et des résultats de l'aide communautaire, et le chapitre 6 contient un résumé des principales conclusions de ce rapport.

---

(1) JO n° L 247 du 23. 8. 1989, p. 7.

(2) L'aide financière totale de la Communauté, dans le cadre et en dehors des protocoles, s'établira à environ 4 400 Mio ECU, dont 1 300 Mio ECU seront financés sur ressources budgétaires et 3 100 Mio ECU feront appel à des prêts sur ressources propres de la Banque Européenne d'Investissement.

(3) Des cinq pays du Maghreb, la Libye ne bénéficie pas de l'aide communautaire et la Mauritanie, signataire des Conventions de Lomé, reçoit des ressources des Fonds européens de développement (FED).

(4) Parmi les autres pays du Machrek, le Soudan, signataire des Conventions de Lomé, reçoit des ressources des FED, alors que les pays de la péninsule arabique et l'Irak ne bénéficient pas de l'aide communautaire.

(5) Les tableaux 1, 2, 3, 4 et 5 n'incluent pas l'incidence budgétaire de la mise en jeu de la garantie globalisée de la Communauté aux prêts sur ressources propres de la BEI mentionnée au point 5.11.

(6) Pour ces pays, il reste néanmoins la possibilité d'une intervention à partir des ressources budgétaires par la mise en jeu de la garantie de la Communauté aux prêts accordés par la BEI.

Tableau 1 — Aide communautaire aux pays tiers méditerranéens

(Mio ECU)

1	2	3	4	5	6	7	8
Pays ou zone géographique	Période d'application	Prêts sur ressources propres de la BEI	Aide sur ressources budgétaires				Aide totale
			Aide non remboursable	Prêts spéciaux	Capitaux à risques	Aide budgétaire totale	
TURQUIE							
3e protocole	1979-31.10.1981	90,0	0,0	220,0	0,0	220,0	310,0
Aide spéciale	1.07.1980-30.06.1982	0,0	75,0	0,0	0,0	75,0	75,0
Total		90,0	75,0	220,0	0,0	295,0	385,0
CHYPRE							
1er protocole	1.01.1979-31.12.1983	20,0	6,0	4,0	0,0	10,0	30,0
2e protocole	1.05.1984-31.12.1988	28,0	10,0	6,0	0,0	16,0	44,0
3e protocole	1.06.1990-31.12.1993	44,0	13,0	0,0	5,0	18,0	62,0
Total		92,0	29,0	10,0	5,0	44,0	136,0
MALTE							
1er protocole	1.11.1978-31.10.1983	16,0	5,0	5,0	0,0	10,0	26,0
2e protocole	1.10.1986-31.10.1988	16,0	10,5	3,0	0,0	13,5	29,5
3e protocole	1.08.1989-31.10.1993	23,0	12,5	0,0	2,5	15,0	38,0
Total		55,0	28,0	8,0	2,5	38,5	93,5
MÉDITERRANÉE NORD		237,0	132,0	238,0	7,5	377,5	614,5
ALGÉRIE							
1er protocole	1.11.1978-31.10.1981	70,0	25,0	19,0	0,0	44,0	114,0
2e protocole	1.01.1983-31.10.1986	107,0	28,0	16,0	0,0	44,0	151,0
3e protocole	1.03.1988-31.10.1991	183,0	52,0	0,0	4,0	56,0	239,0
Total		360,0	105,0	35,0	4,0	144,0	504,0
MAROC							
1er protocole	1.11.1978-31.10.1981	56,0	16,0	58,0	0,0	74,0	130,0
2e protocole	1.01.1983-31.10.1986	90,0	67,0	42,0	0,0	109,0	199,0
3e protocole	1.11.1988-31.10.1991	151,0	162,0	0,0	11,0	173,0	324,0
Total		297,0	245,0	100,0	11,0	356,0	653,0
TUNISIE							
1er protocole	1.11.1978-31.10.1981	41,0	15,0	39,0	0,0	54,0	95,0
2e protocole	1.06.1983-31.10.1986	78,0	37,0	24,0	0,0	61,0	139,0
3e protocole	1.05.1988-31.10.1991	131,0	87,0	0,0	6,0	93,0	224,0
Total		250,0	139,0	63,0	6,0	208,0	458,0
MAGHREB							
1er protocole		167,0	56,0	116,0	0,0	172,0	339,0
2e protocole		275,0	132,0	82,0	0,0	214,0	489,0
3e protocole		465,0	301,0	0,0	21,0	322,0	787,0
Total		907,0	489,0	198,0	21,0	708,0	1 615,0
ÉGYPTE							
1er protocole	1.11.1978-31.10.1981	93,0	63,0	14,0	0,0	77,0	170,0
2e protocole	1.01.1983-31.10.1986	150,0	76,0	50,0	0,0	126,0	276,0
3e protocole	1.08.1988-31.10.1991	249,0	189,0	0,0	11,0	200,0	449,0
Total		492,0	328,0	64,0	11,0	403,0	895,0
JORDANIE							
1er protocole	1.11.1978-31.10.1981	18,0	18,0	4,0	0,0	22,0	40,0
2e protocole	1.01.1983-31.10.1986	37,0	19,0	7,0	0,0	26,0	63,0
3e protocole	1.02.1988-31.10.1991	63,0	35,0	0,0	2,0	37,0	100,0
Total		118,0	72,0	11,0	2,0	85,0	203,0
LIBAN							
1er protocole	1.11.1978-31.10.1981	20,0	8,0	2,0	0,0	10,0	30,0
2e protocole	1.03.1983-31.10.1986	34,0	11,0	5,0	0,0	16,0	50,0
3e protocole	1.03.1988-31.10.1991	53,0	19,0	0,0	1,0	20,0	73,0
Total		107,0	38,0	7,0	1,0	46,0	153,0
SYRIE							
1er protocole	1.11.1978-31.10.1981	34,0	19,0	7,0	0,0	26,0	60,0
2e protocole	1.02.1983-31.10.1986	64,0	22,0	11,0	0,0	33,0	97,0
Total		98,0	41,0	18,0	0,0	59,0	157,0
Réserve 3e protocole	Destiné à la Syrie	110,0	34,0	0,0	2,0	36,0	146,0
MACHREK							
1er protocole		165,0	108,0	27,0	0,0	135,0	300,0
2e protocole		285,0	128,0	73,0	0,0	201,0	486,0
3e protocole		475,0	277,0	0,0	16,0	293,0	768,0
Total		925,0	513,0	100,0	16,0	629,0	1 554,0
MÉDITERRANÉE SUD							
1er protocole		332,0	164,0	143,0	0,0	307,0	639,0
2e protocole		560,0	260,0	155,0	0,0	415,0	975,0
3e protocole		940,0	578,0	0,0	37,0	615,0	1 555,0
Total		1 832,0	1 002,0	298,0	37,0	1 337,0	3 169,0
MÉDITERRANÉE		2 069,0	1 134,0	536,0	44,5	1 714,5	3 783,5

La différence de 54 Mio ECU observée entre le montant de l'enveloppe budgétaire totale indiqué en colonne 7 (1 714,5 Mio ECU) et celui indiqué par les tableaux 2 et 4 (1 662,5 Mio ECU) provient de ce que ces deux derniers ne reprennent ni le troisième protocole avec Chypre (18 Mio ECU) entré en application en 1990, ni la réserve (36 Mio ECU) destinée au troisième protocole avec la Syrie non encore signé au 31.12.1989.

2. LE CADRE DE LA COOPÉRATION FINANCIÈRE ET TECHNIQUE

2.1. Le développement de relations privilégiées avec des pays du Bassin méditerranéen commence dans les années 1960, notamment sous forme d'accords d'association basés principalement sur les relations commerciales. En 1972 la Communauté s'engage dans l'instauration d'une politique d'approche globale méditerranéenne, en particulier avec l'inclusion dans les accords d'un volet consacré à la coopération financière et technique. À partir de 1976 des accords de coopération, d'une durée illimitée, sont signés avec les pays du Maghreb, du Machrek, et avec Malte et Chypre. Les relations avec la Turquie continuent d'être régies par les dispositions de l'accord d'association de 1963.

2.2. La coopération financière et technique fait l'objet avec chacun des pays partenaires de protocoles par lesquels la Communauté s'engage à mettre à sa disposition un montant global d'aide destiné à participer au financement de projets ou d'actions propres à contribuer au développement économique et social du pays bénéficiaire; ces protocoles fixent en particulier leur durée d'application, le volume et les formes, et le champ d'application de la coopération financière et technique; en outre, ils contiennent certaines dispositions relatives à l'instruction et l'exécution des projets financés. Le cadre de la coopération avec les pays tiers méditerranéens s'inspire largement du système des FED dans ses grands principes: pluriannualité, multiplicité des instruments de financement, cogestion de l'aide.

2.3. Jusqu'à la fin de 1990, trois séries de protocoles ont été signées (voir annexe 1). Ainsi que cela ressort du ***tableau 1***, des 1 714,5 Mio ECU accordés à partir de ressources budgétaires, 708 Mio ECU concernent les pays du Maghreb, 629 Mio ECU les pays du Machrek et 377,5 Mio ECU Chypre, Malte et la Turquie. Les ***graphiques 1 et 2*** illustrent la répartition de l'aide sur ressources budgétaires selon les zones géographiques et les pays bénéficiaires concernés.

2.4. L'***annexe 2*** décrit brièvement le cadre de la coopération financière et technique. Elle présente des informations concernant:

a) la durée d'application des protocoles financiers;

b) les instruments de financement couverts par les protocoles;

c) les objectifs généraux de l'aide communautaire pendant les trois séries de protocoles, et les champs d'application de ceux-ci;

d) la base budgétaire;

e) les dispositions d'application des protocoles, et la répartition des compétences pour la gestion de l'aide entre la BEI et la Commission;

f) les procédures de décision de financement, d'établissement des conventions et contrats de financement;

g) les moyens administratifs de la Commission et des États bénéficiaires pour la mise en œuvre des protocoles.

3. LE SYSTÈME DES PROTOCOLES

Le processus de conclusion des protocoles

3.1. L'ensemble du processus de négociation et de conclusion des protocoles est relativement lent et est parfois affecté par des éléments qui ne sont pas directement liés à la coopération financière et technique.

3.2. Bien que fondés sur l'article 238 du Traité CEE, les premiers protocoles avec les pays du Maghreb et du Machrek, de même qu'avec Chypre et Malte sont soumis, néanmoins, inutilement à la ratification des États membres. Leur entrée en vigueur en est retardée, selon les cas, de un an et demi à deux ans et demi (voir ***annexe 1***).

3.3. Les deuxièmes protocoles avec les pays du Maghreb et du Machrek sont signés de neuf mois à un an après l'expiration des précédents (31 octobre 1981) et n'entrent en vigueur que de 14 à 19 mois après la date d'entrée en vigueur théorique (1er novembre 1981). Les retards sont encore plus importants dans le cas du deuxième protocole avec Malte dont les négociations se heurtent jusqu'en 1985 à certaines contraintes juridiques maltaises. L'entrée en vigueur du protocole intervient en octobre 1986, soit pratiquement trois ans après la date théorique (1er novembre 1983).

3.4. L'entrée en vigueur des troisièmes protocoles avec les pays du Maghreb et du Machrek s'étale sur l'ensemble de l'année 1988 (voir ***annexe 1***), un an et demi à deux ans après l'expiration des précédents (31 octobre 1986). La longueur particulière des négociations s'explique par la nécessaire adaptation, à la suite de l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté, des dispositions des accords dans le domaine des relations commerciales; la subordination de la coopération financière et technique à des éléments qui ne lui sont pas directement liés s'exprime particulièrement dans le cas du Maroc où le préalable aux négociations porte sur la conclusion d'un nouvel accord de pêche.

3.5. Les troisièmes protocoles avec Chypre et Malte ne font pas exception à cette situation et entrent en vigueur 17 mois et neuf mois respectivement après l'expiration des précédents (voir ***annexe 1***).

Les conséquences

3.6. À l'exception des premiers protocoles avec Chypre et Malte, la période d'application n'est pas fixée par rapport à leur date d'entrée en vigueur mais en fonction d'une date limite (voir ***annexe 2***, point 2). Tout retard affectant leur entrée en vigueur se traduit donc par une réduction de leur période d'application. Dans les faits, celle-ci est dans la plupart des cas inférieure à quatre ans, et se trouve parfois réduite à trois ans, voire moins (voir ***annexe 1***).

3.7. De tels retards aboutissent en outre à une rupture de l'enchaînement des protocoles. Ainsi que cela a déjà été relevé (voir points 3.3 — 3.4), de un à deux ans séparent généralement l'expiration d'un protocole de l'entrée en vigueur de celui qui lui succède. Pour certains pays, cela se traduit par une rupture dans la continuité de la coopération. En effet, pour des pays tels que Malte, le Maroc ou la Tunisie, qui sont parvenus pour les deux premiers protocoles à ce que les crédits soient engagés durant la période d'application fixée (voir ***tableaux 2 et 3***), cela signifie une interruption du rythme des engagements; durant la période qui sépare deux protocoles, la coopération financière et technique se limite alors à l'exécution des projets approuvés.

La gestion budgétaire

Étalement des engagements

3.8. Selon les protocoles, le montant des sommes à engager chaque année doit être réparti d'une façon aussi régulière que possible sur toute la durée d'application; en début de période d'application les engagements peuvent néanmoins atteindre, dans des limites raisonnables, un montant proportionnellement plus élevé.

3.9. Dans les faits, cette disposition est peu respectée. La mise en œuvre des protocoles obéit à un autre rythme, principalement en fonction de la capacité des pays partenaires à présenter au financement des projets prêts à démarrer. Le ***tableau 2*** et les ***graphiques 4 à 18*** montrent pour plusieurs protocoles et plusieurs pays que des exercices enregistrant des constitutions d'engagements très importants succèdent à des périodes où celles-ci sont très faibles, voire nulles.

3.10. En outre, cette disposition perd dans une large mesure sa signification en raison de la réduction observée de la période d'application des protocoles : les interventions et, par conséquent, les crédits y afférents s'en trouvent concentrés. Elle constitue aussi une entrave à une mise en œuvre rapide des protocoles avec des pays en mesure de présenter dès le départ des projets absorbant une partie proportionnellement beaucoup plus élevée de l'enveloppe octroyée.

3.11. En plus, la création en 1987 d'un article unique (965) pour l'ensemble des trois protocoles avec les pays du Maghreb et du Machrek rend beaucoup moins nécessaire d'assurer une répartition dans le temps des dépenses à la charge du budget général pour chaque protocole individuel.

3.12. Cette disposition, en conséquence, ne devrait pas être reprise dans le cadre des futurs protocoles. C'est plutôt au stade de la programmation que la Commission devrait, avec les pays bénéficiaires, faire porter son effort pour établir une planification réaliste de la mise en œuvre de la coopération financière et technique. Cette planification ne peut ignorer les contraintes d'ordre budgétaire.

Utilisation du reliquat

3.13. Les protocoles prévoient que le reliquat éventuellement non engagé à la fin de la période d'application « sera utilisé jusqu'à son épuisement ». Ce « reliquat » constitue parfois une part non négligeable des enveloppes fixées dans les protocoles. C'est le cas notamment des premiers et deuxièmes protocoles avec l'Algérie et l'Égypte pour lesquels il varie selon les cas d'environ 30 % à 50 % de l'enveloppe prévue (voir ***tableau 3***); à la fin de 1989, ces protocoles ne sont d'ailleurs toujours pas clôturés.

3.14. La mise en œuvre des protocoles peut être assortie d'une certaine souplesse de manière à permettre une adaptation à des circonstances nouvelles qui ne peuvent être raisonnablement appréhendées au départ. Néanmoins, telle qu'elle est formulée et appliquée, la disposition en question autorise un engagement des fonds sans limite de durée et conduit à vider de son sens le cadre pluriannuel dans lequel s'inscrivent en théorie les protocoles.

3.15. L'expérience acquise devrait être mise à profit pour les futurs protocoles. D'abord, le montant de l'enveloppe financière dans le cadre d'un protocole doit être fixé en tenant compte des possibilités réelles d'une utilisation intégrale pendant la période d'application. En ce qui concerne l'utilisation d'un reliquat quelconque, elle devrait faire l'objet d'une procédure bien définie, aboutissant à une

Tableau 2 — Évolution des enveloppes budgétaires, des engagements et des paiements jusqu'au 31.12.1989

(Mio ECU)

TURQUIE		Enveloppes	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Enveloppes	3e protocole	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0
	Aide spéciale	75,0			75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0
	Total	295,0	220,0	220,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0
Engagements	3e protocole		12,1	18,1	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0
	Aide spéciale				46,0	46,0	46,0	46,0	46,0	46,0	56,0	75,0	75,0
	Total		12,1	18,1	266,0	266,0	266,0	266,0	266,0	266,0	276,0	295,0	295,0
Paiements	3e protocole		4,0	4,2	61,2	76,0	108,7	137,7	153,5	200,7	209,0	216,6	217,5
	Aide spéciale				0,0	4,0	13,4	19,9	34,7	41,8	45,8	46,3	46,3
	Total		4,0	4,2	61,2	80,1	122,1	157,7	188,3	242,5	254,8	262,9	263,9

CHYPRE		Enveloppes	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Enveloppes	1er protocole	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2e protocole	16,0						16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
	Total	26,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
Engagements	1er protocole		0,0	0,0	1,5	6,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2e protocole							0,0	6,8	10,4	10,4	10,4	14,6
	Total		0,0	0,0	1,5	6,0	10,0	10,0	16,8	20,4	20,4	20,4	24,6
Paiements	1er protocole		0,0	0,0	1,5	1,5	2,4	5,4	7,9	9,3	9,9	9,9	10,0
	2e protocole							0,0	0,6	1,1	4,8	8,3	10,2
	Total		0,0	0,0	1,5	1,5	2,4	5,4	8,5	10,5	14,7	18,2	20,1

MALTE		Enveloppes	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Enveloppes	1er protocole	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2e protocole	13,5								13,5	13,5	13,5	13,5
	3e protocole	15,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,0
	Total	38,5	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	23,5	23,5	23,5	38,5
Engagements	1er protocole		0,9	1,8	9,9	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2e protocole									0,0	3,0	13,5	13,5
	3e protocole		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Total		0,9	1,8	9,9	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	13,0	23,5	23,5
Paiements	1er protocole		0,4	0,7	5,7	6,2	7,4	8,8	9,2	10,0	10,0	10,0	10,0
	2e protocole									0,0	0,0	0,0	0,8
	3e protocole		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Total		0,4	0,7	5,7	6,2	7,4	8,8	9,2	10,0	10,0	10,0	10,8

MÉDITERRANNÉE NORD		Enveloppes	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Enveloppes		359,5	240,0	240,0	315,0	315,0	315,0	331,0	331,0	344,5	344,5	344,5	359,5
Engagements			13,0	19,9	277,3	282,0	286,0	286,0	292,8	296,4	309,4	338,9	343,1
Paiements			4,4	4,8	68,4	87,7	131,8	171,9	206,0	263,0	279,5	291,1	294,8

ALGÉRIE		Enveloppes	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Enveloppes	1er protocole	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0
	2e protocole	44,0					44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0
	3e protocole	56,0										56,0	56,0
	Total	144,0	44,0	44,0	44,0	44,0	88,0	88,0	88,0	88,0	88,0	144,0	144,0
Engagements	1er protocole		0,4	2,5	29,4	35,7	37,6	38,2	38,2	38,5	35,0	38,1	38,2
	2e protocole						0,0	6,4	18,1	24,0	42,2	42,2	42,2
	3e protocole											0,6	27,4
	Total		0,4	2,5	29,4	35,7	37,6	44,6	56,3	62,5	77,2	80,9	107,7
Paiements	1er protocole		0,0	0,1	2,1	4,8	7,4	11,3	18,1	18,8	21,6	22,1	23,1
	2e protocole						0,0	0,0	2,3	4,4	7,6	8,1	9,6
	3e protocole											0,0	0,4
	Total		0,0	0,1	2,1	4,8	7,4	11,3	20,3	23,2	29,2	30,2	33,1

MAROC		Enveloppes	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Enveloppes	1er protocole	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0
	2e protocole	109,0					109,0	109,0	109,0	109,0	109,0	109,0	109,0
	3e protocole	173,0										173,0	173,0
	Total	356,0	74,0	74,0	74,0	74,0	183,0	183,0	183,0	183,0	183,0	356,0	356,0
Engagements	1er protocole		2,0	7,2	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0
	2e protocole						37,4	86,6	108,3	108,3	108,3	108,3	108,3
	3e protocole											11,9	122,3
	Total		2,0	7,2	74,0	74,0	111,4	160,6	182,2	182,2	182,2	194,1	304,6
Paiements	1er protocole		0,1	1,3	25,3	42,8	67,7	68,5	70,7	71,5	72,7	72,7	73,2
	2e protocole						23,4	35,0	72,9	83,5	90,2	92,2	95,3
	3e protocole											0,0	0,0
	Total		0,1	1,3	25,3	42,8	91,1	103,5	143,6	155,0	162,8	164,9	168,5

TUNISIE		Enveloppes	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Enveloppes	1er protocole	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0
	2e protocole	61,0					61,0	61,0	61,0	61,0	61,0	61,0	61,0
	3e protocole	93,0										93,0	93,0
	Total	208,0	54,0	54,0	54,0	54,0	115,0	115,0	115,0	115,0	115,0	208,0	208,0
Engagements	1er protocole		0,7	3,6	39,7	53,1	53,6	53,9	54,0	54,0	54,0	53,7	53,7
	2e protocole						0,0	2,9	15,5	60,7	60,7	61,1	61,0
	3e protocole											39,4	59,7
	Total		0,7	3,6	39,7	53,1	53,6	56,8	69,5	114,7	114,7	154,1	174,3
Paiements	1er protocole		0,4	1,1	12,6	18,2	33,1	40,1	43,9	44,3	51,4	52,4	53,1
	2e protocole						0,0	0,2	3,8	9,5	20,2	32,4	41,1
	3e protocole											10,8	13,2
	Total		0,4	1,1	12,6	18,2	33,1	40,3	47,7	53,9	71,6	95,6	107,4

MAGHREB		Enveloppes	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Enveloppes	1er protocole	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0
	2e protocole	214,0					214,0	214,0	214,0	214,0	214,0	214,0	214,0
	3e protocole	322,0										322,0	322,0
	Total	708,0	172,0	172,0	172,0	172,0	386,0	386,0	386,0	386,0	386,0	708,0	708,0
Engagements	1er protocole		3,2	13,4	143,1	162,8	165,1	166,0	166,2	166,5	163,0	165,8	165,8
	2e protocole						37,4	96,0	141,9	193,0	211,2	211,5	211,5
	3e protocole											51,9	209,3
	Total		3,2	13,4	143,1	162,8	202,5	262,0	308,0	359,5	374,1	429,1	586,7
Paiements	1er protocole		0,5	2,6	40,0	65,9	108,3	119,9	132,6	134,6	145,6	147,2	149,4
	2e protocole						23,4	35,1	79,0	97,4	117,9	132,7	146,0
	3e protocole											10,8	13,6
	Total		0,5	2,6	40,0	65,9	131,7	155,0	211,6	232,1	263,5	290,7	309,0

ÉGYPTE		Enveloppes	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Enveloppes	1er protocole	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0
	2e protocole	126,0					126,0	126,0	126,0	126,0	126,0	126,0	126,0
	3e protocole	200,0										200,0	200,0
	Total	403,0	77,0	77,0	77,0	77,0	203,0	203,0	203,0	203,0	203,0	403,0	403,0
Engagements	1er protocole		2,0	2,2	53,5	67,9	76,0	76,2	76,2	76,3	76,3	76,5	76,5
	2e protocole						11,3	35,4	52,3	66,8	112,3	119,8	122,7
	3e protocole											33,9	44,3
	Total		2,0	2,2	53,5	67,9	87,3	111,6	128,5	143,0	188,6	230,2	243,4
Paiements	1er protocole		0,8	1,1	10,7	13,0	16,1	27,4	31,7	38,4	47,5	56,5	58,1
	2e protocole						0,0	0,9	2,7	10,6	22,5	32,4	54,2
	3e protocole											0,0	0,3
	Total		0,8	1,1	10,7	13,0	16,1	28,3	34,4	48,9	70,0	88,9	112,6

JORDANIE		Enveloppes	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Enveloppes	1er protocole	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0
	2e protocole	26,0					26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
	3e protocole	37,0										37,0	37,0
	Total	85,0	22,0	22,0	22,0	22,0	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0	85,0	85,0
Engagements	1er protocole		1,2	2,2	18,8	20,0	21,7	22,2	22,2	22,3	22,3	22,3	22,3
	2e protocole						7,8	10,8	14,6	22,1	22,9	24,0	25,0
	3e protocole											10,5	17,4
	Total		1,2	2,2	18,8	20,0	29,5	33,0	36,9	44,4	45,2	56,9	64,7
Paiements	1er protocole		0,8	1,1	6,8	9,6	14,5	17,6	20,8	21,6	21,8	21,8	21,8
	2e protocole						3,2	4,7	6,9	9,8	12,8	15,5	18,1
	3e protocole											0,0	2,1
	Total		0,8	1,1	6,8	9,6	17,7	22,3	27,7	31,4	34,5	37,3	42,0

LIBAN		Enveloppes	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Enveloppes	1er protocole	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2e protocole	16,0					16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
	3e protocole	20,0										20,0	20,0
	Total	46,0	10,0	10,0	10,0	10,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	46,0	46,0
Engagements	1er protocole		0,3	0,7	3,7	5,6	7,1	7,1	7,3	7,4	7,0	9,9	9,9
	2e protocole						0,0	0,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
	3e protocole											0,0	0,0
	Total		0,3	0,7	3,7	5,6	7,2	7,2	23,3	23,4	23,0	25,9	25,9
Paiements	1er protocole		0,0	0,6	1,3	2,5	3,7	3,8	4,0	4,6	4,8	5,4	5,5
	2e protocole						0,0	0,0	0,0	0,6	1,2	1,6	1,6
	3e protocole											0,0	0,0
	Total		0,0	0,6	1,3	2,5	3,7	3,8	4,0	5,2	6,0	7,0	7,1

SYRIE		Enveloppes	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Enveloppes	1er protocole	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
	2e protocole	33,0					33,0	33,0	33,0	33,0	33,0	33,0	33,0
	Total	59,0	26,0	26,0	26,0	26,0	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0
Engagements	1er protocole		1,6	2,0	18,2	19,5	19,9	25,3	25,5	25,7	26,0	26,0	26,0
	2e protocole						0,0	9,7	18,4	31,6	31,6	33,0	33,0
	Total		1,6	2,0	18,2	19,5	19,9	35,0	43,9	57,3	57,6	59,0	59,0
Paiements	1er protocole		0,3	0,6	2,9	6,2	11,9	16,0	18,5	19,5	19,9	19,9	20,2
	2e protocole						0,0	0,0	0,0	0,8	2,4	7,2	9,9
	Total		0,3	0,6	2,9	6,2	11,9	16,0	18,5	20,3	22,3	27,2	30,2

MACHREK		Enveloppes	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Enveloppes	1er protocole	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0
	2e protocole	201,0					201,0	201,0	201,0	201,0	201,0	201,0	201,0
	3e protocole	257,0										257,0	257,0
	Total	593,0	135,0	135,0	135,0	135,0	336,0	336,0	336,0	336,0	336,0	593,0	593,0
Engagements	1er protocole		5,0	7,0	94,2	113,0	124,8	130,8	131,2	131,7	131,6	134,7	134,7
	2e protocole						19,1	55,9	101,4	136,5	182,9	192,9	196,7
	3e protocole											44,4	61,7
	Total		5,0	7,0	94,2	113,0	143,9	186,7	232,6	268,2	314,4	372,0	393,1
Paiements	1er protocole		1,9	3,5	21,7	31,3	46,1	64,8	75,0	84,0	94,0	103,7	105,6
	2e protocole						3,2	5,6	9,6	21,8	38,8	56,7	83,8
	3e protocole											0,0	2,4
	Total		1,9	3,5	21,7	31,3	49,3	70,4	84,6	105,8	132,8	160,4	191,8

MÉDITERRANNÉE SUD		Enveloppes	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Enveloppes	1er protocole	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0
	2e protocole	415,0					415,0	415,0	415,0	415,0	415,0	415,0	415,0
	3e protocole	579,0										579,0	579,0
	Total	1 301,0	307,0	307,0	307,0	307,0	722,0	722,0	722,0	722,0	722,0	1 301,0	1 301,0
Engagements	1er protocole		8,2	20,4	237,3	275,7	289,9	296,8	297,4	298,2	294,5	300,5	300,5
	2e protocole						56,5	152,0	243,3	329,5	394,0	404,4	408,2
	3e protocole											96,2	271,0
	Total		8,2	20,4	237,3	275,7	346,4	448,8	540,6	627,6	688,5	801,1	979,8
Paiements	1er protocole		2,4	6,0	61,8	97,1	154,4	184,7	207,6	218,6	239,6	250,9	255,0
	2e protocole						26,6	40,7	88,6	119,2	156,7	189,5	229,8
	3e protocole											10,8	15,9
	Total		2,4	6,0	61,8	97,1	181,0	225,4	296,2	337,8	396,3	451,2	500,8

MÉDITERRANNÉE		Enveloppes	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Enveloppes		1 660,5	547,0	547,0	622,0	622,0	1 037,0	1 053,0	1 053,0	1 066,5	1 066,5	1 645,5	1 660,5
Engagements			21,1	40,3	514,7	557,7	632,4	734,7	833,4	924,0	997,9	1 140,0	1 322,9
Paiements			6,7	10,9	130,2	184,9	312,8	397,3	502,2	600,9	675,8	742,3	795,6

La différence de 54 Mio ECU observée entre le montant de l'enveloppe budgétaire totale indiqué par le présent tableau (1 660,5 Mio ECU) et celui indiqué par le tableau 1 (1 714,5 Mio ECU) provient de ce que le présent tableau ne reprend ni le troisième protocole avec Chypre (18 Mio ECU) entré en application en 1990, ni la réserve (36 Mio ECU) au titre du troisième protocole avec la Syrie non encore signé au 31.12.1989.

Du fait des arrondis, certains totaux ne correspondent pas exactement au total des éléments qui les composent (exemple: Syrie, paiements 1988 et 1989).

Tableau 3 — État d'utilisation des enveloppes budgétaires des protocoles à la fin de l'exercice budgétaire au cours duquel leur période d'application s'achève

(en %)

Pays ou zone géographique	Protocole	Engagements contractés	Paiements effectués
Turquie	Troisième	100,0	27,8
	Aide spéciale	61,3	5,3
Chypre	Premier	99,6	23,0
	Deuxième	65,0	51,6
Malte	Premier	100,0	73,6
	Deuxième	100,0	0,0
Algérie	Premier	66,9	4,7
	Deuxième	54,5	10,0
Maroc	Premier	100,0	34,3
	Deuxième	99,3	82,7
Tunisie	Premier	73,5	23,3
	Deuxième	99,5	17,7
Maghreb	Premier	83,2	23,3
	Deuxième	90,2	45,5
Égypte	Premier	69,4	13,9
	Deuxième	53,0	8,4
Jordanie	Premier	85,6	31,1
	Deuxième	85,0	37,7
Liban	Premier	55,8	25,4
	Deuxième	100,0	3,8
Syrie	Premier	70,1	11,2
	Deuxième	95,8	2,5
Machrek	Premier	69,8	16,1
	Deuxième	67,9	10,9
Méditerranée Sud	Premier	77,3	20,1
	Deuxième	79,4	28,7

décision formelle au niveau du Conseil d'Association. Cette décision devrait être fondée sur un examen de la situation de la coopération avec le pays concerné, et devrait intervenir lors de l'expiration de la période d'application du protocole, ou dans un délai rapproché. Suite à cette décision, le reliquat devrait, soit être transféré, en totalité ou en partie, sur l'enveloppe budgétaire du protocole suivant, soit être annulé, ceci de manière à mettre fin à l'enchaînement actuel de protocoles non clôturés.

Affectation de l'aide non remboursable

3.16. Les protocoles sont établis de telle manière que les aides non remboursables, financées sur les ressources budgétaires, sont affectées en priorité à la satisfaction des besoins de la BEI. Il s'agit de lui permettre l'octroi des bonifications d'intérêts indispensables, et automatiquement liées, à la signature de contrats de prêts à hauteur des encours qu'il est prévu que la BEI accorde. La gestion prévisionnelle des enveloppes financières est donc organisée de manière à toujours permettre à la BEI de disposer d'une source de financement des bonifications d'intérêts.

3.17. Cependant, la BEI n'est pas en mesure de faire connaître ses besoins réels dès le début de la mise en œuvre d'un protocole, ce qui rend difficile une programmation rigoureuse des enveloppes financières, et tend à différer l'utilisation d'une partie des fonds budgétaires par la Commission.

3.18. La fixation dans le protocole lui-même du montant global des fonds d'origine budgétaire destinés au financement des bonifications d'intérêts serait un moyen de contourner cet écueil. La Commission et le pays bénéficiaire connaîtraient ainsi dès le départ le volume exact de l'enveloppe pouvant être utilisé sous forme de subventions. Dans ce contexte, il est utile de rappeler que, dans le cadre des FED, il existe au niveau global une enveloppe réservée aux bonifications d'intérêts.

Les conséquences en matière d'exécution

3.19. La mise en œuvre des protocoles ne respecte pas leur cadre quinquennal théorique. Il s'ensuit un enchaînement de protocoles non clôturés dont les exemples les plus criants sont ceux avec l'Algérie et l'Égypte: le reliquat non engagé au terme de la période d'application des deux premières séries de protocoles avec ces deux pays varie de 30 % à 50 % de leur enveloppe (voir ***tableaux 2 à 4*** et ***graphiques 8 et 12***). Pour éviter que cette situation s'aggrave, il appartient à la Commission de prendre des mesures appropriées dans le cadre des futurs protocoles.

3.20. La Cour considère que, sans exclure une certaine souplesse (voir point 3.14), des dispositions plus contraignantes en matière de calendrier d'utilisation des enveloppes financières sont nécessaires pour mettre fin à cette dérive. Quelles que soient les dispositions pouvant être retenues, celles-ci devraient comprendre un mécanisme de clôture des protocoles aboutissant à une décision formelle quant à l'utilisation du reliquat (voir point 3.15).

Règlement d'application

3.21. L'absence d'un règlement d'application jusqu'au début de 1987 (voir ***annexe 2***, points 14 — 17), c'est-à-dire pendant près de huit ans, constitue un défaut majeur. Le recours à la procédure *ad hoc* durant cette période, outre qu'il a pour effet de dessaisir la Commission de ses

compétences en matière de gestion, entraîne dans certains cas des délais importants dans l'adoption des projets du fait du mécanisme de vote à l'unanimité. Chaque État membre dispose d'un droit de veto permettant, le cas échéant, de bloquer l'action de la Commission pour en tirer argument dans le règlement d'un contentieux avec le pays bénéficiaire de l'aide envisagée.

3.22. Le règlement d'application (CEE) n° 3973/86 ne se réfère explicitement, dans ses considérants, qu'aux deuxièmes protocoles avec les pays du Maghreb et du Machrek ainsi que Chypre et Malte. Il aurait été, et demeure, nécessaire qu'à tout le moins un règlement du Conseil porte extension du règlement (CEE) n° 3973/86 à l'application des troisièmes protocoles. Les dispositions appropriées devraient en outre être adoptées immédiatement dès la conclusion des prochains quatrièmes protocoles. Il en va de même pour la coopération financière et technique avec la Turquie qui n'est toujours pas couverte par un règlement d'application (voir ***annexe 2***, point 17).

Considérations sur le système des protocoles

3.23. Une comparaison peut être opérée entre le système des protocoles et le cadre qui s'applique à l'aide financière et technique que la Communauté accorde aux pays en voie de développement d'Amérique latine et d'Asie (PVDALA). Cette aide, financée à partir du chapitre 93 du budget général, a pour cadre juridique le seul règlement (CEE) n° 442/81 [1] du Conseil, qui en définit les objectifs généraux, les formes, les domaines d'application, de même que les procédures de décision et de gestion internes à la Communauté.

3.24. Les protocoles, qui découlent précisément de la volonté de la Communauté d'instaurer une politique d'approche globale, offrent un cadre approprié pour fixer, dans la durée, et avec une enveloppe financière établie au préalable, une orientation sectorielle à la coopération financière et technique qui réponde aux objectifs prioritaires de développement retenus par chacun des pays bénéficiaires. La phase de programmation constitue à cet égard une phase essentielle. Les troisièmes protocoles avec les pays du Maghreb et du Machrek ainsi que Malte et Chypre introduisent d'ailleurs une amélioration notable par rapport à ceux qui les ont précédés; ils sont beaucoup plus précis quant aux objectifs spécifiques de la coopération, définissent la nature des projets ou actions susceptibles d'être financés et exigent l'établissement d'un programme indicatif qui engage les deux parties.

3.25. Le manque de programmation pluriannuelle jusqu'à la fin de 1990 dans le cadre de l'aide financière et technique aux PVDALA, et la pression artificielle du rythme annuel et budgétaire sont reconnus par la Commission comme une faiblesse importante; il est prévu d'introduire une programmation pluriannuelle à partir de 1991, ce qui devrait permettre une utilisation meilleure des moyens financiers.

3.26. Si, dans leur principe, les protocoles offrent la possibilité d'une utilisation plus efficiente et efficace qu'un système sans programmation, en pratique, certaines faiblesses sont constatées.

3.27. D'abord, les protocoles constituent une étape supplémentaire par rapport au dispositif qui régit l'aide financière et technique aux PVDALA. Les lenteurs inhérentes au processus de négociation et de conclusion des protocoles (qui n'offrent un cadre juridique que pour 5 ans), parfois affecté par des éléments non directement liés à la coopération financière et technique (voir points 3.1 — 3.5) ont pour effet de différer la mise en œuvre et même de causer une rupture dans la continuité de la coopération financière et technique (voir point 3.7).

3.28. Les protocoles impliquent en outre une concentration des travaux d'identification, d'étude et d'élaboration des projets au début de leur période d'application; ceci se traduit, tant pour la Commission que pour les pays bénéficiaires, par un volume de travail considérable à accomplir dans une période très courte. La Cour se demande si certaines des faiblesses qu'elle a identifiées dans la qualité des projets et actions financées ne sont pas le résultat d'une préparation trop hâtivement menée.

3.29. Par ailleurs, fixant une enveloppe financière bien définie disponible pour une période déterminée, les protocoles sont de nature à susciter dans les pays concernés une concurrence entre les bénéficiaires potentiels. Ceci peut conduire à retenir des projets mal conçus ou insuffisamment définis et qui ont, en partie sinon essentiellement, pour objet de réserver aux organismes qui les présentent une fraction de l'enveloppe financière mise à disposition par la Communauté. L'aide financière et technique aux PVDALA n'offre pas cette faiblesse puisque, si des arbitrages entre projets sont là également nécessaires compte tenu du volume limité de l'aide communautaire, leurs effets sont plus diffus étant donné qu'il n'existe pas cette double limite d'une enveloppe financière clairement déterminée, inextensible, liée à une période d'application pluriannuelle.

3.30. Un inconvénient du système des protocoles concerne l'impact sur l'exécution budgétaire de facteurs qui, bien qu'étrangers à la coopération financière et technique, en empêchent le déroulement normal. Pour des raisons politiques, la mise en œuvre des protocoles avec la Turquie, la Syrie et le Liban est bloquée. Dans aucun de ces cas la Communauté ne remet en cause ses engagements à l'égard des pays bénéficiaires concernés; la mise en œuvre de la coopération financière et technique est simplement différée jusqu'au moment où les circonstances la permettent à

[1] JO n° L 48 du 21. 2. 1981, p. 8.

nouveau. Dans les cas précis du Liban et de la Syrie, les enveloppes financières octroyées ou prévues au titre des troisièmes protocoles vont se cumuler à celles qui seront accordées, normalement à la fin de 1991, dans le cadre des quatrièmes protocoles, ce qui n'est pas de nature à améliorer le rythme de l'exécution budgétaire. Dans le cas de l'aide financière et technique aux PVDALA, la Commission peut, en pareilles circonstances, décider de ne plus contracter d'engagements, c'est-à-dire de ne plus prendre de décisions de financement.

3.31. Enfin, en l'état actuel, et en raison principalement des dispositions en matière d'utilisation du reliquat (voir points 3.13 — 3.15), l'enveloppe financière prévue dans le protocole est acquise au pays bénéficiaire; les lenteurs d'exécution ne la remettent pas en cause. L'aide financière et technique aux PVDALA permet au contraire d'adapter le volume et le rythme de la coopération aux capacités d'absorption propres à chaque pays; la Commission dispose de la possibilité de ne pas financer de nouveaux projets lorsqu'elle constate des difficultés ou des retards dans l'utilisation de l'aide déjà mise à disposition du pays considéré.

4. LES SYSTÈMES DE GESTION

Les systèmes comptables

Présentation des systèmes

4.1. La Commission dispose de deux outils:

a) la comptabilité budgétaire destinée à lui permettre d'exécuter correctement le budget; elle fournit, pour un exercice déterminé, et jusqu'au niveau de l'engagement comptable individuel, le détail des paiements effectués ainsi que la situation des engagements restant à liquider en début et en fin d'exercice. C'est cette information qui figure dans le compte de gestion;

b) une comptabilité auxiliaire, dénommée FINPICS (Project Information and Control System), dont l'objet est de répondre aux besoins spécifiques des gestionnaires en matière de suivi des projets et d'exécution des protocoles financiers [1]. Il s'agit d'une base de données retraçant de manière historique le détail des paiements effectués sur chaque engagement comptable.

Suivi de l'exécution des protocoles

4.2. Ni la comptabilité budgétaire ni le système FINPICS en l'état actuel ne permettent de connaître directement et en permanence, pour chaque protocole financier, la répartition des montants engagés et des montants payés selon la nature des instruments financiers. Ces observations valent également s'agissant d'une analyse sectorielle des opérations financées, que la BEI opère au demeurant pour sa part notamment pour les prêts à conditions spéciales qu'elle gère sous mandat large (voir ***annexe 2***, point 23). La Commission devrait envisager, en tout état de cause dès les prochains protocoles, de se doter des moyens nécessaires pour disposer aisément des informations de cette nature.

4.3. La comptabilité budgétaire n'est pas adaptée pour permettre de connaître, à tout moment et de manière directe, l'état d'exécution financière des protocoles. Certaines recettes, des remboursements effectués par la BEI pour cause d'excédents d'approvisionnements par la Commission (lors du versement des bonifications d'intérêts ou du déblocage d'une tranche d'un prêt à conditions spéciales), ne sont pas réemployées pour le projet en question et tombent en recettes diverses. La Commission est obligée ultérieurement, pour pouvoir mettre à disposition de la BEI l'intégralité du montant convenu du prêt ou des bonifications d'intérêts, de procéder à des engagements supplémentaires sur crédits nouveaux. La comptabilité budgétaire fait alors apparaître des montants engagés et payés supérieurs à celui de l'aide fixée et effectivement versée. Ainsi que cela ressort du ***tableau 4***, le montant total engagé pour un protocole financier tel que retracé par la comptabilité budgétaire excède alors le montant global de l'enveloppe financière de celui-ci (premiers protocoles avec Malte et la Jordanie, premier et deuxième protocoles avec la Syrie).

4.4. Le système FINPICS est quant à lui établi et mis à jour de manière incorrecte en ce sens qu'il ne retrace pas l'ensemble des transactions comptables; il n'intègre pas plusieurs engagements constitués en 1979 et ne tient pas plus compte des recettes éventuelles, qu'elles soient réemployées ou non.

4.5. La clôture des protocoles financiers devient dès lors difficile si la Commission ne peut suivre les imputations et ignore les reliquats à utiliser. La mise à niveau du système FINPICS n'implique pas des modifications insurmontables; il s'agirait d'y intégrer les engagements omis de même que les recettes perçues. La Commission serait alors dotée d'un système lui permettant d'appréhender de manière fiable et aisée l'exécution financière d'un protocole.

[1] Le système FINPICS n'est pas réservé aux seules aides relatives aux protocoles financiers; il est également utilisé pour les aides aux PVDALA financées sur le chapitre 93 du budget général.

Tableau 4 — État d'utilisation des enveloppes budgétaires des protocoles et de liquidation des engagements constitués
Situation au 31.12.1989

Pays ou zone géographique	Protocole	Enveloppes budgétaires	Situation des engagements			Situation des paiements				
			Engagements constitués	Enveloppe non utilisée	Utilisation de l'enveloppe	Paiements effectifs	Enveloppe non utilisée	Utilisation de l'enveloppe	Engagements restant à liquider	Liquidation des engagemens
				3 - 4	4 / 3		3 - 7	7 / 3	4 - 7	7 / 4
		(Mio ECU)	(Mio ECU)	(Mio ECU)	(%)	(Mio ECU)	(Mio ECU)	(%)	(Mio ECU)	(%)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
TURQUIE	3e	220,0	220,0	0,0	100,0	217,5	2,5	98,9	2,5	98,9
	Aide spéciale	75,0	75,0	0,0	100,0	46,3	28,7	61,8	28,7	61,8
	Total	295,0	295,0	0,0	100,0	263,9	31,1	89,4	31,1	89,4
CHYPRE	1er	10,0	10,0	0,0	99,6	10,0	0,0	99,6	0,0	100,0
	2e	16,0	14,6	1,4	91,4	10,2	5,8	63,6	4,5	69,6
	Total	26,0	24,6	1,4	94,6	20,1	5,9	77,5	4,5	81,9
MALTE	1er	10,0	10,0	(0,0)	100,0	10,0	0,0	100,0	0,0	100,0
	2e	13,5	13,5	0,0	100,0	0,8	12,7	5,9	12,7	5,9
	3e	15,0	0,0	15,0	0,0	0,0	15,0	0,0	0,0	
	Total	38,5	23,5	15,0	61,0	10,8	27,7	28,0	12,7	45,9
MÉDITERRANÉE NORD	Total	359,5	343,1	16,4	95,4	294,8	64,7	82,0	48,3	85,9
ALGÉRIE	1er	44,0	38,2	5,8	86,8	23,1	20,9	52,5	15,1	60,5
	2e	44,0	42,2	1,8	95,9	9,6	34,4	21,8	32,6	22,8
	3e	56,0	27,4	28,6	48,9	0,4	55,6	0,7	27,0	1,4
	Total	144,0	107,7	36,3	74,8	33,1	110,9	23,0	74,7	30,7
MAROC	1er	74,0	74,0	0,0	100,0	73,2	0,8	98,9	0,8	99,0
	2e	109,0	108,3	0,7	99,4	95,3	13,7	87,4	13,1	87,9
	3e	173,0	122,3	50,7	70,7	0,0	173,0	0,0	122,3	0,0
	Total	356,0	304,6	51,4	85,6	168,5	187,5	47,3	136,1	55,3
TUNISIE	1er	54,0	53,7	0,3	99,4	53,1	0,9	98,4	0,5	99,0
	2e	61,0	61,0	0,0	100,0	41,1	19,9	67,4	19,9	67,4
	3e	93,0	59,7	33,4	64,1	13,2	79,8	14,2	46,5	22,1
	Total	208,0	174,3	33,7	83,8	107,4	100,6	51,6	66,9	61,6
MAGHREB	1er	172,0	165,8	6,2	96,4	149,4	22,6	86,9	16,4	90,1
	2e	214,0	211,5	2,5	98,8	146,0	68,0	68,2	65,6	69,0
	3e	322,0	209,3	112,7	65,0	13,6	308,4	4,2	195,8	6,5
	Total	708,0	586,7	121,3	82,9	309,0	399,0	43,6	277,7	52,7
ÉGYPTE	1er	77,0	76,5	0,5	99,3	58,1	18,9	75,5	18,4	76,0
	2e	126,0	122,7	3,3	97,4	54,2	71,8	43,0	68,5	44,2
	3e	200,0	44,3	155,7	22,1	0,3	199,7	0,1	44,0	0,7
	Total	403,0	243,4	159,6	60,4	112,6	290,4	27,9	130,9	46,2
JORDANIE	1er	22,0	22,3	(0,3)	101,4	21,8	0,2	99,1	0,5	97,7
	2e	26,0	25,0	1,0	96,3	18,1	7,9	69,6	6,9	72,3
	3e	37,0	17,4	19,6	47,0	2,1	34,9	5,6	15,3	11,9
	Total	85,0	64,7	20,3	76,1	42,0	43,0	49,4	22,8	64,8
LIBAN	1er	10,0	9,9	0,1	99,4	5,5	4,5	54,9	4,5	55,2
	2e	16,0	16,0	0,0	100,0	1,6	14,4	10,1	14,4	10,1
	3e	20,0	0,0	20,0	0,0	0,0	20,0	0,0	0,0	
	Total	46,0	25,9	20,1	56,4	7,1	38,9	15,4	18,8	27,4
SYRIE	1er	26,0	26,0	(0,0)	100,0	20,2	5,8	77,9	5,8	77,8
	2e	33,0	33,0	(0,0)	100,0	9,9	23,1	30,1	23,1	30,1
	Total	59,0	59,0	(0,0)	100,0	30,2	28,8	51,2	28,8	51,2
MACHREK	1er	135,0	134,7	0,3	99,8	105,6	29,4	78,2	29,1	78,4
	2e	201,0	196,7	4,3	97,9	83,8	117,2	41,7	112,9	42,6
	3e	257,0	61,7	195,3	24,0	2,4	254,6	0,9	59,3	3,8
	Total	593,0	393,1	199,9	66,3	191,8	401,2	32,3	201,3	48,8
MÉDITERRANÉE SUD	1er	307,0	300,5	6,5	97,9	255,0	52,0	83,1	45,5	84,9
	2e	415,0	408,2	6,8	98,4	229,8	185,2	55,4	178,4	56,3
	3e	579,0	271,0	308,0	46,8	15,9	563,1	2,8	255,1	5,9
	Total	1 301,0	979,8	321,2	75,3	500,8	800,2	38,5	479,0	51,1
MÉDITERRANÉE	Total	1 660,5	1 322,9	337,6	79,7	795,6	864,9	47,9	527,3	60,1

La différence de 54 Mio ECU observée entre le montant de l'enveloppe budgétaire totale indiqué en colonne 3 (1 660,5 Mio ECU) et celui indiqué par le tableau 1 (1 714,5 Mio ECU) provient de ce que le présent tableau ne reprend ni le troisième protocole avec Chypre (18 Mio ECU) entré en application en 1990, ni la réserve (36 Mio ECU) au titre du troisième protocole avec la Syrie non encore signé au 31.12.1989

Les chiffres entre parenthèses en colonne 5 sont des chiffres négatifs qui proviennent de ce que le montant des engagements est supérieur à celui de l'enveloppe budgétaire. (0,0) signifie que le montant négatif est inférieur à 50 000 ECU.

Suivi financier des projets

4.6. La Commission ne dispose pas d'un système d'information sur l'état réel d'exécution financière des projets.

4.7. La situation des paiements fournit une information insuffisante à plusieurs égards. D'abord, elle ne tient pas compte des recettes (voir point 4.3); lors du contrôle sur pièces de projets financés en Turquie, la Cour a ainsi dû procéder à la reconstitution des paiements et recettes pour connaître les montants réellement versés aux bénéficiaires. En outre, des retards parfois anormalement longs interviennent dans la comptabilisation des paiements locaux effectués à partir du compte payeur-délégué; pour des projets financés en Égypte, ces retards vont jusqu'à deux ans, et portent sur des sommes de plusieurs centaines de milliers d'ECU. Par ailleurs, les retards intervenant dans le dégagement des crédits inutilisés, outre qu'ils immobilisent inutilement des crédits, laissent accroire, parfois pendant plusieurs années, qu'un projet est toujours en cours d'exécution alors qu'il est en fait achevé; ce phénomène a été constaté pour des projets financés au Maroc, en Égypte et en Turquie. Une bonne gestion financière voudrait qu'aussi bien la comptabilisation des paiements locaux que les dégagements des crédits inutilisés soient effectués aussi rapidement que possible.

4.8. Chaque projet fait normalement l'objet d'un engagement comptable unique mais recouvre souvent différentes sortes d'actions (fourniture d'équipements, assistance technique, travaux de construction, etc.) qui sont définies et dont le coût est estimé dans la convention de financement. Chacune de ces actions fait ensuite fréquemment l'objet de plusieurs contrats (lots séparés, recours à plusieurs contractants, etc.).

4.9. À la différence du système qu'elle a développé pour la gestion des FED, la Commission n'a pas mis en place un système permettant de suivre, par action et par contrat, l'état des engagements « secondaires », contractés à l'égard de tiers (contrats signés, etc.) ainsi que des paiements effectués. Un tel tableau de bord serait pourtant indispensable à une bonne gestion financière, permettant en particulier de détecter sans délai des difficultés particulières d'exécution, telles qu'un dépassement du montant réservé pour une action, ou encore des lenteurs ou des blocages affectant l'exécution de certaines actions ou de certains contrats.

4.10. Les gestionnaires les plus consciencieux tiennent, de leur propre initiative, et en général manuellement, un état des engagements secondaires et des paiements par contrat, plus rarement par action. Outre qu'ils ne sont pas toujours tenus à jour correctement, ces dispositifs se caractérisent par la plus grande hétérogénéité et sont sujets à erreurs ou omissions.

4.11. La Cour considère que la Commission doit accorder une priorité essentielle à la mise en place d'un système harmonisé qui réponde aux préoccupations citées ci-dessus, et dont l'information soit mise à disposition de l'ensemble de ses services responsables de la mise en œuvre des protocoles. La Commission pourrait, à cet effet, s'inspirer valablement du système informatisé que sa délégation au Maroc a mis en place pour ses propres besoins. Il est également utile de rappeler que la Commission est actuellement en train de développer pour les FED un système analogue dénommé « OLAS » (On-Line Accounting System). Ce besoin fondamental à la bonne gestion financière n'est pas limité à la coopération financière avec les pays du Bassin méditerranéen: la coopération financière PVDALA souffre des mêmes lacunes.

Les actions confiées à la BEI

4.12. La présente partie du rapport s'intéresse plus particulièrement aux prêts à conditions spéciales gérés sous mandat large, pour lesquels la BEI est investie des responsabilités les plus étendues. L'objectif de la Cour est d'examiner si les procédures et systèmes actuels permettent à la Commission de gérer d'une manière adéquate les ressources budgétaires de la Communauté.

Base juridique des mandats

4.13. La Cour réitère les réserves qu'elle formulait dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1982 [1], à savoir qu'il y a lieu de demander si la Commission disposait de la capacité juridique nécessaire pour confier à la BEI, en novembre 1978 (voir ***annexe 2***, point 19), la gestion de crédits inscrits au budget général. Les conventions signées ne reposent en effet pas sur un texte signé par le Conseil; les premiers protocoles sont muets quant à la répartition des compétences entre la BEI et la Commission; en outre, il n'y a pas de règlement d'application qui les définisse et la procédure *ad hoc* n'est pas encore établie (voir ***annexe 2***, points 14 — 17).

4.14. La convention signée le 16 juin 1987, et qui vise la mise en œuvre des troisièmes protocoles avec les pays du Maghreb et du Machrek, se réfère à l'article 3 du règlement (CEE) n° 3973/86. Or, il s'agit là du règlement d'application des deuxièmes protocoles (voir point 3.22). Ce second mandat est donc confié sur une base juridique inexacte. Cela vaut également pour l'extension, en novembre 1989, de cette convention aux protocoles avec Chypre et Malte.

---

[1] JO n° C 357 du 31. 12. 1983, p. 100, point 10.30.

Le rôle de la Commission

4.15. En ce qui concerne les prêts à conditions spéciales sous mandat large et les opérations de formation de capitaux à risque, la BEI se voit confier l'entière responsabilité de l'identification, l'instruction et la négociation sans intervention ou association directe de la Commission. La Commission est bien entendu consultée sur les projets de financement mais ses prérogatives sont en fait très limitées. La proposition de financement qui lui est soumise ne contient pas suffisamment de détails pour permettre une appréciation de la valeur technique du projet. Ensuite, la maîtrise de la décision d'octroyer un financement lui échappe. La procédure *ad hoc*, qui fait appel au vote à l'unanimité, laisse pendant près de huit années la totalité du pouvoir de décision au Conseil dans un domaine qui relève de la gestion. Le règlement (CEE) n° 3973/86 ménage quant à lui à la Commission un pouvoir d'opposition (article 11, paragraphe 2) sur une proposition de financement de la BEI qui conduit à la saisine du Conseil en qualité d'autorité disposant du pouvoir de décision finale; les prérogatives de la Commission n'en sont donc pas augmentées.

4.16. La situation est particulièrement préoccupante en ce qui concerne les bonifications d'intérêts. La procédure *ad hoc* a là encore les effets évoqués au point 4.15. Le mécanisme de décision retenu par le règlement (CEE) n° 3973/86 (article 11, paragraphe 4) laisse, en cas d'absence d'avis favorable du comité de l'article 9, le pouvoir de décision finale au Conseil d'administration de la BEI. La Cour a déjà critiqué, dans son avis n° 2/86 [1] sur le projet de règlement financier d'application, que ce mécanisme ne permette pas, s'agissant de crédits inscrits au budget général, à l'autorité compétente pour en assurer l'exécution, d'en conserver la maîtrise.

4.17. Les propositions de règlements financiers d'application présentées par la Commission au Conseil en 1977 et 1978 (voir ***annexe 2***, point 16), de même que le règlement (CEE) n° 3973/86, exigent que la Commission s'assure de l'exécution du mandat confié à la BEI et également des conditions dans lesquelles les réalisations sont utilisées par les bénéficiaires. Actuellement, les procédures et systèmes en vigueur ne permettent pas à la Commission de se conformer à ces exigences d'une manière satisfaisante.

4.18. La BEI n'est pas tenue, aux termes de ses mandats, de transmettre à la Commission les documents qui seraient nécessaires, notamment les rapports sur l'état d'avancement des travaux et les rapports d'inspection. Jusqu'en 1984, la Commission ne dispose pas même des contrats de financement. Le rapport annuel que la BEI présente à la Commission se résume à une liste de décisions de financement et à des états financiers récapitulatifs. Les contrôles et visites sur place des projets financés ne sont effectués que par des représentants de la BEI elle-même.

4.19. Il en résulte, ainsi que la Cour l'a par exemple constaté lors d'un contrôle sur pièces de deux projets financés en Turquie pour un montant total de 160 Mio ECU au titre du troisième protocole, une absence totale d'informations dans les dossiers de la Commission quant à la mise en œuvre et aux résultats des projets. Or, les mandats de la BEI limitent expressément ses responsabilités «à la bonne exécution du mandat, conformément aux usages bancaires». Les objectifs de développement ne sont pas mentionnés et restent de l'entière compétence de la Commission; celle-ci devrait donc obtenir, de son propre chef ou par l'intermédiaire de la BEI, les informations qui lui sont indispensables à cet effet. Dans son rapport spécial [2] relatif à la gestion des fonds communautaires d'aide au développement par la BEI, la Cour a déjà formulé des observations sur le caractère inadéquat des dossiers de la Commission concernant les projets financés par les FED ou les protocoles et gérés par la BEI. La Cour a réitéré ses observations dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1985 [3].

4.20. La Commission n'utilise pas de manière appropriée les informations financières dont elle dispose. Ainsi, pour les deux mêmes projets financés en Turquie évoqués au point 4.19, l'absence d'un état des paiements effectués à la BEI et des remboursements opérés par cette dernière rendait difficile lors du contrôle de la Cour l'appréciation de la situation de liquidation des engagements comptables et d'utilisation des prêts à conditions spéciales.

4.21. La Commission ne tente pas de tenir à jour une situation cumulée des versements partiels des prêts sur ressources propres de la BEI faisant l'objet de bonifications d'intérêts; ceci lui permettrait pourtant, dès que les prêts sont intégralement décaissés, de procéder sans délai au dégagement des crédits inutilisés pour les bonifications d'intérêts. En l'état actuel, la Commission attend pour agir que la BEI l'informe que son prêt est décaissé; cela peut signifier, comme la Cour l'a constaté pour des projets financés au Maroc, que des crédits demeurent inutilement engagés pendant plusieurs années.

4.22. La Commission n'est donc pas en mesure d'assumer ses responsabilités en matière d'exécution du budget; il lui est impossible de savoir si l'utilisation des fonds budgétaires affectés au financement des actions gérées sous mandat par la BEI (voir point 4.12) est conforme à la réglementation financière et permet d'atteindre les objectifs fixés.

4.23. La Commission se doit d'établir, de concert avec la BEI, les modalités nécessaires lui permettant de disposer d'informations suffisantes sur les projets gérés sous mandat large par cette dernière. À l'instar de ce qu'exige, par exemple, la Commission de banques de développement gérant au nom de la Communauté des aides dans les

[1] JO n° C 302 du 27. 11. 1986, p. 6, sixième considérant.

[2] Rapport spécial 2/84 adopté le 10 mai 1984, non publié mais disponible à la Cour.

[3] JO n° C 321 du 15. 12. 1986, p. 146, point 73.

PVDALA, les informations suivantes devraient à tout le moins lui être communiquées:

a) une description circonstanciée du projet accompagnée de son évaluation technique et économique;

b) les rapports périodiques sur l'état d'avancement du projet;

c) les rapports des missions de contrôle que la BEI effectue sur place;

d) les recommandations éventuelles de modification technique que la BEI adresse aux responsables du projet.

S'agissant des contrôles et visites sur place, la Commission doit jouir de l'entière possibilité de participer à ceux qu'effectue la BEI ainsi que, selon des modalités à définir avec cette dernière, d'y procéder de sa propre initiative.

Les actions gérées par la Commission

Le système de gestion de l'aide

4.24. La qualité des informations disponibles dans les dossiers de la Commission et du suivi de la mise en œuvre des projets par celle-ci est très inégale et généralement insuffisante.

4.25. Les projets financés à Malte et en Turquie se caractérisent par la pauvreté des informations relatives à leur mise en œuvre; rien ne permet de savoir si les objectifs de développement sont ou vont être atteints. La situation n'est pas fondamentalement différente pour les projets financés en Égypte sur la réalisation desquels la Commission n'exerce en général pas un contrôle suffisant; pour les projets agricoles, la situation s'est améliorée récemment à l'occasion d'un changement de personnel à la délégation. La supervision est également insuffisante pour les projets financés en Algérie dont il est impossible à la Commission d'évaluer les résultats.

4.26. La situation est moins critiquable pour les projets au Maroc, la Commission disposant en général des informations relatives à l'exécution proprement dite des actions financées par la Communauté; ces informations sont cependant incomplètes en ce sens qu'elles cessent lorsque la contribution financière de la Communauté est épuisée et qu'elles ne recouvrent pas toujours les actions relevant du financement de la partie marocaine; de manière générale, il est là également impossible à la Commission d'appréhender l'efficacité des projets.

4.27. Les causes d'une telle situation sont diverses. Elles trouvent toutes leur origine dans le fait que la Commission n'a pas mis en place un système de gestion adéquat des projets.

Le partage des responsabilités

4.28. Les dispositions en matière de partage des responsabilités entre les divers services de la Commission (voir ***annexe 2***, point 31) ne sont pas aussi précises que nécessaire, et elles ne sont pas toujours respectées. Le système apparaît flou et trop complexe; l'extrême parcellisation des tâches rend difficile d'éviter la dilution des responsabilités. À titre d'exemple, le suivi du projet Opération de crédit en faveur des petits agriculteurs (Maroc) n'est assuré ni par le responsable géographique, ni par le responsable technique, persuadé qu'il s'agit là d'un projet géré sous mandat par la BEI. Pour le projet Mines de lignite de Beypazari (Turquie), la Commission a adressé en novembre 1987 à la BEI des factures pour paiement alors qu'il ne s'agit pas là non plus d'un projet relevant du mandat confié à cette dernière. Ni la DG I ni la DG VIII ne se préoccupent du projet Prospection concernant le lignite (Turquie), et un engagement restant à liquider de près de 160 000 ECU demeure depuis cinq ans alors que les dépenses à charge de la Communauté ont été intégralement payées.

4.29. La Commission devrait s'assurer que la répartition des responsabilités entre les différents services concernés est claire et respectée.

Les instructions

4.30. La Commission n'a pas donné d'instructions quant à la structure et au contenu des dossiers relatifs aux projets ou actions financées, ni quant à la nature, la périodicité et la forme du suivi à assurer et de l'information à produire par les services centraux ou les délégations. Cela est laissé à l'initiative individuelle, la conséquence étant que la qualité des dossiers et de la supervision est très variable.

4.31. Des rapports annuels sont généralement établis par les délégations, comportant en particulier une fiche sur chaque projet ou action. Il est fréquent que les commentaires varient peu d'une année à l'autre, ce qui permet de s'interroger sur le niveau du suivi à la base de leur rédaction; pour sa part, la Cour constate, lors de la

préparation de ses missions dans les pays en question, que de tels rapports sont d'une aide limitée.

4.32. Les dossiers des responsables géographiques et techniques sont souvent mal tenus ou incomplets, se révélant très difficiles à exploiter pour connaître l'état d'avancement des projets ou actions, identifier les faiblesses ou difficultés particulières et évaluer les résultats. Cela est particulièrement vrai des projets et actions financées en Égypte et en Turquie que la Cour a examinés.

4.33. Un effort tout particulier doit être mené de manière à améliorer la qualité de ces dossiers. Des orientations devraient être données de façon à en harmoniser l'organisation et la présentation. Un système de fiches de suivi périodiques (par exemple semestrielles) pourrait être institué afin d'établir, par exemple, de manière très synthétique, l'état d'avancement du projet, les faiblesses ou difficultés particulières rencontrées, les actions entreprises ou envisagées et les résultats atteints ou escomptés, ainsi que l'état de réalisation des objectifs ; à cet égard, le système des rapports semestriels et des « clignotants » mis en place pour les FED est intéressant. Cette approche devrait prévaloir également pour le rapport annuel des délégations auquel il convient d'accorder le soin requis afin qu'il soit d'une réelle utilité.

Les programmes de travail et rapports d'exécution

4.34. La Commission ne s'attache pas toujours à faire respecter par le bénéficiaire ses obligations, prévues dans la convention de financement, de soumettre des programmes de travail. Il lui est alors impossible, comme dans le cas des projets Amélioration de l'alimentation du bétail (Égypte) et Amélioration de la production fourragère (Égypte) de savoir si les activités financées se situent effectivement dans le cadre des projets.

4.35. Certaines conventions de financement ne font pas obligation au bénéficiaire de présenter des rapports d'exécution à la Commission. C'est le cas des projets financés en Turquie jusqu'en 1987 au titre de l'aide spéciale et de la plupart des projets financés à Malte. La Commission ne dispose d'une délégation en Turquie que depuis 1987 et elle n'est toujours pas représentée à Malte. Le suivi des projets devient, dans ces conditions, pour le moins malaisé.

4.36. Cette obligation existe pour les projets financés dans les pays du Maghreb et du Machrek, mais il est fréquent que le bénéficiaire ne s'y conforme pas. C'est une constatation que la Cour a pu faire lors de l'examen de bon nombre de projets examinés en Égypte et au Maroc. La Commission reste anormalement sans réaction en pareil cas. Il apparaît d'ailleurs que, lorsque la Communauté finance une action d'assistance technique pour un projet, la Commission et le bénéficiaire tendent à considérer que les rapports établis par les experts se substituent à ceux qui sont exigés du bénéficiaire.

4.37. Les conventions de financement sont très vagues quant à la nature et l'étendue de l'information que les rapports d'exécution doivent fournir. Les rapports sont dès lors fréquemment d'une qualité insuffisante. Ils se limitent très souvent à une simple description des travaux réalisés grâce aux fonds communautaires et sont muets quant aux actions qui relèvent du financement propre du pays bénéficiaire. En tout état de cause, ils constituent rarement un outil de gestion approprié.

4.38. La Commission devrait faire respecter par le bénéficiaire ses engagements aux termes de la convention de financement. Ce document devrait au demeurant définir de manière beaucoup plus précise la nature et l'étendue des informations que doivent contenir programmes de travail et rapports d'exécution. L'information, tant sur le plan financier que sur celui des réalisations physiques, devrait être complète, c'est-à-dire couvrir l'ensemble des actions prévues par le projet, et pas seulement celles financées sur les fonds communautaires. Ces programmes et rapports devraient par ailleurs évaluer l'état d'avancement prévu ou atteint du projet en termes de réalisation des objectifs de développement ; ces objectifs doivent être clairement fixés et quantifiés dans la convention de financement ; en outre, compte tenu du délai entre le moment où un investissement est réalisé et celui où il produit ses effets, programmes et rapports devraient continuer à être soumis à la Commission même après que l'aide financière de la Communauté ait été intégralement décaissée. La Commission pourrait disposer, dans ces conditions, d'un véritable tableau de bord pour la gestion des projets, lui offrant un réel moyen de contrôle de leur mise en œuvre et d'évaluation de leurs résultats. Il devrait enfin être clair pour le bénéficiaire que le non-respect de ses obligations dans ce domaine pourrait se traduire par la remise en cause de l'aide financière de la Communauté.

Les évaluations

4.39. Une évaluation systématique des projets devrait être effectuée au cours et au terme de leur exécution, de manière à apprécier l'efficacité de l'aide communautaire, prendre la mesure des difficultés rencontrées, apporter les mesures correctrices nécessaires et tirer les enseignements pour l'avenir. Ce n'est que récemment, pour des projets financés dans le cadre des troisièmes protocoles avec les pays du Maghreb et du Machrek, que la Commission commence à intégrer des dispositions en ce sens dans les conventions de financement.

Les moyens en personnel

4.40. En raison des lenteurs d'exécution qui affectent les projets, il est fréquent que plusieurs personnes se succèdent, dans les différents services concernés de la Commission, pour en assurer la mise en œuvre et le suivi. Les problèmes qui viennent d'être évoqués signifient qu'une partie des informations disparaît inévitablement avec la personne qui quitte le service; chaque responsable tend à avoir une connaissance partielle du projet, limitée à la phase à laquelle il est lui-même associé; en cas de difficultés, les responsabilités peuvent difficilement être établies. Du fait des délais de remplacement, parfois de plusieurs mois, la continuité du suivi n'est pas assurée. Le degré de mobilité du personnel rend encore plus impératif l'établissement d'instructions et une supervision adéquate des agents responsables des dossiers.

4.41. La coopération financière et technique n'est qu'un des volets des accords signés avec les pays tiers méditerranéens. S'y ajoutent principalement les relations commerciales, qui revêtent d'ailleurs même plus d'importance pour ce qui est des pays du Maghreb. En outre, les lenteurs d'exécution des protocoles financiers conduisent à une accumulation des projets en cours de réalisation. Il n'est pas certain que les services concernés de la Commission soient à même d'assurer leurs tâches dans des conditions adéquates face à cet accroissement de leur volume de travail. La conclusion prochaine des quatrièmes protocoles avec les pays du Maghreb et du Machrek, en principe à la fin de 1991, va aggraver cette situation.

Le rôle des délégations

4.42. Les délégations de la Commission dans les pays bénéficiaires sont appelées à jouer un rôle important dans la mise en œuvre de la coopération puisque ce sont elles qui assurent le contact et le dialogue directs avec les interlocuteurs locaux. Les délégations n'échappent pas aux faiblesses qui viennent d'être évoquées et dont les effets négatifs sont accentués par l'éloignement géographique. Il convient en particulier de relever l'absence d'instructions de la Commission quant aux responsabilités précises imparties aux délégations, aux formes du suivi qu'elles doivent assurer, ou encore quant à la nature et la périodicité de l'information qu'elles doivent produire.

4.43. En l'absence d'un cadre de référence, la qualité du suivi exercé par les délégations sur la mise en œuvre des projets est très variable et largement tributaire de l'initiative et de la conscience professionnelle des personnes qui y sont en charge des dossiers. Ceci est particulièrement illustré en Égypte où le suivi de projets agricoles a été déficient jusqu'au moment où le besoin d'exercer un suivi plus rigoureux a été pris en compte (voir point 4.25). Dans le cadre de l'effort qui devrait être entrepris pour la mise en place d'un système de gestion adéquat de l'aide, et de manière à assurer une bonne complémentarité de ses services centraux et ses délégations et accroître l'efficacité des projets, la Commission devrait accorder une attention particulière à une définition claire des responsabilités des délégations dans l'exécution et le suivi des projets et aux moyens de contrôler la qualité de leurs activités.

5. LA MISE EN ŒUVRE ET LES RÉSULTATS DE LA COOPÉRATION FINANCIÈRE ET TECHNIQUE

Contrôles effectués par la Cour

5.1. La présente partie du rapport repose plus particulièrement sur les résultats des travaux de contrôle que la Cour a réalisés de 1986 à 1990 (1). Le ***tableau 5*** récapitule les projets et actions qui ont été soumis au contrôle de la Cour ainsi que les montants de l'aide qui leur a été octroyée par la Communauté. Ces projets et actions représentent, au total, une enveloppe financière d'un peu plus de 500 Mio ECU, soit 55 % de l'enveloppe budgétaire des protocoles concernés.

5.2. La représentativité de l'échantillon de projets et actions examinés par la Cour est en fait plus forte puisqu'il conviendrait de prendre comme point de référence, non pas l'enveloppe financière, mais l'état d'exécution budgétaire effectif au moment des contrôles.

(1) La Cour a procédé à des visites sur place dans les pays suivants:
a) en Égypte, une première fois en septembre/octobre 1986 et une seconde fois en janvier 1990;
b) en Jordanie, en octobre 1986;
c) à Malte, en septembre/octobre 1987;
d) en Algérie, en juin 1988;
e) en Tunisie, en novembre 1988;
f) au Maroc, en octobre 1989.
Un contrôle sur pièces auprès de la Commission a été effectué au début de 1990 pour des projets financés en Turquie. Les visites sur place sont précédées d'un examen des dossiers des divers services responsables de la Commission. Elles comportent des réunions de travail avec les délégations de la Commission, des entretiens avec des représentants des autorités nationales ou locales, les organismes en charge de la mise en œuvre des projets, les équipes d'assistance technique, de même que des visites des réalisations financées, ainsi que des entrevues avec des bénéficiaires (agriculteurs, stagiaires,...).

Tableau 5 — Liste des projets et actions ayant fait l'objet d'un contrôle sur place ou sur pièces par la Cour de 1986 à 1990

	Troisième protocole (Mio ECU)	% de l'enveloppe globale	Aide spéciale (Mio ECU)	% de l'enveloppe globale
TURQUIE				
1. Complexe hydro-électrique de Karakaya	85,0			
2. Centrale thermique d'Elbistan	75,0			
3. Mines de lignite de Beypazari			22,0	
4. Prospection concernant le lignite			8,0	
	160,0	72	30,0	40

	Premier protocole (Mio ECU)	% de l'enveloppe globale	Deuxième protocole (Mio ECU)	% de l'enveloppe globale
MALTE				
5. Programme d'assistance technique et de formation	4,6			
6. Port de La Valette	5,0			
	9,6	96	— (1)	—
ALGÉRIE				
7. Création et extension de centres de formation professionnelle	11,7			
8. Appui au Ministère du Commerce	2,2			
9. Formation des cadres du secteur des travaux publics			2,75	
10. Formation des cadres de l'industrie lourde			4,0	
	13,9	31	6,75	15
MAROC				
11. Laboratoire national de production de vaccins vétérinaires	2,36			
12. Base de données lexicographiques-Lexar	0,40			
13. Aménagement du Haouz Central	16,00			
14. Institut de technologie appliquée — Formation professionnelle	15,30		19,00	
15. Barrage d'Aït Chouarit			42,00	
16. Opération de crédit en faveur des petits agriculteurs			26,56	
17. Résorption des bidonvilles de Sale			18,00	
	34,06	46	105,56	96

(1) À l'époque de la mission de la Cour, l'état d'exécution budgétaire ne justifie pas un contrôle.

	Premier protocole (Mio ECU)	% de l'enveloppe globale	Deuxième protocole (Mio ECU)	% de l'enveloppe globale
TUNISIE				
18. Création de centres de formation professionnelle	3,90			
19. Action de formation en faveur de l'Institut de financement et de développement tuniso-algérien (IFID)	0,23			
20. Programme de recherches en sciences de la mer	0,24			
21. Opération de crédit agricole — BNDA			18,07	
22. Assistance technique à la BNDA			0,67	
23. Financement d'initiatives agricoles et agro-industrielles de petite et moyenne dimension — prêts globaux			14,13	
24. Financement de 10 chalutiers — BNDA			3,02	
25. Étude technico-économique de la création de palmiers dattiers dans la région de Réjim-Maatoug			1,90	
26. Assistance technique à l'IFID			0,27	
27. Renforcement capacité de recherche Direction ressources en eau Ministère de l'Agriculture			1,00	
28. Inventaire ressources en sol Tunisie méridionale			0,40	
29. Amélioration gestion périmètres irrigués			2,50	
	4,37	8	41,96	68
ÉGYPTE				
30. Coopération universitaire	2,85			
31. Promotion des investissements	2,00			
32. Agence égyptienne de développement de l'énergie renouvelable	7,70			
33. Eaux usées de Helwan	32,04		20,30	
34. Stockage agricole à Daqahlia	6,00		4,00	
35. Études ressources en eau Sinaï	2,08		3,00	
36. Coopération universitaire sciences marines			3,00	
37. Amélioration alimentation du bétail			2,40	
38. Amélioration production fourragère			1,30	
	52,67	68	34,00	27
JORDANIE				
39. Crédit agricole à des petits exploitants agricoles — Agricultural Credit Corporation	3,70		1,66	
40. Unité de production de plants de la Jordan Valley Authority	0,95			
41. Assistance à la Royal Scientific Society	0,98			
42. Assistance à la Faculté des sciences de l'Université de Yarmouk	2,50		2,50	
43. Assistance à la Faculté d'ingénierie et de technologie de l'Université de Jordanie	6,68			
	14,81	67	4,16	16

Aide budgétaire totale accordée aux projets/actions examinés : 511,84 Mio ECU
Enveloppe budgétaire totale des protocoles concernés : 942,00 Mio ECU
Proportion de l'enveloppe budgétaire examinée : 55 %

5.3. Les contrôles n'ont pas pu porter, à l'exception de la Turquie, sur des projets financés au titre des troisièmes protocoles dont la mise en œuvre ne faisait alors que débuter. La Cour n'a pas procédé à des contrôles de projets financés au Liban en raison de la situation intérieure qui y prévaut, ni en Syrie, compte tenu de l'état des relations entre la Communauté et ce pays. La coopération financière et technique avec ces deux pays est d'ailleurs, pour ces mêmes raisons, largement bloquée. Comme elle l'a indiqué dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1987 [1], la Cour n'a pu procéder à un contrôle sur place à Chypre, à cause du refus des autorités chypriotes qui ont évoqué, pour raison, l'opposition de la BEI.

5.4. L'analyse à laquelle la Cour se livre dans cette partie du rapport traite des protocoles dont relèvent les projets sur lesquels le contrôle a porté. Cela écarte donc les troisièmes protocoles, à l'exception de celui avec la Turquie. Les constatations et observations de la Cour se réfèrent à la situation des projets prévalant au moment des contrôles.

Exécution budgétaire

Observations générales

5.5. Le ***tableau 2*** retrace l'évolution, par pays et par zone géographique, des enveloppes financières sur ressources budgétaires fixées par les protocoles ainsi que des engagements constitués et des paiements effectués. Ces chiffres sont illustrés par les ***graphiques 4 à 18***. Le ***tableau 4*** indique l'état, au 31 décembre 1989, de l'utilisation des enveloppes financières et de liquidation des engagements.

5.6. Le rythme d'exécution budgétaire des protocoles est globalement lent. Au 31 décembre 1989, les engagements s'élèvent à environ 1 322,9 Mio ECU, soit 79,7 % de l'enveloppe financière totale; les paiements effectués atteignent environ 795,6 Mio ECU, soit 47,9 % de l'enveloppe financière totale et 60,1 % des engagements constitués.

5.7. Pour les pays de la Méditerranée Nord (Turquie, Chypre et Malte), l'enveloppe financière est engagée à hauteur de 95,4 % et dépensée à concurrence de 82 %. Il y a lieu, cependant, de ne pas perdre de vue le poids prépondérant de la Turquie, qui représente plus de 80 % de l'enveloppe pour cette zone, et à laquelle les aides en question ont été accordées il y a environ dix ans.

5.8. Les enveloppes financières des premiers et deuxièmes protocoles avec les pays du Maghreb et du Machrek sont presque intégralement engagées, à l'exception du premier protocole avec l'Algérie. Les paiements effectués représentent 83,1 % de l'enveloppe financière des premiers protocoles, et 55,4 % de celle des seconds. En ce qui concerne les troisièmes protocoles, en application dans le courant de 1988, et se situant donc à la date considérée à peu près au milieu de leur période d'application, les engagements représentent un peu moins de la moitié (46,8 %) de l'enveloppe financière; il faut observer que le taux d'utilisation est cependant bien plus élevé pour les pays du Maghreb (65 %) que pour ceux du Machrek (24 %). Les paiements ne font que débuter, atteignant seulement 2,8 % du montant des enveloppes financières et 5,9 % de celui des engagements constitués.

5.9. Si l'on considère l'état d'utilisation des enveloppes financières au terme de la période d'application de chaque protocole échu (voir ***tableau 3***), on constate qu'une fraction notable de l'enveloppe financière reste alors à engager; le reliquat s'établit à plus de 20 % pour l'ensemble des pays du Maghreb et du Machrek, et oscille entre 30 % et près de 50 % dans les cas de l'Algérie et de l'Égypte.

5.10. Aux mêmes dates, entre 70 % et 80 % du montant des enveloppes financières restent à payer, certains pays se distinguant toutefois par un rythme de paiement plus rapide, tels que Chypre, Malte (premier protocole), le Maroc et la Jordanie. Ainsi que cela ressort du ***tableau 2*** et des ***graphiques 4 à 18***, il faut dans le cas de ces pays environ de cinq à huit ans pour dépenser l'enveloppe financière d'un protocole; pour les autres pays et en particulier l'Algérie, l'Égypte, le Liban et la Syrie, le rythme des paiements est tellement lent qu'il faut parfois plus de dix ans. Les différences observées résultent de situations individuelles au niveau de chaque pays qui sont loin d'être identiques (voir points 5.12 — 5.19).

5.11. S'agissant de la garantie globalisée de la Communauté aux prêts sur ressources propres de la BEI aux dix pays visés par ce rapport (voir ***annexe 2***, point 6), elle représente, au 31 décembre 1990, environ 789,7 Mio ECU, montant total de l'encours des prêts consentis. Depuis 1988, il a été fait appel à plusieurs reprises à cette garantie pour couvrir des obligations à la place du Liban et de la Syrie. Au 31 décembre 1990, le montant total des paiements ainsi effectués à partir du budget général s'élèvent à environ 21,6 Mio ECU; de ce total, le Liban et la Syrie ont déjà remboursé environ 8,3 Mio ECU.

Turquie

5.12. Le coup d'état de septembre 1980 en Turquie conduit la Communauté à bloquer jusqu'en 1986 un reliquat de 29 Mio ECU disponible au titre de l'aide spéciale (voir ***tableau 2*** et ***graphique 4***). La mise en œuvre de certains projets approuvés avant le gel des relations en

[1] JO n° C 316 du 12. 12. 1988, p. 135, points 9.6 — 9.8.

est parfois également affectée; le projet Mines de lignite de Beypazari démarre avec deux ans de retard en raison du blocage d'un projet parallèle d'assistance technique et de formation. En raison de la question des Droits de l'Homme et du problème chypriote, le quatrième protocole, paraphé en juin 1981, n'est toujours pas transmis au Conseil.

Malte

5.13. L'exécution relativement rapide du premier protocole avec Malte (voir ***tableau 2*** et ***graphique 6***) tient au fait que l'aide financière de la Communauté est accordée à des actions très largement engagées, pour ne pas dire terminées. Il s'agit d'un remboursement de dépenses jugées éligibles ne nécessitant aucun délai d'identification et d'instruction. La différence est notable avec le deuxième protocole, dont l'enveloppe est certes engagée totalement sur une période de deux ans, mais pour lequel les paiements ne font que démarrer lentement en 1989.

Algérie

5.14. Les lenteurs particulièrement importantes qui caractérisent la mise en œuvre des premier et deuxième protocoles avec l'Algérie (voir ***tableau 2*** et ***graphique 8***) tiennent à un contexte peu favorable. La prospérité relative de l'Algérie au début des années 1980, la politique que le pays mène et qui se traduit par une certaine fermeture vis-à-vis de l'extérieur, une aide financière communautaire dont le montant est considéré minime, se traduisent pendant cette période par un certain désintérêt des autorités algériennes pour la coopération financière et technique avec la Communauté. Des difficultés sont rencontrées pour définir les objectifs de cette coopération et identifier des projets et actions concrets à financer; pour les deux premiers protocoles, l'exercice de programmation nécessite plusieurs années. La réalisation des projets se heurte ensuite à des difficultés au niveau des procédures administratives; l'ordonnateur national se révèle être faible et inefficace; un obstacle majeur est également le refus de l'État algérien de modifier ses procédures habituelles pour se conformer aux procédures communautaires d'appel d'offres.

Maroc

5.15. Le rythme d'exécution plus élevé observé dans le cas du Maroc (voir ***tableau 2*** et ***graphique 9***) tient à l'intérêt qui est porté à l'aide financière de la Communauté qui est, il est vrai, plus substantielle. Les organismes chargés de la mise en œuvre des projets sont généralement compétents et efficaces. Le rythme particulièrement élevé des paiements pour le deuxième protocole tient toutefois aussi à la nature particulière de ces paiements; il s'agit parfois de versements d'avances; il s'agit aussi d'un transfert financier, global et rapide, ayant pour contrepartie des écritures comptables et non des réalisations physiques; la contribution communautaire est parfois également accordée pour la réalisation de travaux déjà largement entamés.

Tunisie

5.16. La coopération financière et technique avec la Tunisie reflète un rythme d'exécution moyen. La mise en œuvre du deuxième protocole enregistre jusqu'en 1985 un retard considérable (voir ***tableau 2*** et ***graphique 10***) qui tient à la nature des projets et actions financés (secteur agricole) et au changement, à la fin de 1983, d'ordonnateur national. Le rythme s'est accéléré depuis lors.

Égypte

5.17. Dans le cas de l'Égypte (voir ***tableau 2*** et ***graphique 12***), les projets démarrent avec un retard particulièrement important par suite des étapes préalables à leur réalisation. Cela vise les délais nécessaires à leur identification, à la définition précise de leurs composantes, à leur instruction et leur approbation, à la signature de la convention de financement et à la sélection des contractants après les procédures d'appel d'offres. C'est bien souvent au terme d'une période de trois ans que les projets peuvent démarrer. Leur mise en œuvre se heurte alors à un certain nombre de contraintes dont les moindres ne sont pas les lourdeurs bureaucratiques nationales, l'inaction préjudiciable aux chances de succès des projets, et la capacité insuffisante, notamment sur le plan des ressources financières et humaines, des organismes chargés de la mise en œuvre de ces projets et actions.

Jordanie

5.18. Le rythme d'exécution peut être considéré comme satisfaisant pour la Jordanie (voir ***tableau 2*** et ***graphique 13***). Le contexte général est plus favorable, la Jordanie faisant partie, dans la première moitié des années 1980, des pays relativement riches et sa population disposant d'un niveau de formation et de qualification relativement élevé. L'aide financière de la Communauté est concentrée sur un nombre de projets assez limité, dans les domaines de la formation professionnelle et universitaire et de la production agricole.

Liban

5.19. La mise en œuvre des protocoles avec le Liban est bloquée par l'état de conflit qui règne dans ce pays (voir ***tableau 2*** et ***graphique 14***). C'est particulièrement le cas du deuxième protocole qui, bien que son enveloppe ait été intégralement engagée, ne se traduit plus depuis plusieurs années par aucune réalisation sur le terrain, ainsi que du troisième protocole pour lequel aucun engagement n'est encore constitué.

Conception des projets

5.20. La conception des projets constitue un élément clé pour une mise en œuvre satisfaisante et pour une utilisation efficace des fonds communautaires. Les contrôles de la Cour ont révelé un certain nombre de faiblesses dans la conception des projets examinés qui ont eu des effets négatifs sur la réalisation des projets.

L'environnement et les objectifs des projets

5.21. La décision prise de financer un projet ou une action est parfois critiquable en ce qu'elle ignore un environnement défavorable qui, dès le départ, compromet très largement la realisation des objectifs socio-économiques poursuivis

5.22. En Egypte, certains projets de développement agricole sont, lorsqu'ils sont lances, pratiquement voués a l'échec en raison des subventions accordees à certains aliments et de l'encadrement des prix agricoles. Des actions de vulgarisation supposent l'existence d'un tissu cooperatif ou de services de vulgarisation qui, en fait, font defaut ou sont inopérants Une utilisation optimale de certains investissements ne peut être assuree du fait de quotas d'approvisionnements en matiere premiere

5.23. Au Maroc, la production et la commercialisation de certains produits veterinaires se heurtent a un systeme de fixation des prix qui favorise la distribution de produits importes, pourtant plus chers

Les partenaires locaux

5 24 En Egypte, des projets agricoles essentiellement axes sur des actions de developpement, vulgarisation et/ou distribution sont confiés à des instituts de recherche qui ne disposent pas des moyens de les mener à bien.

5.25. En Tunisie, l'organisme responsable ne possède pas, au moment ou les opérations de crédit agricole sont lancées, la structure decentralisée nécessaire pour mettre en œuvre de manière rapide et efficace le système de crédit visant le développement de la petite et moyenne exploitation agricole.

5.26. En Algérie, le problème est plus général car l'ordonnateur national n'assure pas les fonctions que l'on peut en attendre (voir point 5.14). En raison d'effectifs limités et peu formes a ces tâches, cet organisme n'est pas en mesure d'assurer une gestion correcte des fonds d'aides au développement. Il n'a pas le pouvoir d'influencer positivement l'évolution des dossiers et ne peut jouer un rôle d'arbitrage entre les diverses administrations. Cette faiblesse se ressent notamment dans la gestion des projets.

Les plans de financement

5.27. L'aide financiere de la Communauté est parfois accordée à des projets dont le plan de financement n'est pas clairement établi ou alors même qu'il n'y a pas d'assurances suffisantes que toutes les ressources nécessaires seront obtenues

5.28 En Turquie, la contribution de la Communauté est octroyée a un projet en cours pour combler une partie du deficit du plan de financement engendré par les retards d'execution, la proposition de financement fait référence à des apports d'autres bailleurs de fonds mais est muette quant a leur montant

5 29 Au Maroc, la Commission et la BEI cofinancent un projet en se fondant sur des evaluations respectives du coût previsionnel differant de quelque 21 Mio ECU et dont le financement est, au demeurant, loin d'être assuré.

5 30 Plus de rigueur, de precision et de réalisme devraient presider a la redaction des conventions de financement qui devraient être le document de réference pour la mise en œuvre et l'evaluation des résultats du projet

Les calendriers d'execution

5 31 Les conventions de financement se bornent en general a mentionner sans grands détails une durée globale ou une date limite d'execution Les projets recouvrent bien souvent differentes sortes d'actions (fourniture d'équipe-

ments, assistance technique, travaux de construction, etc.), mais il n'y a pas la programmation des calendriers respectifs de ces diverses actions qui serait nécessaire pour en assurer la coordination efficace.

5.32. Les calendriers sont dans la plupart des cas irréalistes, et, pour cette raison, rarement respectés. Ils supposent l'existence de conditions idéales d'exécution qui sont loin de prévaloir dans des pays tels que ceux où les projets sont financés; les contraintes sont pourtant largement connues (lourdeur des procédures, faiblesse des administrations, insuffisance des moyens humains et financiers, etc.), notamment par la Commission. Ces facteurs devraient être pris en compte lors de la définition des projets, faute de quoi la validité des plans de financement est mise en cause, toute gestion prévisionnelle est rendue difficile, (planification des activités, prévision des budgets, etc.), et l'on se prive d'une référence fiable pour pouvoir évaluer correctement les difficultés rencontrées, les actions correctrices à apporter, les progrès réalisés ou les résultats atteints. La nécessité de définir un calendrier réaliste, et contraignant, est renforcée par les dispositions introduites, en matière de date limite d'exécution des obligations juridiques contractées, par le règlement du Conseil (CECA, CEE, EURATOM) n° 2049/88 du 24 juin 1988 [1].

Les fonds communautaires engagés

5.33. Des fonds communautaires sont parfois engagés dans des proportions dont il est clair, notamment pour la Commission, qu'elles excèdent largement les besoins des projets en question. De telles pratiques ont pour résultat d'immobiliser inutilement, et parfois durant de longues années, l'aide communautaire.

5.34. Au Maroc, environ 4,3 Mio ECU sont engagés inutilement sur un projet, la Commission omettant de tenir compte de l'affaiblissement de la monnaie marocaine et de la décision des autorités marocaines de prendre en charge des travaux à financer initialement par la Communauté. Dans un autre cas, la contribution de la Communauté est apportée sur la base d'estimations financières excessivement pessimistes, mais permettant de transférer au projet l'intégralité des 24 Mio ECU originellement prévus pour un autre projet; de fait, le coût réel de l'opération est inférieur d'environ 20 % aux prévisions et la Communauté, qui devait couvrir environ 70 % du coût du projet, en finance la quasi-totalité.

5.35. Dans le cas d'un projet en Égypte, la Commission sait pertinemment lorsque la convention de financement est signée que l'engagement excède d'environ 1,3 Mio ECU le coût des travaux: le contrat de travaux a déjà été signé plusieurs mois auparavant.

[1] JO n° L 185 du 15. 7. 1988, p. 3, article 1er, point 1.

Le choix de la forme d'aide

5.36. La Cour constate pour un certain nombre de projets en Algérie, au Maroc, en Tunisie ou à Malte que le financement fait appel à plusieurs, voire la totalité des instruments prévus par les protocoles (subventions, prêts à conditions spéciales, prêts de la BEI sur ses ressources propres, bonifications d'intérêts), sans que le choix d'une telle combinaison soit clairement motivé par la nature, la durée d'amortissement ou les perspectives de rentabilité des investissements prévus.

Exécution des projets

Retards

5.37. Une majorité de projets enregistrent des retards importants, de plusieurs années, tant avant leur démarrage qu'au cours de leur exécution. Ainsi, et sans que cette liste soit exhaustive, on peut citer le cas de la Centrale thermique d'Elbistan (Turquie) qui devait entrer en production dès 1983 et pour laquelle il faut attendre la fin de 1989, soit neuf ans après l'octroi du financement, pour que le prêt à conditions spéciales soit intégralement décaissé. Deux années après la fin des travaux sont nécessaires pour que les installations du Laboratoire national de production de vaccins vétérinaires (Maroc) commencent à être utilisées. Si la réalisation des barrages d'Aït Chouarit et de Sidi Driss ainsi que du Canal de Rocade (Maroc) intervient dans les délais, l'objectif des projets en matière d'aménagement hydro-agricole sera au mieux atteint avec dix ans de retard. Les travaux de la première phase du projet Eaux usées de Helwan (Égypte) débutent fin 1986, deux ans après la date à laquelle ils devaient en principe être achevés; les travaux de la seconde phase qui devaient démarrer fin 1989 enregistrent déjà, au mieux, un an de retard. Les activités de promotion et de vulgarisation du projet Amélioration de l'alimentation du bétail (Égypte) sont à peine engagées lorsque l'assistance technique quitte le projet. Le projet Opération de Crédit agricole — BNDA (Tunisie) devait être achevé à la fin de 1988; à cette date, moins de la moitié de l'aide est utilisée. De sérieux retards affectent le démarrage du projet Amélioration de la gestion des périmètres irrigués (Tunisie). Une dizaine d'années sont nécessaires pour achever le projet Création et extension de centres de formation professionnelle (Algérie) prévu pour durer quatre ans.

5.38. Il est bien entendu que la mise en œuvre des projets peut être affectée par des contraintes inattendues, difficilement prévisibles. Toutefois, dans la majorité des cas, les retards ont toujours les mêmes causes bien connues, parmi lesquelles la lenteur des procédures, des structures administratives déficientes, le manque de coordination, ou

encore l'insuffisance des ressources humaines et financières locales. C'est de cet environnement peu propice à une exécution sans heurts des projets qu'il faut tenir compte lors de la phase de conception.

Modification substantielle des projets

5.39. Il n'est pas rare que, en cours d'exécution, des modifications importantes soient apportées au contenu, voire à l'orientation, des projets, sans qu'un examen approprié préalable ait été effectué pour en démontrer la nécessité et le bien-fondé compte tenu de l'environnement, des moyens ou des objectifs. Parfois, ces modifications relèvent de la seule initiative de l'organisme qui met en œuvre le projet et sans que la Commission soit informée ou consultée.

5.40. En Turquie, peu après le démarrage d'un projet, le partenaire turc double l'objectif de production à atteindre; le volume des investissements nécessaires en est pratiquement triplé et, alors que la Communauté devait être au départ le seul bailleur de fonds, il est fait appel à d'autres sources de financement. Les dossiers de la Commission ne contiennent pas d'informations sur les circonstances qui ont conduit à une telle modification.

5.41. En Égypte, des modifications importantes répétées sont apportées avec l'assentiment de la délégation, mais sans l'accord de la Commission, à un projet de construction d'installations de stockage. Le manque de clarté est tel que, lors de la préparation du financement d'une deuxième phase, le service responsable de la Commission doit s'enquérir de la nature des réalisations de la première phase. La situation ne s'améliore pas pour la deuxième phase, la Cour et la délégation ayant constaté au cours de leurs visites que le bénéficiaire utilise les fonds communautaires comme il l'entend, sans considération pour la convention de financement. Un projet de développement et de vulgarisation dans le domaine de la production fourragère se lance, du fait de l'absence de résultats de travaux de recherche fiables, dans un programme d'expérimentation sans être préalablement redéfini.

5.42. En Tunisie, un projet de financement de dix chalutiers est défini en fonction d'une pêche orientée vers l'industrialisation. Après l'octroi du prêt à conditions spéciales (mandat large), la BEI est informée que les caractéristiques des chalutiers s'écarteront de celles retenues lors de l'étude préalable. Cette modification n'est pas mise en cause alors même que, de ce fait, l'aide communautaire va financer un accroissement de la pêche traditionnelle et que le projet, à moyen ou à long terme, est susceptible de desservir les intérêts de développement de la Tunisie.

5.43. En ce qui concerne un programme de formation de cadres du secteur des travaux publics en Algérie, la convention de financement, signée plus de deux ans après la décision de la Commission, s'écarte sensiblement du projet initial. Par exemple, il ne s'agit plus d'assurer le recyclage de cadres moyens mais la formation de formateurs dans des instituts techniques. Dans cette nouvelle optique, les actions à mener tant sous la forme de bourses que d'assistance technique sont considérablement revues.

L'assistance technique

5.44. La qualité des prestations fournies par l'assistance technique financée par la Communauté peut être affectée par des facteurs divers, tels que la qualité même des experts, le manque de coordination de l'assistance technique avec les autres composantes du projet, ou les relations de travail parfois difficiles entre les experts et l'encadrement local.

5.45. En Égypte, la qualité des experts peut être mise en cause dans la première phase d'une étude sur les ressources en eau du Sinaï; elle se traduit par un manque général d'information et de documentation sur les travaux réalisés et leurs résultats.

5.46. En Tunisie, un projet d'amélioration de la gestion de périmètres irrigués se heurte à des changements fréquents d'experts dont les prestations, notamment les rapports, sont au demeurant de faible qualité.

5.47. Pour plusieurs projets en Algérie et en Égypte, l'utilisation de l'assistance technique est faite de manière prématurée compte tenu de l'état d'avancement des autres composantes des projets (travaux de construction, achat de matériels), et le bénéfice qu'en retirent les projets en est d'autant diminué.

5.48. Dans le cas d'un projet d'amélioration de la production fourragère en Égypte, les relations entre les experts et leurs interlocuteurs locaux souffrent d'une divergence de vue quant à l'orientation même du projet et de l'absence de coordination. Quant à un projet de coopération universitaire, les relations personnelles sont mauvaises et les désaccords totaux au sujet de la conception et la manière d'exécuter les travaux; cela aboutit, sans résoudre les problèmes, à la démission du responsable britannique du projet.

Les engagements des bénéficiaires

5.49. Il est fréquent que le bénéficiaire ne respecte pas, ou seulement avec beaucoup de retard, les engagements qu'il souscrit dans les conventions de financement. Cela concerne aussi bien l'apport de sa contribution financière, la mise à disposition des terrains, des installations ou du

personnel nécessaires, la mise en place des structures administratives prévues pour l'exécution du projet, ou encore le respect des procédures communautaires d'appels d'offres et de passation des marchés. Ceci est la cause de retards importants, compromet la réalisation des objectifs et parfois remet en cause la conception même du projet.

5.50. Pour un projet de résorption de bidonvilles au Maroc, la réalisation des équipements socio-administratifs, et notamment des infrastructures médicales et scolaires, enregistre un retard considérable et les doutes sont permis quant à l'intention réelle de la partie marocaine de les exécuter (voir point 5.65). L'aide communautaire à une opération de crédit en faveur des petits agriculteurs devait faire l'objet d'une gestion séparée, mais ces dispositions ne sont pas respectées.

5.51. Un projet de formation professionnelle en Algérie a souffert essentiellement du non-respect des procédures convenues en matière d'appels d'offres et de passation de marchés. La Commission, informée après coup, est conduite à accorder de multiples dérogations.

5.52. En Égypte, le bénéficiaire d'un projet de construction d'installations de stockage décide des travaux à réaliser selon sa stratégie propre plutôt que selon la convention de financement. Un autre projet est retardé du fait de l'incapacité de la partie égyptienne de mettre à disposition dans les délais voulus sa contribution financière; des avances sont même consenties par la Commission qui ne sont pas remboursées. L'impossibilité de disposer d'un champ désertique de quelques hectares, dans un pays de 750 000 km² dont 96 % de la surface est constituée de déserts, est un facteur essentiel de la non-réalisation d'une grande partie d'un programme de recherche en matière d'amélioration des sols. Malgré les rappels continuels de la délégation, la structure prévue et nécessaire pour assurer le fonctionnement, l'entretien, et la gestion d'un important système d'épuration n'est toujours pas mise en place.

Les structures administratives

5.53. La mise en œuvre des projets souffre également d'un personnel insuffisant surtout en niveau de qualification, peu motivé, ou sujet à des transferts fréquents. L'absence de coordination entre les différents intervenants, tant locaux qu'étrangers, est également un constat fréquent. Ces constatations peuvent être faites pour un certain nombre de projets dans le domaine du développement agricole, de la formation professionnelle ou de la recherche en Algérie, Tunisie, Égypte et Jordanie.

Efficacité des projets

Observations générales

5.54. L'efficacité de la coopération financière et technique varie sensiblement d'un pays à l'autre, et il convient donc de procéder à une analyse séparée pour chacun d'eux. En substance, la satisfaction est généralement de mise s'agissant de l'impact des projets financés en Jordanie et en Tunisie. Au Maroc, la mise en œuvre des projets ne se heurte pas à des obstacles particuliers et certains sont clairement une réussite; pour d'autres, et non des moindres sur le plan financier, la réalisation des objectifs se trouve retardée de manière importante, voire compromise, du fait que les actions à charge de la partie marocaine n'ont pas été exécutées comme prévu, ou risquent de ne l'être jamais. L'efficacité des projets financés à Malte n'est pas en cause; la notion de coopération était toutefois absente, l'aide communautaire s'étant bornée à financer des opérations pratiquement achevées. La mise en œuvre des projets en Égypte est extrêmement laborieuse en raison principalement de la faiblesse des interlocuteurs locaux; sur le plan des résultats, l'échec est souvent avéré ou à craindre. La coopération financière et technique avec l'Algérie a souffert d'un contexte particulièrement défavorable qui en a entravé la mise en œuvre et ne permet pas d'en attendre à ce stade des résultats. S'agissant de la Turquie, un contrôle sur pièces auprès de la Commission ne permet pas, en l'absence des informations nécessaires, d'apprécier l'efficacité de l'aide communautaire.

Turquie

5.55. L'insuffisance ou l'absence d'informations dans les dossiers de la Commission ne permet pas, sur base d'un contrôle sur pièces, d'évaluer si les quatre projets examinés, représentant une aide financière totale de 190 Mio ECU, soit près de 65 % de l'enveloppe budgétaire globale du troisième protocole et de l'aide spéciale, ont atteint leur objectif de participer à l'accroissement de la production d'énergie électrique. Dans le cas des deux projets gérés sous mandat large par la BEI, à savoir Complexe hydro-électrique de Karakaya et Centrale thermique d'Elbistan, il n'est pas même possible de savoir ce que l'aide budgétaire, 160 Mio ECU au total, a exactement servi à financer. Les deux projets gérés par la Commission, Mines de lignite de Beypazari et Prospection concernant le lignite, se sont bornés pour cette dernière à la fourniture d'équipements et leur objectif de développement a été ignoré.

Malte

5.56. De manière générale, les projets relevant du premier protocole ont répondu à des besoins justifiés, ont été mis en œuvre de manière satisfaisante et ont produit les effets attendus. Les actions d'assistance technique et de formation ont été généralement de qualité élevée et ont donné satisfaction aux organismes maltais. Les travaux de modernisation du port de La Valette se sont déroulés sans encombres, et la rentabilité des investissements semble assurée. Toutefois, la notion même de coopération a été absente de l'application de ce premier protocole. Il s'agit en fait d'une aide financière pure et simple à des actions largement engagées, pour ne pas dire terminées.

Algérie

5.57. Une des priorités retenues pour les deux premiers protocoles est, après la réduction du déficit alimentaire, la satisfaction des importants besoins en matière de formation des cadres et de la main-d'œuvre qualifiée nécessaires à la réalisation des objectifs de développement économique et social; l'utilité de l'aide communautaire dans ces domaines ne fait pas de doutes. Sa mise en œuvre se heurte toutefois à des difficultés importantes. Le contexte général est, en tout cas jusqu'à récemment, particulièrement défavorable et se traduit, du côté des autorités algériennes, par un désintérêt pour l'aide communautaire (voir point 5.14). Le faible taux d'exécution budgétaire en est l'illustration (voir ***tableau 5***). Il est difficile, dans ces circonstances, de s'attendre en l'état actuel à des résultats tangibles.

5.58. Une dizaine d'années ont été nécessaires pour achever le projet Création et extension de centres de formation professionnelle, prévu pour durer trois ou quatre ans. Pour la partie réalisée lors du contrôle de la Cour, il est impossible d'évaluer l'impact de la dépense communautaire; il est, en tout état de cause, douteux qu'ait été atteint l'objectif en matière de création de postes de formation pour les différents secteurs du bâtiment et de l'industrie. Les ressources humaines mobilisées par ce projet et les difficultés qu'il a connues sont sans commune mesure avec ses retombées.

5.59. Le projet Appui au Ministère du Commerce, lancé en 1987 et destiné à dispenser des actions de formation permettant d'accroître la capacité exportatrice des entreprises algériennes, ne peut être exécuté car la partie algérienne elle-même et la Commission ne sont pas en mesure de définir la nature de l'aide que la Communauté doit apporter; les modifications intervenues dans le paysage économique algérien imposent en effet de revoir les conclusions de l'étude sur lesquelles se base le projet mais les autorités algériennes ne sont pas en mesure de formuler une demande précise.

5.60. Malgré un long délai d'instruction (trois ans et demi), la convention de financement du projet Formation des cadres du secteur des travaux publics ne contient pas les éléments nécessaires à sa réalisation; en particulier, elle est muette sur le calendrier d'exécution des différentes actions, et ne définit pas la nature de l'assistance technique prévue. Des étudiants algériens suivent, ou ont déjà suivi, des programmes de formation dans la Communauté alors qu'il n'existe pas d'éléments permettant d'assurer que les bourses accordées s'inscrivent dans le cadre du projet; du fait de l'absence d'assistance technique, qui bloque le démarrage du projet, il est douteux que les boursiers formés exerceront des fonctions de formation dans les organismes couverts par le projet.

5.61. Les séminaires déjà organisés dans le cadre du projet Formation des cadres de l'industrie lourde semblent avoir répondu aux attentes en matière de transfert de connaissances exprimées par la partie algérienne. L'évaluation de l'impact du projet sera toutefois difficile car la convention de financement ne cherche pas à définir en termes autres que monétaires les actions à réaliser.

Maroc

5.62. En comparaison avec ce qui peut être observé dans d'autres pays, la réalisation même des projets au Maroc se déroule de manière relativement satisfaisante. Néanmoins, bien que plusieurs des projets examinés soient clairement une réussite (voir points 5.68 — 5.69), ce n'est pas le cas de certains autres, et principalement du projet Opération de crédit en faveur des petits agriculteurs pour lequel l'utilisation exacte des fonds communautaires demeure une inconnue (voir point 5.63). Les autres projets, dont l'utilité n'est pas niée, ne pourront atteindre pleinement leurs objectifs que si les autorités marocaines assurent la réalisation des actions dont elles ont la charge (voir points 5.65 — 5.67).

5.63. L'opération de crédit en faveur des petits agriculteurs a financé le rééchelonnement des prêts d'environ 70 000 exploitants en situation financière difficile en raison des sécheresses répétées. En l'absence d'informations sur le recouvrement de ces prêts, il est impossible de savoir si cette action a eu des effets durables; quelques éléments recueillis par la Cour permettent d'en douter, en tout cas pour ce qui concerne certaines régions qui ont continué à subir des conditions climatiques défavorables. La Caisse Nationale de Crédit Agricole n'a pas respecté son engagement de tenir une gestion séparée pour les opérations liées à la ligne de crédit alimentée avec les fonds communautaires; rien ne permet donc de vérifier que les fonds recouvrés à partir de 1985 sont effectivement réutilisés pour des opérations similaires ou pour l'octroi, aux conditions les plus favorables, de prêts aux petits agriculteurs. La responsabilité en revient pour une large part à la Commission qui, la contribution communautaire versée, n'a pas assuré le suivi du projet.

5.64. Le projet Base de données lexicographiques — LEXAR a permis l'élaboration d'un dictionnaire informatisé des termes scientifiques et techniques. Toutefois, cette base de données ne peut être utilisée pour l'heure, aucun ouvrage n'ayant été édité et aucun réseau d'accès informatique établi.

5.65. La réalisation des travaux d'aménagement du projet Résorption des bidonvilles de Sale se déroule de manière relativement satisfaisante et, à ce stade, trois des quatre bidonvilles ont été supprimés. Le déplacement des familles sur les parcelles aménagées et le programme de construction de logements individuels semblent progresser de manière normale. Le retard considérable observé dans la réalisation des équipements socio-administratifs à charge de la partie marocaine laisse toutefois à craindre que, les terrains occupés par les bidonvilles ayant été pratiquement libérés, les autorités marocaines se désintéressent de cette opération; les familles déplacées se retrouveraient, de ce fait, isolées dans une zone dépourvue notamment des infrastructures médicales, scolaires et commerciales nécessaires.

5.66. Ceci illustre encore une carence au niveau du suivi par la Commission, carence d'autant plus regrettable que, lors de l'approbation du projet, et en raison de l'importance des aspects socio-économiques de l'opération, le comité *ad hoc* avait expressément demandé à la Commission d'apporter un soin particulier au suivi de son exécution.

5.67. Avec les projets Aménagement du Haouz Central et Barrage d'Aït Chouarit, la Communauté a participé à la réalisation des infrastructures lourdes indispensables à un plan d'aménagement ambitieux et valable, devant permettre une utilisation plus efficiente et économique de l'eau et une augmentation de la production de denrées alimentaires. Cependant, pour des raisons techniques et financières, le calendrier d'exécution du plan d'aménagement du Haouz a été bouleversé et les infrastructures au financement desquelles la Communauté a participé ne sont, à l'exception de l'alimentation en eau potable de Marrakech, pas encore utilisées aux fins prévues. Si les incertitudes qui pèsent sur le financement de plus de la moitié du réseau d'irrigation envisagé sont levées, et si les aménagements hydragricoles progressent au rythme souhaité, non observé jusqu'ici, la réalisation de la première tranche d'irrigation du Haouz sera au mieux achevée avec dix ans de retard sur le calendrier initial. Ici encore, le suivi par la Commission a été insuffisant car il s'est limité aux seuls travaux de génie civil et a pris fin à l'achèvement de ceux-ci en 1986.

5.68. Malgré un retard de deux ans dans la mise en fonctionnement des installations, le projet Laboratoire national de production de vaccins vétérinaires a rempli ses objectifs en matière de formation du personnel et de production de vaccins contre les maladies ovines. Le laboratoire offre des produits de qualité ainsi que la rapidité et la souplesse nécessaires à des campagnes de vaccination efficaces. Pour l'heure, la production des vaccins aviaires est entravée par un système de fixation du prix qui favorise la distribution des produits importés. Une plus grande autonomie de gestion devrait bientôt permettre au laboratoire de développer ses activités, notamment en direction du secteur privé. Le suivi par la Commission a été satisfaisant; une étude d'évaluation du projet a d'ailleurs été réalisée par un consultant à sa demande.

5.69. Tous les éléments portent à croire que les projets Encadrement et équipement de dix instituts de technologie appliquée/Formation professionnelle atteignent leur objectif de fournir à l'économie marocaine des techniciens dont elle a besoin, principalement dans les secteurs de l'industrie, de la construction, des travaux publics, du commerce et des services en général. À quelques exceptions près, les actions de formation ont démarré comme prévu et le taux de fréquentation des centres est satisfaisant. Les techniciens formés éprouvent toutefois des difficultés à trouver un emploi en dehors des zones les plus développées et industrialisées du pays.

Tunisie

5.70. Malgré certaines difficultés ponctuelles de mise en œuvre, la coopération financière et technique avec la Tunisie se révèle être globalement positive. Certaines réserves peuvent être formulées sur l'issue possible de certains projets (voir points 5.71 — 5.73), mais pour les autres l'intervention financière de la Communauté a atteint les objectifs fixés (voir points 5.74 — 5.76).

5.71. Le projet Création de centres de formation professionnelle s'est heurté à un manque de coordination et l'un des trois centres construits se révèle inadapté aux besoins du type d'enseignement visé. Le retrait prématuré de l'assistance technique financée par la Communauté a réduit le projet à la fourniture d'équipements.

5.72. Du fait de la réduction de la dimension des bateaux (voir point 5.42), il est douteux que le projet Financement de dix chalutiers puisse permettre l'accroissement attendu de la pêche industrielle qui avait justifié l'intervention communautaire.

5.73. Au moment du contrôle, il était trop tôt pour tenter d'apprécier les résultats des projets Opération de crédit agricole et Financement d'initiatives agricoles et agro-industrielles de petite et moyenne dimension au travers de prêts globaux. L'expérience prouve cependant que, notamment en raison des sécheresses répétées, beaucoup de crédits ont dû être rééchelonnés et paraissent même irrécupérables. Le risque de décapitalisation du fonds de roulement constitué par l'aide communautaire ne peut être exclu.

5.74. L'étude technico-économique de la création de palmeraies-dattiers dans la région de Réjim-Maatoug offre des perspectives de développement très prometteuses; un

premier projet, financé par la Communauté (15 Mio ECU), prévoit l'aménagement d'environ 1 000 ha qui devrait permettre de fixer les populations dans ces régions et de développer une production pour laquelle les débouchés sont importants.

5.75. Le projet Renforcement de la capacité de recherche de la Direction des ressources en eau du Ministère de l'Agriculture semble avoir atteint ses objectifs de contribuer à une meilleure gestion des ressources mobilisées et à la poursuite des recherches pour en mobiliser de nouvelles. Il constitue une base fondamentale pour l'évaluation précise des potentialités en eau et de leur utilisation, en particulier pour l'extension des superficies irriguées.

5.76. Le projet Inventaire des ressources en sol en Tunisie méridionale a permis l'établissement de cartes, la localisation de secteurs offrant un potentiel de développement agro-pastoral et la réalisation d'études pédologiques de détail qui devraient favoriser le démarrage de projets de mise en valeur agricole inscrits dans la stratégie nationale de lutte contre la désertification.

Égypte

5.77. Un nombre non négligeable de projets examinés n'ont pas atteint leurs objectifs; pour certains, il est au demeurant difficile de connaître la nature des activités menées (voir points 5.78 — 5.81). Pour les autres, l'impact de l'aide communautaire est douteux du fait de l'incapacité du partenaire égyptien de faire un usage efficace des installations financées (voir points 5.82 — 5.84). Un des projets examinés, qui n'a pas encore abouti, semble offrir des perspectives encourageantes (voir point 5.85).

5.78. Près de la moitié des actions prévues au Programme de promotion des investissements ont dû être abandonnées en raison de la médiocrité des prestations de l'organisme égyptien responsable. En l'absence de tout rapport d'activité, malgré les demandes réitérées de la Commission, les résultats des actions entreprises peuvent difficilement être établis; une dizaine de firmes communautaires auraient implanté quelque activité en Égypte.

5.79. La première phase de l'étude sur les ressources en eau du Sinaï a été gravement affectée par un ensemble de contraintes dont les moindres ne sont pas la faiblesse de l'assistance technique, le manque de ressources humaines, les retards dans la livraison des équipements, une absence de coordination et de programmation des travaux, et un suivi insuffisant de la part de la Commission. Encore qu'il soit trop tôt pour se prononcer sur l'issue possible de la deuxième phase, celle-ci démarre dans des conditions plus prometteuses, les enseignements semblant avoir été tirés des faiblesses passées.

5.80. Le projet de recherches en biologie marine du Programme de coopération universitaire n'a pas encore donné lieu à la mise en place d'un réel programme d'étude systématique. Les relations tendues entre les professeurs de la faculté (voir point 5.48) rend difficile le recrutement des étudiants. Le démarrage des études risque en outre d'être entravé par le déplacement de la station de recherches sur un site dépourvu d'un accès aisé et des facilités requises.

5.81. Le projet Amélioration de la production fourragère n'a, à l'exception d'un programme d'expérimentation forcément modeste lancé par l'assistance technique, d'autre effet que de financer le fonctionnement normal du département considéré de l'institut de recherche et l'acquisition d'équipements inutilisés, et probablement inutiles. Il est clair que le projet ne permettra pas de définir et assurer la diffusion de calendriers fourragers améliorés et adaptés aux besoins des agriculteurs.

5.82. Le projet Amélioration de l'alimentation du bétail s'est limité à une phase d'investissement et de construction mais n'a pas permis de mettre à la disposition des petits agriculteurs des techniques d'alimentation améliorées. Les capacités de production et de distribution construites demeurent largement sous-utilisées. Les activités de vulgarisation n'ont pas connu un début de réalisation. La libéralisation progressive du secteur agricole depuis 1988, qui devrait se traduire par l'élimination des subventions aux aliments traditionnels du bétail, peut offrir a posteriori des perspectives intéressantes à ce projet. Les installations financées peuvent être utilisées valablement à condition d'en confier la gestion à un organisme motivé et efficace, ce qui n'est pas le cas pour l'heure.

5.83. La première phase du projet Stockage agricole à Daqahlia a permis la construction d'entrepôts nécessaires, adaptés aux besoins et de bonne qualité. Cependant, leur entretien est à terme de nature à susciter des inquiétudes. Plus fondamentalement, ces réalisations ne peuvent pas, dans les circonstances actuelles, participer à l'objectif de réduction des pertes de stockage de denrées alimentaires; les entrepôts visités par la Cour abritaient tous des engrais, en sacs plastiques, alors que le riz, en sacs de jute, était stocké à ciel ouvert sans protection adéquate. Le démarrage de la deuxième phase prouve à l'évidence que l'organisme égyptien utilise les fonds communautaires comme il l'entend. Il a en effet décidé, sans consulter préalablement la Commission, de modifier substantiellement la nature et l'emplacement des entrepôts à construire dont il reste à savoir si, au contraire de ceux déjà réalisés, ils seront effectivement utilisés pour le stockage de denrées alimentaires.

5.84. Le projet Eaux usées de Helwan est complexe et d'une haute technicité. Le retard pris dans la définition et l'instruction du projet a conduit à une dérive financière importante; une subvention communautaire de 15 Mio ECU dans le cadre du deuxième protocole ne sert d'ailleurs qu'à faire face à la réactualisation des coûts sans financer d'investissements physiques supplémentaires. Grâce en particulier à une aide technique importante, les principaux

problèmes techniques ont été résolus et le système devrait pouvoir fonctionner lorsque les travaux seront achevés. La viabilité à long terme du système n'est toutefois pas assurée; malgré des interventions répétées de la Commission au cours des dernières années, les autorités égyptiennes n'ont toujours pas mis en place la structure administrative et technique nécessaire à assurer la gestion, le fonctionnement et la maintenance de ce système. L'organisme responsable n'est même pas en mesure de faire fonctionner et d'entretenir correctement le système existant. Faute de dispositions appropriées qui auraient dû être définies lors de l'identification du projet, ce système d'épuration de conception très avancée risque d'être voué à se délabrer.

5.85. Le projet de recherche sur l'élevage de crevettes « Artemia » du Programme de coopération universitaire n'a pas encore surmonté tous les obstacles de nature technique ou économique. Les experts pensent toutefois que les conditions existent en Égypte pour permettre une production sur une base commerciale, pour laquelle les débouchés existent, de ces crevettes qui constituent un élément essentiel de l'alimentation des alevins.

Jordanie

5.86. Les projets financés en Jordanie sont généralement mis en œuvre d'une manière qui n'appelle pas de critiques. Les investissements effectués participent à la réalisation des objectifs fixés (voir points 5.90 — 5.91), même si l'on peut observer que certains sont, peut-être de manière passagère, sous-utilisés (voir points 5.88 — 5.89). Un projet suscite toutefois des réserves, mais son efficacité éventuelle est moins en cause que sa conception (voir point 5.87).

5.87. Le projet Crédit Agricole à des petits exploitants agricoles suscite quelques interrogations et réserves. Du fait des conditions différentes (délai de grâce, durée de remboursement et taux d'intérêt) assortissant les prêts en cascade de la Communauté à l'État jordanien, puis de celui-ci à l'Agricultural Credit Corporation et enfin de cette dernière aux agriculteurs, les avantages financiers procurés par l'aide communautaire sont partagés entre l'État, l'organisme de crédit et les agriculteurs. Le projet cache en fait une triple opération, à savoir le financement par l'Agricultural Credit Corporation de petits projets agricoles, l'augmentation du fonds de roulement de cet organisme, et le financement de projets agricoles par le gouvernement. Ce système est critiquable avant tout pour défaut de transparence car les objets du financement ne sont pas clairement définis. Par ailleurs, ce montage financier ne permet pas un contrôle adéquat de l'utilisation des fonds.

5.88. Dans le cas du projet Assistance à la Royal Scientific Society, les travaux d'équipement des laboratoires, de même que les actions de formation, de transfert de connaissances et de prestations d'experts ont été menés à la satisfaction des bénéficiaires. Au moment du contrôle de la Cour, les équipements mis en place pour un sous-projet de recherche sur l'énergie solaire apparaissent toutefois largement inutilisés, en raison notamment d'un apparent manque d'intérêt du partenaire communautaire, le centre commun de recherche d'Ispra.

5.89. Le projet Assistance à la Faculté d'Ingénierie et de technologie à l'Université de Jordanie a enregistré un certain retard d'exécution mais les travaux de construction et d'équipement des laboratoires ainsi que les actions d'assistance technique ont finalement été réalisés de façon satisfaisante. Les objectifs du projet ont été atteints, encore qu'il faille remarquer que les ambitions éducatives de l'établissement apparaissent modestes au regard des équipements mis à sa disposition.

5.90. Le projet Unité de production de plants de la Jordan Valley Authority s'est heurté à des difficultés de mise en œuvre découlant d'un manque de coordination et d'une erreur de conception technique au niveau du procédé d'irrigation des plants. Les modifications nécessaires faites, les installations permettent la production intensive de plants nécessaires à la mise en valeur agricole de la vallée du Jourdain.

5.91. Le projet Assistance à la Faculté des Sciences de l'Université de Yarmouk est une réussite. Des équipements modernes et performants sont utilisés et entretenus de manière adéquate. L'Université se tourne en outre vers le secteur industriel et lui propose des services d'étude et de recherche, promouvant ainsi le développement toujours souhaitable des relations entre les activités de recherche et les industries utilisatrices des nouveaux acquis technologiques.

6. CONCLUSIONS

6.1. Les protocoles financiers présentent une certaine rigidité face à l'hétérogénéité des situations se traduisant, en particulier, par des rythmes d'exécution très variables selon les pays bénéficiaires. Néanmoins, ils offrent, dans leur principe, un cadre approprié pour définir et mettre en œuvre une coopération financière et technique qui soit cohérente dans le temps et avec les objectifs prioritaires de développement des pays partenaires (voir points 3.23 — 3.31).

6.2. Les nombreuses difficultés auxquelles s'est heurtée leur mise en œuvre de même que la possibilité laissée d'engager des fonds communautaires sans limite de durée ont cependant vidé largement de son sens le cadre pluriannuel qui a prévalu à leur conception. Il en résulte un rythme d'exécution budgétaire globalement lent et une accumulation de protocoles non clôturés. La Cour considère que des dispositions appropriées devraient être prises pour mettre fin à cette dérive et respecter de manière plus stricte le cadre temporel fixé par les protocoles. Le

montant de l'enveloppe financière doit être fixé en tenant compte des capacités réelles d'absorption des pays bénéficiaires durant la période d'application. Par ailleurs, un mécanisme de clôture des protocoles doit être instauré, qui aboutisse notamment à une décision formelle quant à la destination d'un reliquat éventuel (voir points 3.1 — 3.22).

6.3. Des faiblesses préoccupantes doivent être relevées dans les systèmes que la Commission a mis en place tant pour les opérations dont elle assure directement la gestion que pour celle qui sont confiées sous mandat à la BEI.

6.4. Les systèmes comptables sont, en l'état actuel, inadéquats pour permettre un suivi fiable et efficace de l'exécution des protocoles, et un système de suivi de l'exécution financière des projets et actions fait défaut (voir points 4.2 — 4.11).

6.5. Pour les opérations qui sont confiées à la BEI, la Commission voit lui échapper la maîtrise de la décision de financement alors même qu'elle fait appel à des ressources budgétaires. Faute d'avoir demandé à recevoir des informations appropriées minimales sur la mise en œuvre et les résultats de ces opérations, la Commission se trouve dans l'impossibilité d'assurer ses responsabilités en matière d'exécution budgétaire. Il est indispensable que la Commission établisse avec la BEI les modalités lui permettant de disposer des informations nécessaires sur la mise en œuvre et les résultats des opérations financées (voir points 4.12 — 4.23).

6.6. La qualité du suivi que la Commission exerce sur les actions dont elle assure directement la gestion est, trop souvent, insuffisante. L'inexistence d'un système de gestion approprié se traduit par l'imprécision et l'éclatement des responsabilités, l'absence d'instructions, la pauvreté des informations disponibles sur la mise en œuvre des projets et actions, ainsi que par l'absence d'évaluations de l'efficacité de l'aide communautaire. La lenteur d'exécution des projets combinée à la mobilité du personnel de la Commission, de même qu'un volume de travail excédant les capacités des services concernés constituent des facteurs aggravants.

6.7. La Cour estime nécessaire que soient apportées sans délai les améliorations requises. Celles-ci commencent par l'exigence d'une information complète et de qualité de la part des bénéficiaires de l'aide communautaire. Des orientations devraient être données de manière à harmoniser l'organisation et la présentation des dossiers relatifs à la mise en œuvre des projets, et un système de suivi périodique devrait être institué. Des évaluations, au cours et au terme de l'exécution de ces projets, devraient être effectuées de manière systématique de manière à mesurer l'efficacité de l'aide communautaire, adopter les mesures correctrices nécessaires, et tirer les enseignements pour l'avenir. De telles évaluations devraient être prévues dans les conventions de financement de manière à ce que les données nécessaires pour ces évaluations soient établies pendant l'exécution du projet (voir points 4.24 — 4.43).

6.8. La rigueur et le réalisme souhaitables font parfois défaut lors de la conception de projets dont l'efficacité potentielle est compromise dès le départ par un environnement économique défavorable, l'incapacité des organismes chargés de leur mise en œuvre, ou encore des plans de financement imprécis ou non bouclés. Des calendriers trop souvent irréalistes sont fixés. La Cour considère qu'un soin tout particulier devrait présider à la conception des projets. Les contraintes auxquelles se heurte généralement leur mise en œuvre ne devraient pas être ignorées, mais bien au contraire prises en compte lors de la fixation des objectifs, des moyens et des calendriers. La convention de financement doit devenir un véritable outil de référence pour guider l'exécution et mesurer l'efficacité des projets (voir points 5.20 — 5.36).

6.9. La mise en œuvre des projets est fréquemment affectée par la lourdeur des procédures, les faiblesses des structures administratives dans les pays bénéficiaires, l'insuffisance des ressources humaines ou financières, le non-respect de leurs engagements par les bénéficiaires, ou même parfois l'absence de réelle motivation de voir les projets aboutir. Des modifications substantielles sont parfois apportées au contenu ou à l'orientation des projets sans étude préalable adéquate. L'apport réel de l'assistance technique financée par la Communauté est, pour des raisons diverses, parfois très faible (voir points 5.37 — 5.53).

6.10. L'efficacité de l'aide communautaire varie sensiblement d'un pays à l'autre. Elle peut être considérée généralement satisfaisante en Jordanie et en Tunisie. C'est le cas également à Malte encore qu'il ne s'agisse, pour le premier protocole, que d'une participation financière à des actions pratiquement achevées. Au Maroc, la réalisation des objectifs est parfois retardée ou compromise du fait de la non-exécution des opérations à la charge de la partie marocaine. En Égypte, l'échec est trop souvent avéré ou à craindre. La mise en œuvre de la coopération financière et technique avec l'Algérie a été entravée jusqu'à récemment de manière telle qu'il n'est pas permis d'en attendre actuellement de résultats. En l'absence des informations nécessaires, le contrôle sur pièces auquel la Cour a procédé ne lui permet pas de se prononcer sur l'efficacité de l'aide communautaire en Turquie (voir points 5.54 — 5.91).

6.11. La politique méditerranéenne rénovée, qui vise un saut qualitatif et quantitatif des relations de la Communauté avec les pays tiers méditerranéens et dont les grandes orientations ont été définies par le Conseil à la fin de 1990, implique en particulier un renforcement substantiel de la coopération financière de la Communauté. Pour la période quinquennale 1992-1996, les ressources budgétaires totales qu'il est prévu d'accorder dans le cadre et en dehors des protocoles sont d'environ 1 300 Mio ECU. Dans cette

perspective, il est d'autant plus urgent que soient considérées les faiblesses relevées par la Cour et apportées les améliorations qui sont nécessaires à une utilisation plus efficiente et efficace des fonds communautaires.

6.12. Bon nombre des observations que la Cour formule dans ce rapport ne sont pas spécifiques à la gestion de la coopération financière et technique avec les pays tiers méditerranéens. Elles rejoignent, à maints égards, les analyses précédentes auxquelles la Cour a procédé dans le domaine de la gestion des fonds communautaires d'aide au développement, qu'il s'agisse des aides aux pays tiers méditerranéens, des aides aux PVDALA ou encore des aides financées dans le cadre des FED. Ceci met en évidence l'urgente nécessité, notamment pour la Commission, de se pencher attentivement sur ces problèmes et d'y apporter les remèdes qui s'imposent pour une amélioration indispensable de la gestion des aides au développement dans leur ensemble.

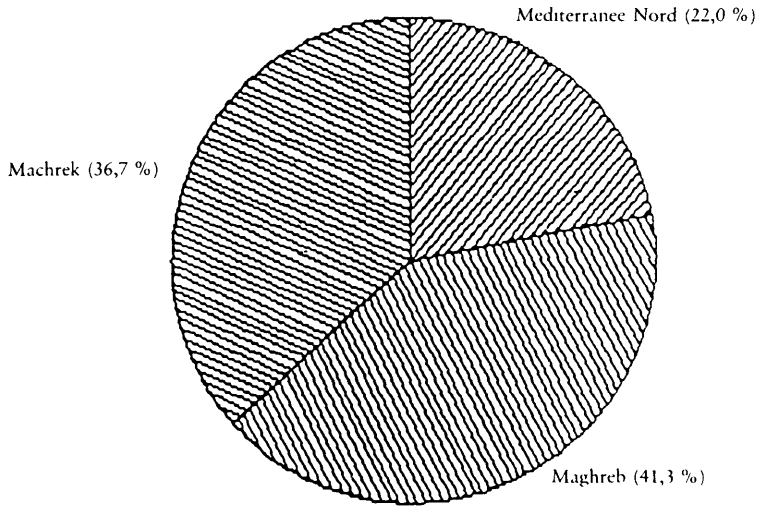
Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 18 juillet 1991.

Par la Cour des comptes
Aldo ANGIOI
Président

En son absence, Maurice THOSS, Membre

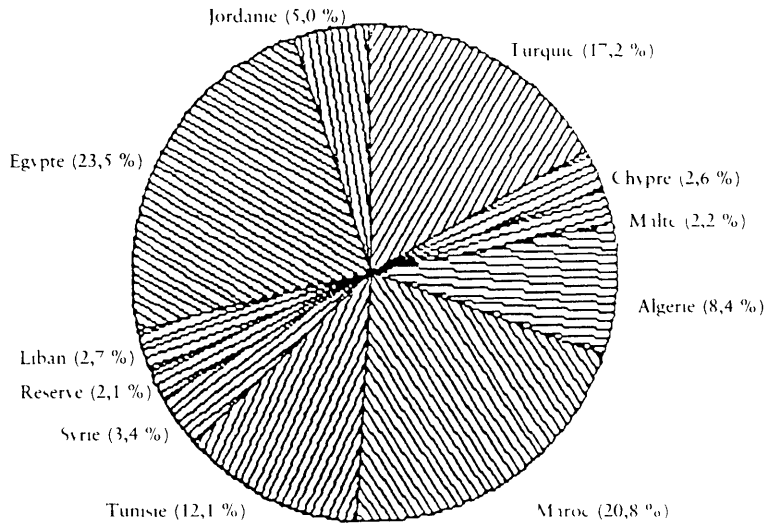
Graphique 1

Répartition de l'aide budgétaire



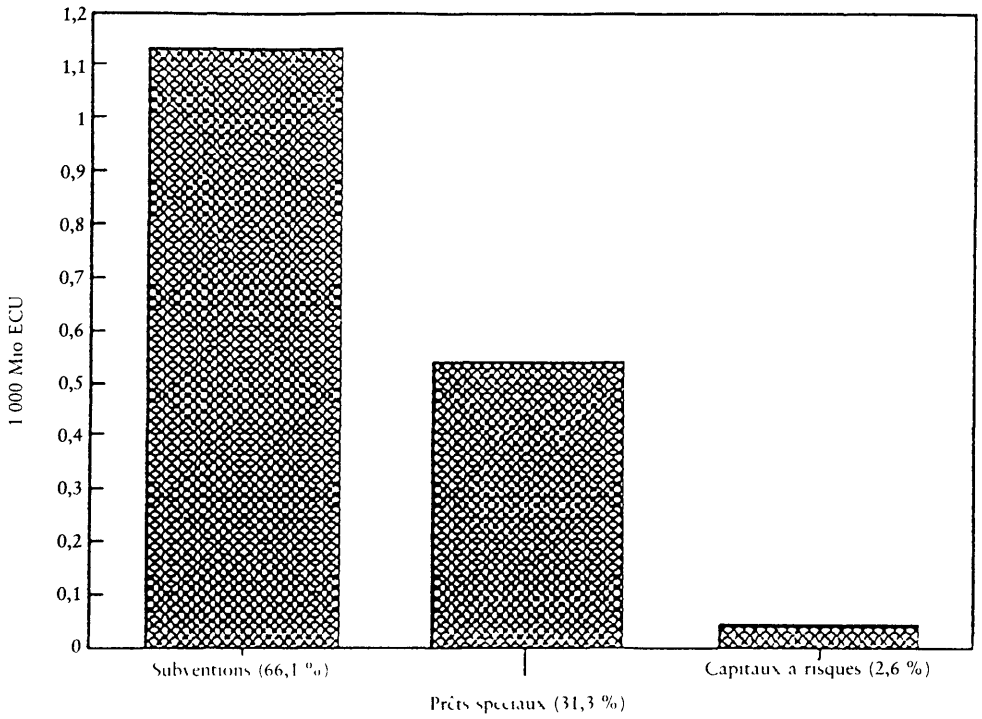
Graphique 2

Répartition de l'aide budgétaire



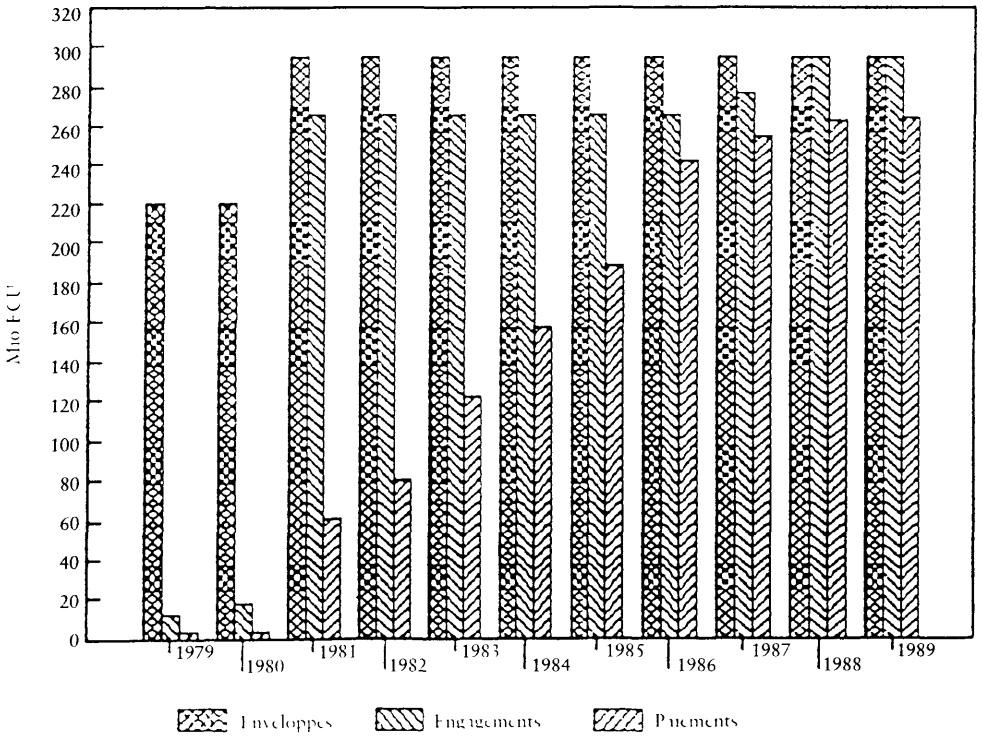
Graphique 3

Répartition de l'aide budgétaire



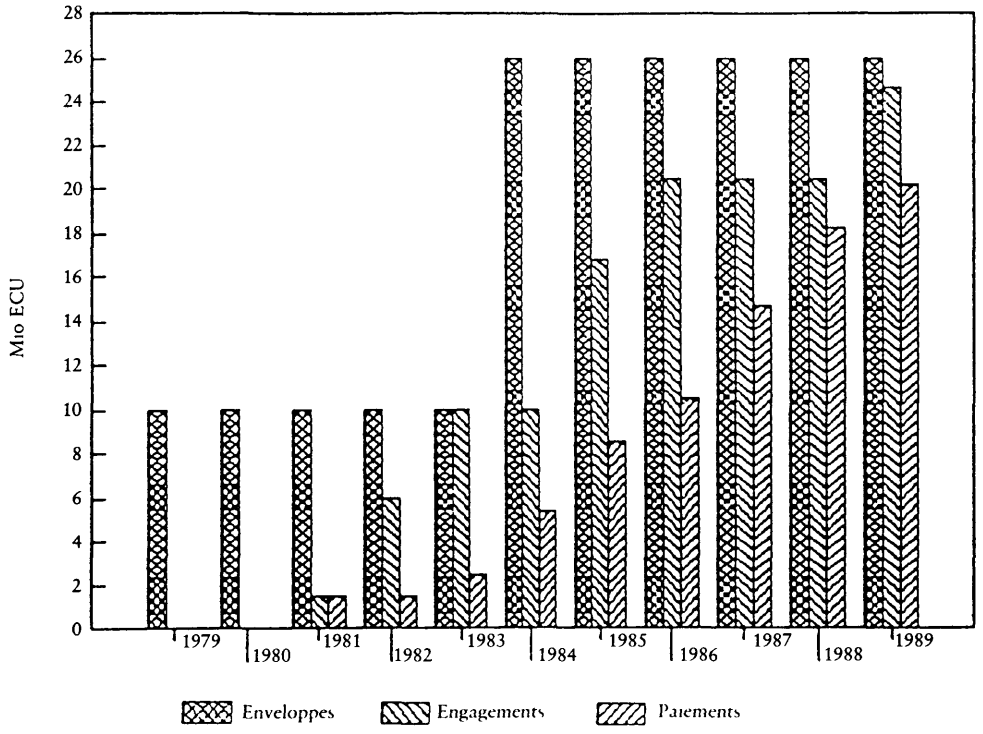
Graphique 4

Utilisation de l'aide — Turquie



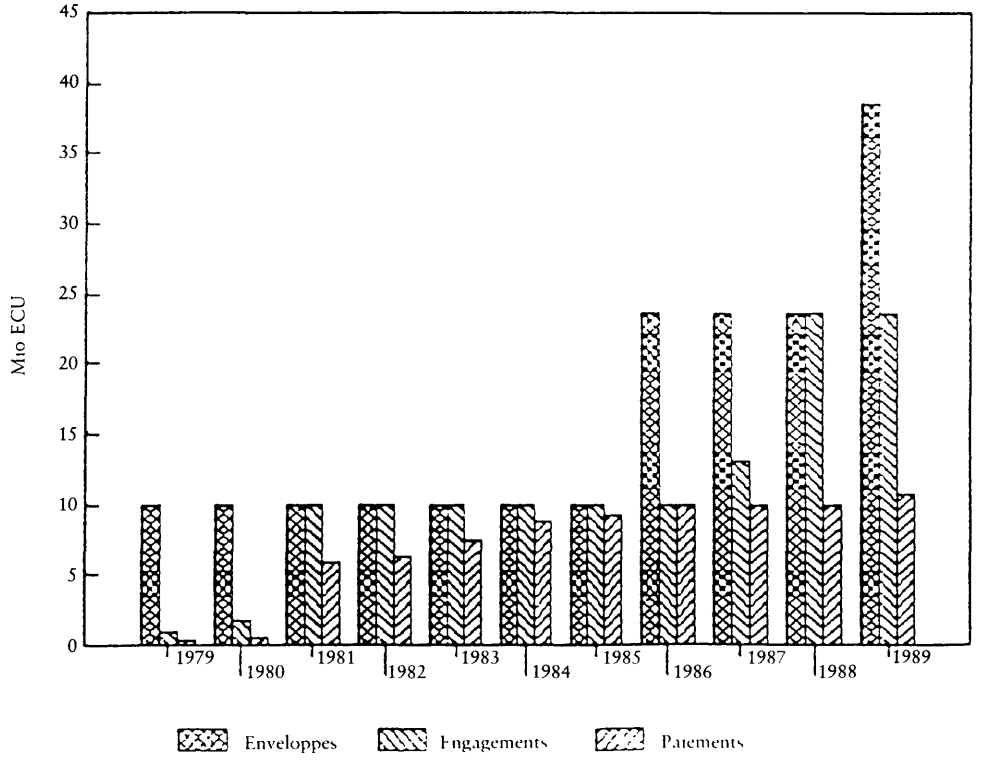
Graphique 5

Utilisation de l'aide — Chypre



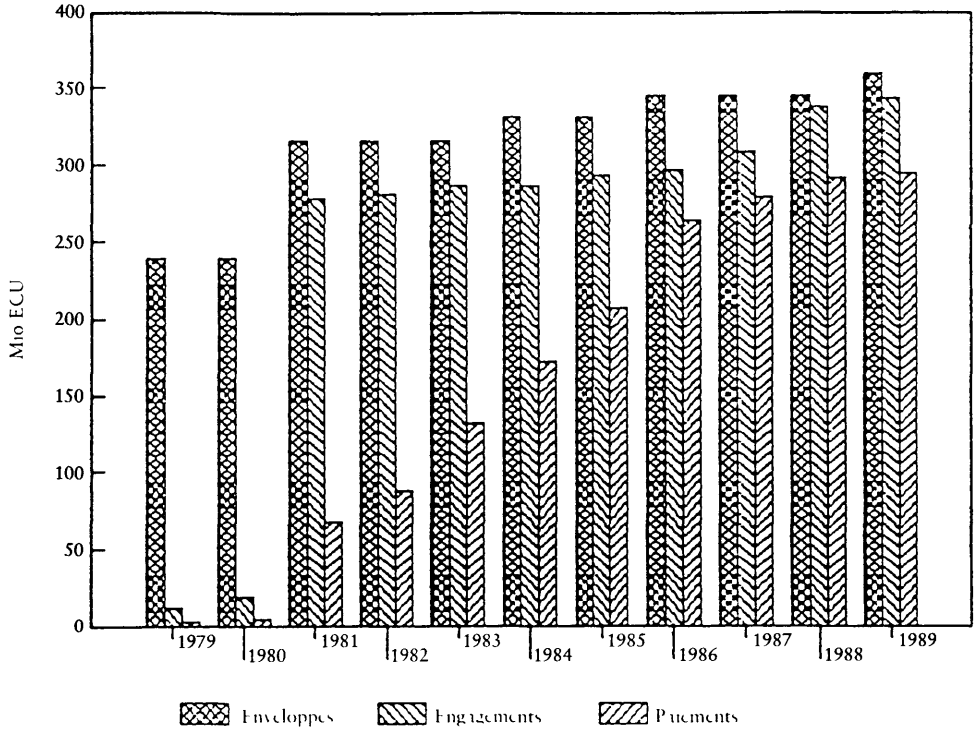
Graphique 6

Utilisation de l'aide — Malte



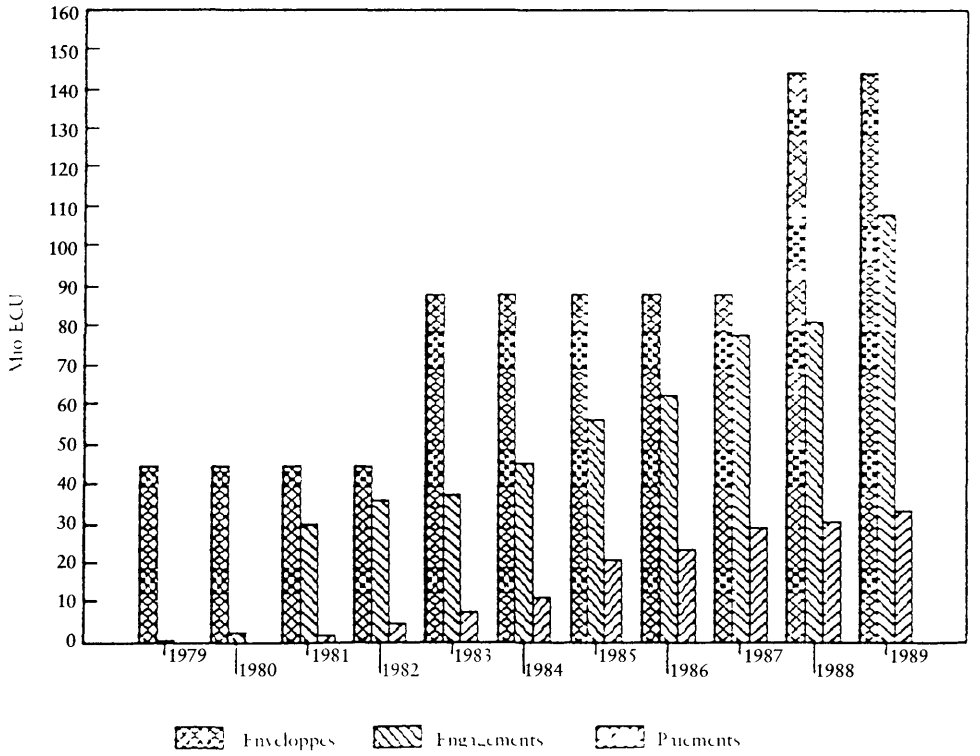
Graphique 7

Utilisation de l'aide — Méditerranee Nord



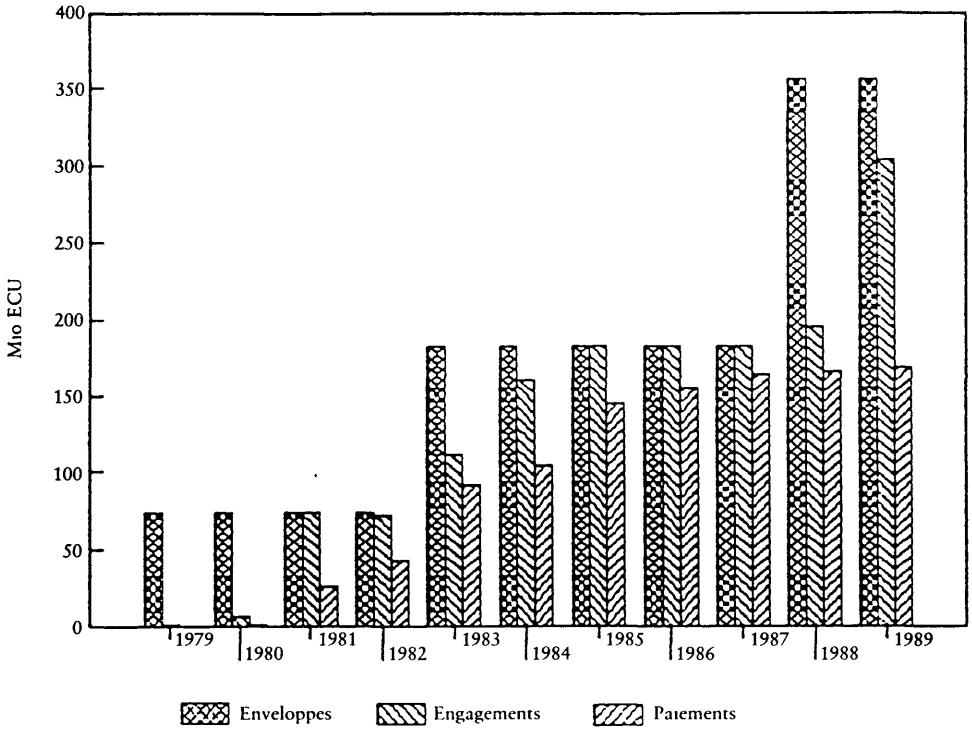
Graphique 8

Utilisation de l'aide — Algerie



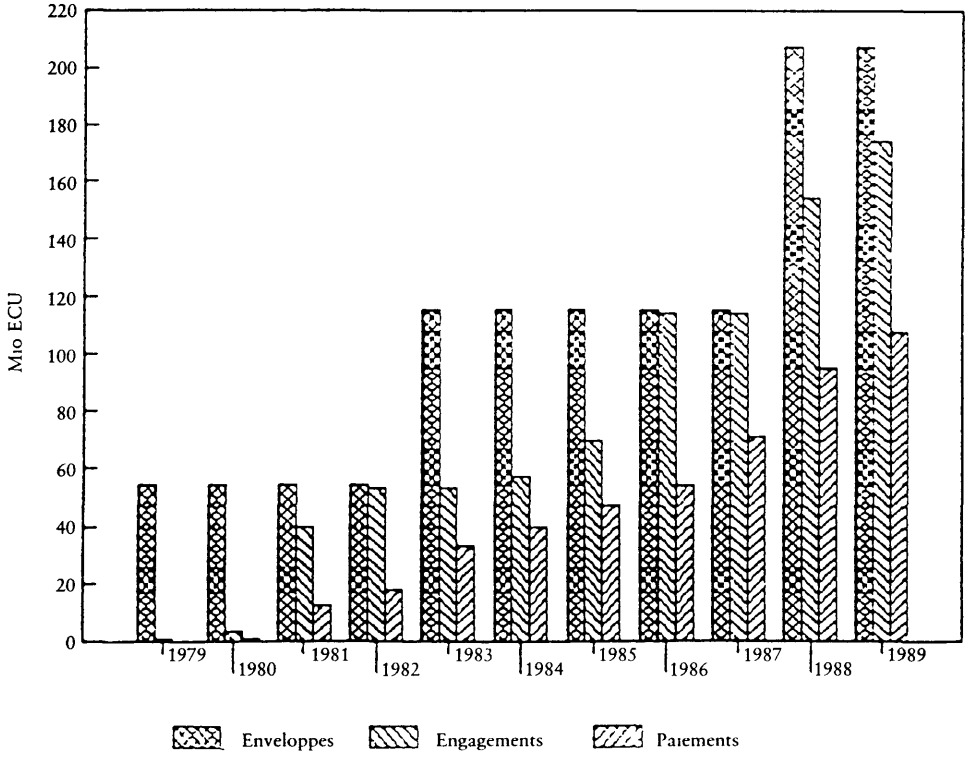
Graphique 9

Utilisation de l'aide — Maroc



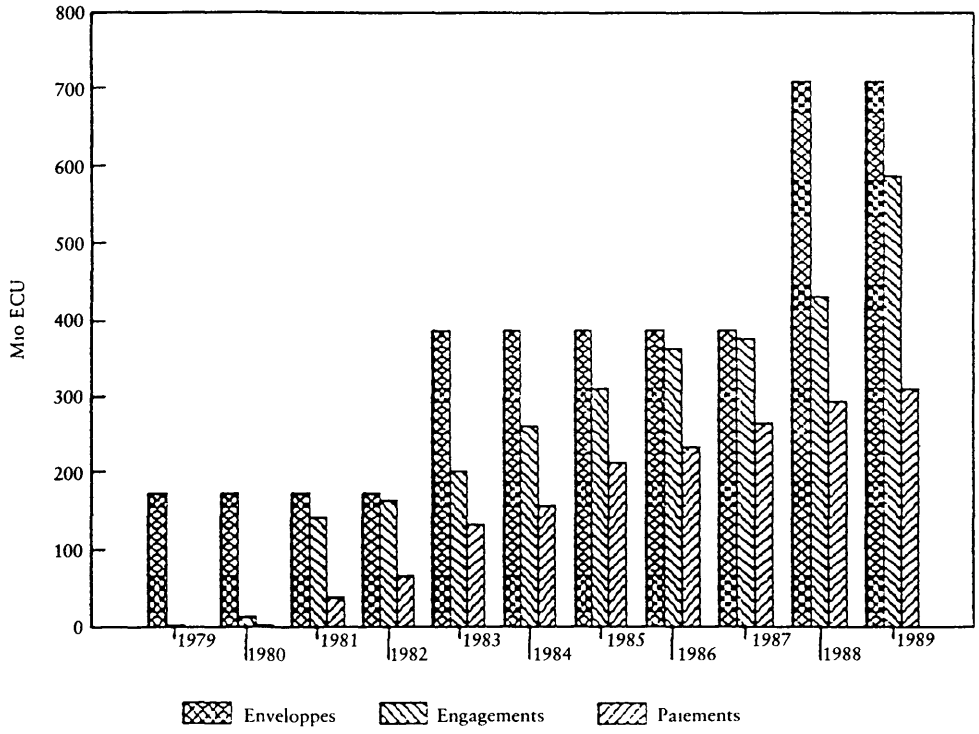
Graphique 10

Utilisation de l'aide — Tunisie



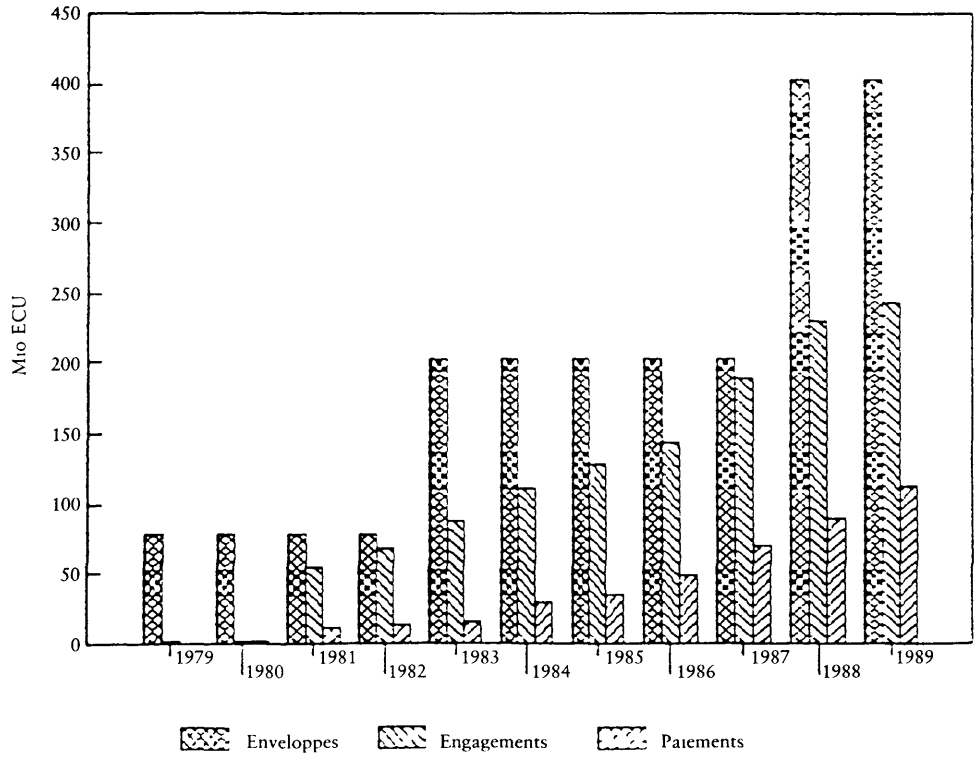
Graphique 11

Utilisation de l'aide — Maghreb



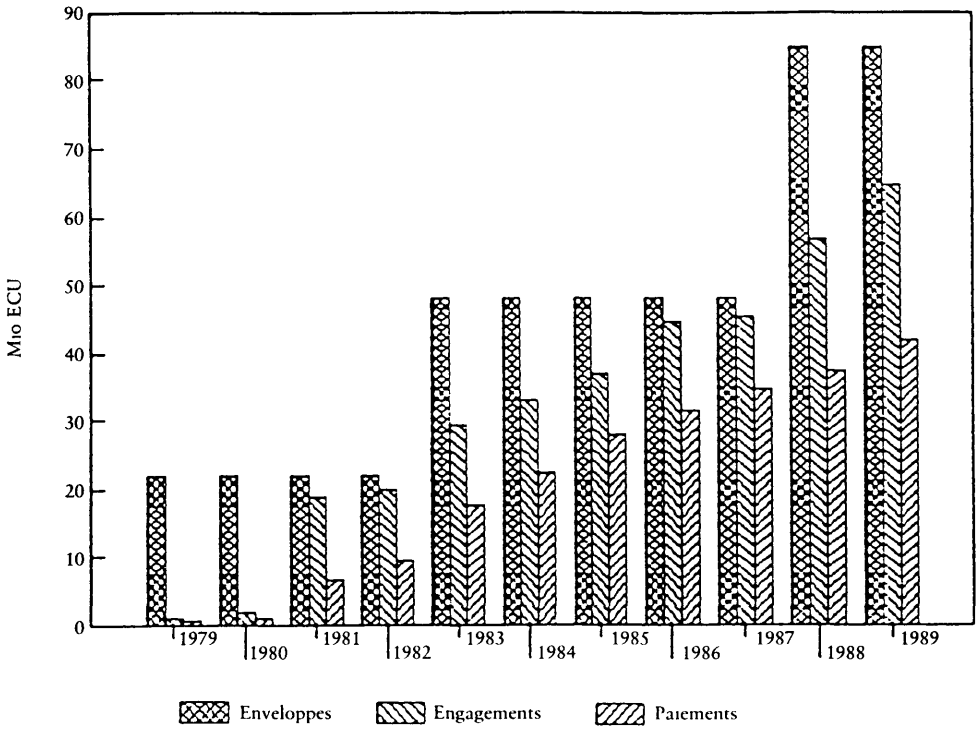
Graphique 12

Utilisation de l'aide — Égypte



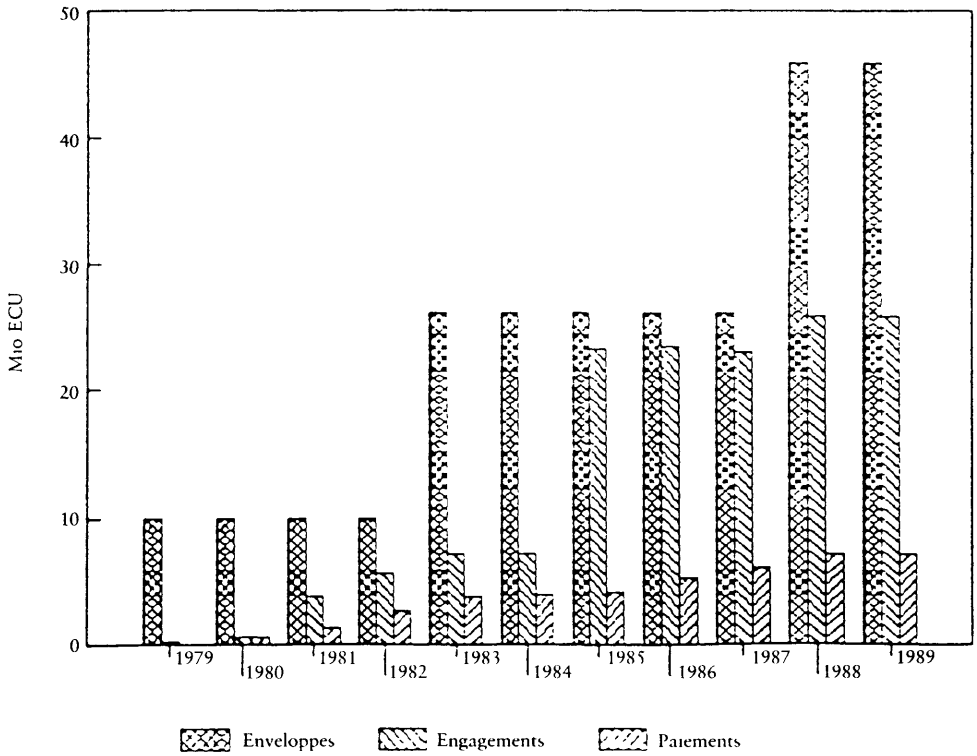
Graphique 13

Utilisation de l'aide — Jordanie



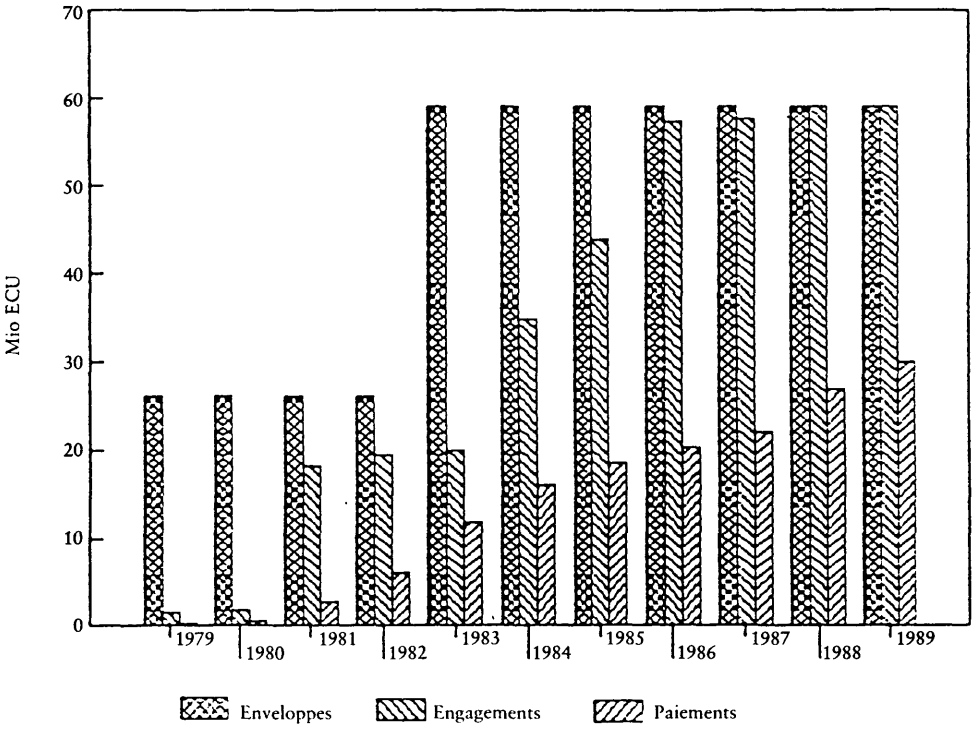
Graphique 14

Utilisation de l'aide — Liban



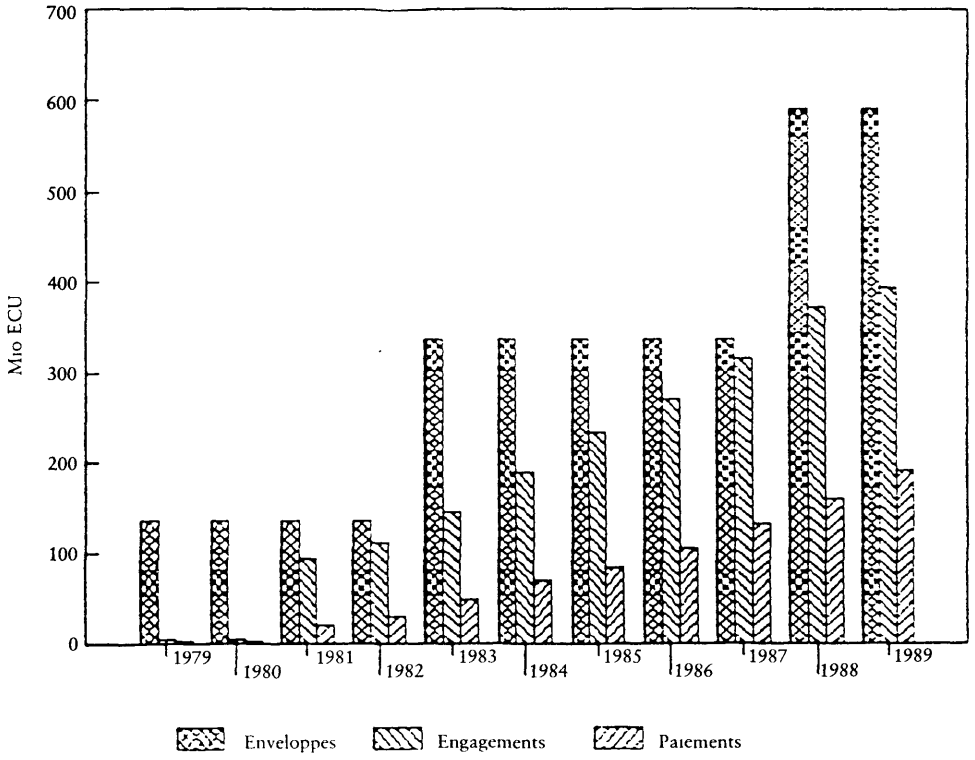
Graphique 15

Utilisation de l'aide — Syrie



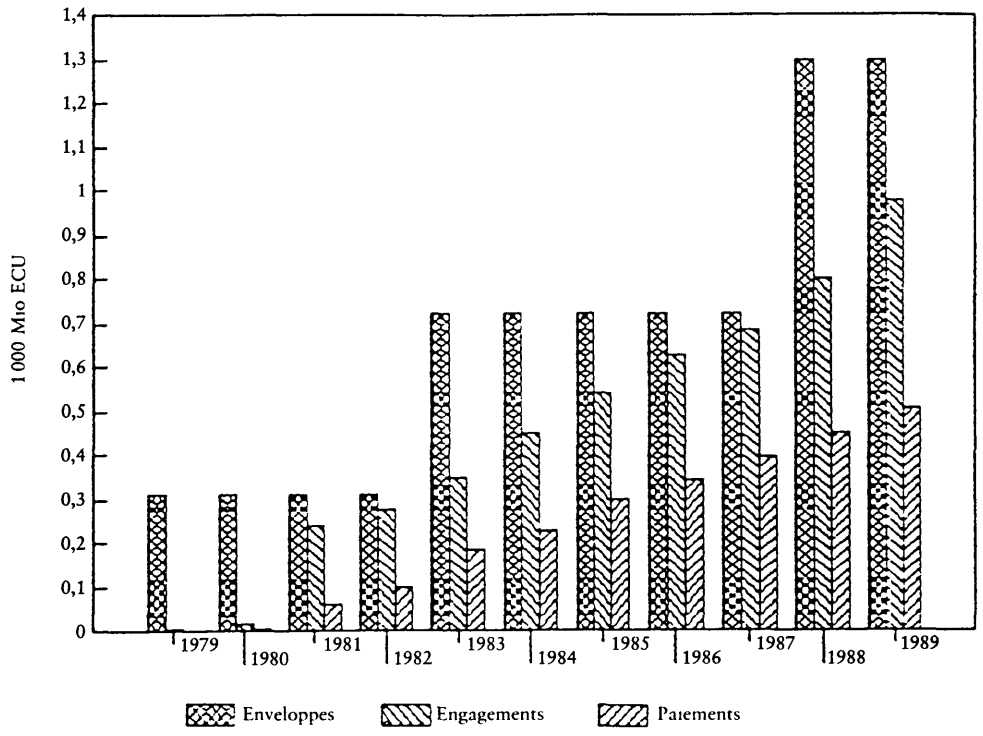
Graphique 16

Utilisation de l'aide — Machrek



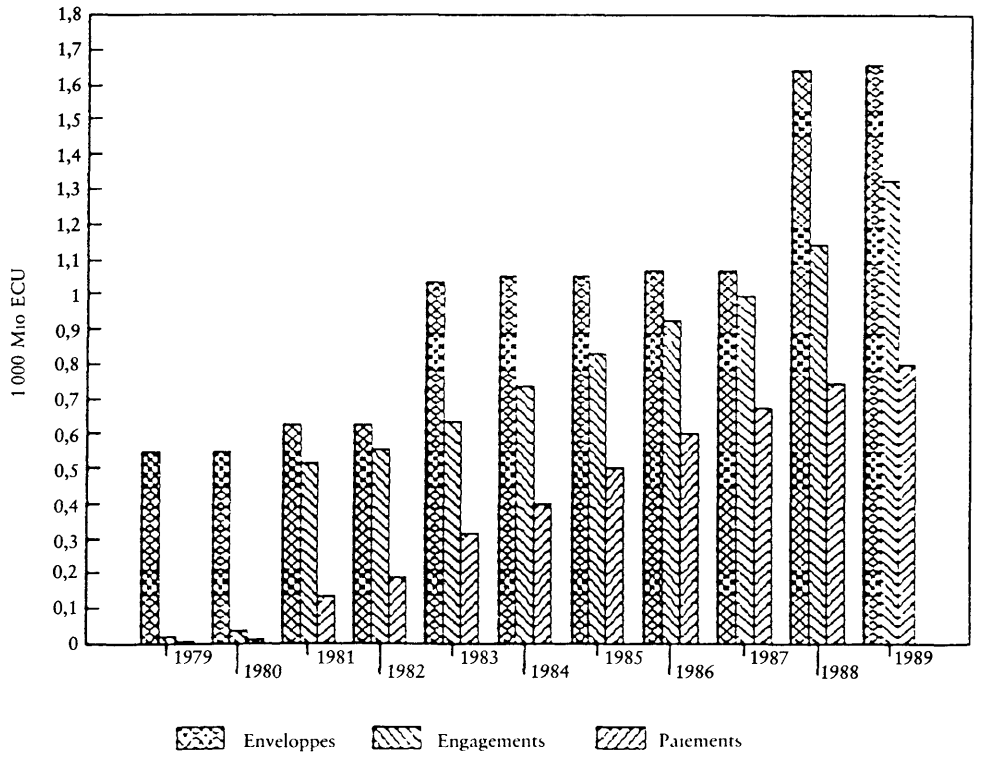
Graphique 17

Utilisation de l'aide — Méditerranée Sud



Graphique 18

Utilisation de l'aide — Méditerranée



ANNEXE 1

Dispositions juridiques régissant les programmes de coopération avec les pays tiers méditerranéens

État	Protocole		Période d'application	Durée d'application	Décision ou Règlement du Conseil		
	N°	Date de signature			N°	Date	Publication au JO
TURQUIE	3	12.05.77	1979-31.10.1981	2 ans 10 mois	79/281	5.03.79	L 67 du 17.03.79
	(1)	(2)	1.07.1980-30.06.1982	2 ans	2/80 (3)	19.09.80	non publiée
CHYPRE	1	15.09.77	1.01.1979-31.12.1983	5 ans	2760/78	23.11.78	L 332 du 29.11.78
	2	20.12.83	1.05.1984-31.12.1988	4 ans 8 mois	787/84	26.03.84	L 85 du 28.03.84
	3	30.11.89	1.06.1990-31.12.1993	3 ans 7 mois	90/153	26.02.90	L 82 du 29.03.90
MALTE	1	4.03.76	1.11.1978-31.10.1983	5 ans	939/76	23.04.76	L 111 du 28.04.76
	2	4.12.85	1.10.1986-31.10.1988	2 ans 1 mois	2458/86	7.07.86	L 216 du 5.08.86
	3	20.03.89	1.08.1989-31.10.1993	4 ans 3 mois	89/378	12.06.89	L 180 du 27.06.89
ALGÉRIE	1	26.04.76	1.11.1978-31.10.1981	3 ans	2210/78	26.09.78	L 263 du 27.09.78
	2	28.10.82	1.01.1983-31.10.1986	3 ans 10 mois	3177/82	22.11.82	L 337 du 29.11.82
	3	26.10.87	1.03.1988-31.10.1991	3 ans 8 mois	88/30	21.12.87	L 22 du 27.01.88
MAROC	1	27.04.76	1.11.1978-31.10.1981	3 ans	2211/78	26.09.78	L 264 du 27.09.78
	2	10.06.82	1.01.1983-31.10.1986	3 ans 10 mois	3181/82	22.11.82	L 337 du 29.11.82
	3	26.05.88	1.11.1988-31.10.1991	3 ans	88/453	30.06.88	L 224 du 13.08.88
TUNISIE	1	25.04.76	1.11.1978-31.10.1981	3 ans	2212/78	26.09.78	L 265 du 27.09.78
	2	28.10.82	1.06.1983-31.10.1986	3 ans 5 mois	3183/82	22.11.82	L 337 du 29.11.82
	3	26.10.87	1.05.1988-31.10.1991	3 ans 6 mois	88/34	21.12.87	L 22 du 27.01.88
ÉGYPTE	1	18.01.77	1.11.1978-31.10.1981	3 ans	2213/78	26.09.78	L 266 du 27.09.78
	2	25.05.82	1.01.1983-31.10.1986	3 ans 10 mois	3178/82	22.11.82	L 337 du 29.11.82
	3	26.10.87	1.08.1988-31.10.1991	3 ans 3 mois	88/31	21.12.87	L 22 du 27.01.88
JORDANIE	1	18.01.77	1.11.1978-31.10.1981	3 ans	2215/78	26.09.78	L 268 du 27.09.78
	2	10.06.82	1.01.1983-31.10.1986	3 ans 10 mois	3179/82	22.11.82	L 337 du 29.11.82
	3	26.10.87	1.02.1988-31.10.1991	3 ans 9 mois	88/32	21.12.87	L 22 du 27.01.88
LIBAN	1	3.05.77	1.11.1978-31.10.1981	3 ans	2214/78	26.09.78	L 267 du 27.09.78
	2	17.06.82	1.03.1983-31.10.1986	3 ans 9 mois	3180/82	22.11.82	L 337 du 29.11.82
	3	2.12.87	1.03.1988-31.10.1991	3 ans 8 mois	88/33	21.12.87	L 22 du 27.01.88
SYRIE	1	18.01.77	1.11.1978-31.10.1981	3 ans	2216/78	26.09.78	L 269 du 27.09.78
	2	10.06.82	1.02.1983-31.10.1986	3 ans 9 mois	3182/82	22.11.82	L 337 du 29.11.82

(1) Aide spéciale.
(2) Non applicable.
(3) Décision du Conseil d'Association CEE-Turquie.

ANNEXE 2

Le cadre de la coopération financière et technique

Les protocoles financiers signés

1. Les accords de coopération ainsi que les protocoles conclus par le Conseil avec les pays concernés se fondent sur l'article 238 du Traité CEE. Les références des dispositions juridiques régissant les programmes de coopération avec les dix pays en question sont reprises en ***annexe 1***. Jusqu'à la fin de 1990, trois séries de protocoles ont été signées (voir ***annexe 1***):

a) avec les pays du Maghreb et du Machrek en 1976/77, 1982 et 1987/88;

b) avec Chypre en 1977, 1983 et 1989;

c) avec Malte en 1976, 1985 et 1989;

d) avec la Turquie en 1963, 1970 et 1977 (1).

Ainsi que cela ressort du ***tableau 1***, le montant global de l'aide accordée sur ressources budgétaires s'élève à 1 714,5 Mio ECU, dont 708 Mio ECU pour les pays du Maghreb, 629 Mio ECU pour les pays du Machrek et 377,5 Mio ECU pour Chypre, Malte et la Turquie (2). Les ***graphiques 1 et 2*** illustrent la répartition de l'aide sur ressources budgétaires selon les zones géographiques et les pays bénéficiaires concernés.

Durée d'application des protocoles financiers

2. Les protocoles financiers sont conçus pour couvrir une période de cinq ans durant laquelle peuvent être engagés les fonds mis à disposition par la Communauté. En fait, comme le montre ***l'annexe 1***, si on prend en compte la date d'entrée en vigueur et l'échéance spécifiée du protocole, la durée réelle d'application varie entre environ deux et quatre ans (sauf pour les premiers protocoles financiers avec Chypre et Malte). Toutefois, à l'instar de ce qui s'applique pour les conventions de Lomé, chacun des protocoles prévoit que, si à l'expiration de la période d'application il subsiste un reliquat de fonds non engagés, celui-ci est utilisé jusqu'à son épuisement.

Volume et formes de la coopération financière et technique

3. Le montant global fixé dans les protocoles fait appel à deux instruments de financement bien distincts:

a) d'une part, les prêts accordés par la BEI sur ses ressources propres;

---

(1) Seul le troisième protocole financier avec la Turquie, ainsi que l'aide spéciale octroyée en 1980, sont examinés dans le cadre de ce rapport, les deux premiers protocoles financiers n'ayant pas fait appel aux fonds budgétaires.

(2) Ces montants englobent les 75 Mio ECU de l'aide spéciale accordée en 1980 à la Turquie, aide qui ne relève pas d'un protocole financier mais dont les modalités d'exécution sont similaires.

b) d'autre part, les opérations financières qui font appel aux ressources budgétaires de la Communauté et qui peuvent prendre les formes diverses décrites au point 4.

4. S'agissant de l'aide faisant appel aux ressources budgétaires, les protocoles distinguent les formes d'opérations suivantes:

a) les prêts à conditions spéciales (durée de 40 ans, différé d'amortissement de dix ans, taux d'intérêt de 1 %), qui permettent de financer des actions de développement ayant une rentabilité très faible. Cette formule est abandonnée dans les troisièmes protocoles, à l'exception de celui avec la Turquie;

b) les aides non remboursables qui peuvent être utilisées sous plusieurs formes (1):

i) les subventions stricto sensu permettant de financer des actions de développement sans rentabilité financière propre, en particulier les actions d'assistance technique;

ii) les bonifications d'intérêts qui permettent à la BEI, à laquelle elles sont versées, d'abaisser le taux des prêts que celle-ci consent sur ses ressources propres. Pour les premiers protocoles, le taux de cette bonification est uniformément de 2 % ; pour les suivants, ce taux varie d'un pays à l'autre, certains choisissant même d'y renoncer pour utiliser l'intégralité de l'aide non remboursable sous forme de subventions (voir ***tableau***);

Taux des bonifications d'intérêts sur les prêts sur ressources propres de la BEI

Pays	Protocoles financiers		
	premiers	deuxièmes	troisièmes
Chypre	2 %	2 %	1,5 %
Malte	2 %	néant	1,5 %
Algérie	2 %	2 %	néant
Maroc	2 %	2 %	néant
Tunisie	2 %	3 %	2 %
Égypte	2 %	3 %	2 %
Jordanie	2 %	2 %	2 %
Liban	2 %	néant	néant
Syrie	2 %	3 %	(1)

(1) Au 31 décembre 1989, un troisième protocole financier avec la Syrie n'a pas été signé.

c) les contributions à la formation de capitaux à risques. Les premiers et deuxièmes protocoles permettent de telles interventions, à imputer sur les montants des prêts à conditions spéciales, qui peuvent prendre notamment la forme de prêts subordonnés, de prêts conditionnels ou de prises de participation. Les troisièmes protocoles, à l'exception de celui avec la Turquie, réservent une dotation spécifique pour les opérations de cette nature.

D'un montant total de 1 714,5 Mio ECU, l'aide globale financée sur ressources budgétaires est constituée de prêts à conditions spéciales à concurrence de 536 Mio ECU, d'aides non remboursables à hauteur de 1 134 Mio ECU et de contributions à la formation de capitaux à risques pour 44,5 Mio ECU (voir ***tableau 1*** et ***graphique 3***).

5. À l'exception de certaines limitations prévues par les premiers protocoles, les instruments de financement décrits aux points 3 et 4 peuvent être utilisés conjointement pour financer un même projet d'investissements.

(1) Le troisième protocole financier avec la Turquie fait exception puisqu'il ne comporte que des prêts à conditions spéciales. Une aide non remboursable, utilisée sous forme de subventions, a été mise à la disposition de ce pays au titre de l'aide spéciale instituée par décision n° 2/80 du Conseil d'association CEE-Turquie du 19 septembre 1980 (voir ***tableau 1***).

6. Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'un instrument de financement, il convient de rappeler l'existence d'une garantie globalisée de la Communauté, inscrite pour mémoire au budget général, aux prêts que la BEI accorde sur ses ressources propres à un ensemble de pays du Bassin méditerranéen, dont ceux qui font l'objet du présent rapport (1). Cette garantie globalisée couvre, pour les pays visés par ce rapport, 75 % du montant de l'ensemble des crédits ouverts par la BEI. Plusieurs interventions de la garantie ont eu lieu depuis 1988 (voir point 5.11 du rapport).

Objectifs généraux et champ d'application de l'aide

7. Les objectifs généraux contenus dans les protocoles, contribuer au développement économique et social du pays bénéficiaire, sont complétés par des définitions du champ d'application de l'aide.

8. Les premiers et deuxièmes protocoles avec les pays du Maghreb et du Machrek, ainsi qu'avec Chypre et Malte prévoient principalement que les aides de la Communauté sont utilisées pour participer au financement:

a) de projets d'investissements dans les domaines de la production et de l'infrastructure économique, visant notamment à diversifier la structure économique des pays en question et, en particulier, favoriser leur industrialisation et la modernisation de leur secteur agricole;

b) de la coopération technique préparatoire ou complémentaire aux projets d'investissements, ainsi que d'actions de coopération technique dans le domaine de la formation.

9. Les troisièmes protocoles avec les pays du Maghreb et du Machrek donnent priorité au financement de projets ou d'actions de coopération ayant pour objet:

a) le développement et la diversification de la production agricole destinée à réduire la dépendance alimentaire de ces pays, ainsi que la diversification des productions et des exportations agricoles;

b) le développement des coopérations dans les domaines de l'industrie, de la formation et la recherche, de la technologie, du commerce et des autres services;

c) la coopération régionale et multilatérale.

10. Les troisièmes protocoles avec Malte et Chypre limitent quant à eux le champ d'application de l'aide aux seules actions évoquées au point 9 (b). L'ensemble de ces troisièmes protocoles, à la différence de ceux qui les ont précédés, précisent, pour chacun des grands domaines visés, la nature des projets et actions susceptibles d'être financés en priorité.

11. L'aide financière accordée dans le cadre du troisième protocole avec la Turquie vise à promouvoir le renforcement des relations commerciales et économiques entre les parties. Sont éligibles au financement les projets d'investissements contribuant à l'accroissement de la productivité de l'économie turque et visant en particulier à doter la Turquie d'une agriculture à rendement plus élevé ainsi que d'entreprises industrielles ou de services modernes et rationnellement exploités.

12. La décision n° 1/80 du Conseil d'Association CEE-Turquie, du 19 septembre 1980, dont l'objectif est de relancer l'accord d'association, autorise le financement de projets d'investissements en particulier dans les domaines industriel, énergétique, agricole et de la formation, ainsi que les actions de coopération technique préparatoire ou complémentaire à ces projets. C'est dans ce cadre que se place en particulier l'aide spéciale accordée par décision n° 2/80 de ce même Conseil d'Association CEE-Turquie.

---

(1) Une décision du Conseil du 8 mars 1977 est à l'origine d'un contrat de cautionnement signé en 1978, à l'occasion des premiers protocoles financiers, par la Communauté, représentée par la Commission, et la BEI. Pour chaque nouveau protocole financier un acte portant extension dudit contrat de cautionnement est établi.

Dispositif de mise en œuvre

Base budgétaire

13. La structure d'accueil des crédits d'engagement et de paiement nécessaires au financement de la coopération financière et technique avec ces pays est constituée jusqu'à la fin de 1990 par le chapitre 96 du titre B9 du budget général. Les crédits relatifs à la coopération avec la Turquie, Chypre et Malte relèvent d'articles distincts, tandis que ceux se rapportant aux protocoles avec les pays du Maghreb et du Machrek, désignés sous le vocable « pays méditerranéens du Sud », sont regroupés depuis 1987 dans un même article (965) doté de deux postes, l'un (9650) pour les premiers et deuxièmes et l'autre (9651) pour les troisièmes protocoles. Des sous-postes d'exécution offrent à la Commission la possibilité de suivre les opérations budgétaires par pays et protocole.

Dispositions d'application des protocoles financiers

14. Les procédures et responsabilités relatives à la fixation des objectifs spécifiques du programme de coopération, l'instruction des projets et l'exécution, la gestion et l'entretien des réalisations faisant l'objet d'un financement figurent dans les protocoles mêmes. Les protocoles fixent en outre les modalités de participation aux adjudications, appels d'offres, marchés et contrats financés, de même qu'ils régissent le régime fiscal applicable à ces derniers.

15. Les protocoles sont muets sur les procédures de décision et de gestion de l'aide internes à la Communauté et relatives, en particulier, à la répartition des compétences entre la BEI et la Commission [1] ainsi qu'aux procédures d'orientation, d'examen et d'approbation des aides. Ces règles de gestion doivent être établies dans un règlement d'application.

16. La Commission présente au Conseil, en mars 1977 et en février et mars 1978, des propositions de règlement relatif à l'application des dispositions des premiers protocoles. Des divergences sur les compétences respectives de la Commission et des comités des représentants des gouvernements des États membres bloquent le processus.

17. Une procédure *ad hoc* est alors mise en place en décembre 1978 qui s'applique jusqu'à l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1987, du règlement (CEE) n° 3973/86 du Conseil [2] qui détermine les dispositions d'application des protocoles avec les pays du Maghreb et du Machrek, Chypre et Malte. La Commission, suite à une décision prise le 22 janvier 1986 [3], applique depuis cette même date ce règlement par analogie pour les projets financés en Turquie.

Programmation

18. Des missions de programmation sont conduites conjointement par la Commission et la BEI dans chaque pays bénéficiaire de manière à identifier et sélectionner les projets pouvant faire l'objet d'un financement éventuel. Ces missions donnent lieu à des rapports qui précisent, en particulier, les montants de l'aide réservés pour chaque secteur économique ainsi que le type de financement proposé. Ces rapports sont soumis au groupe « Méditerranée » du Conseil qui procède à un échange de vues dont l'objectif est notamment d'examiner les orientations sectorielles de la coopération envisagée.

---

(1) Ceci ne s'applique pas aux troisièmes protocoles financiers avec les pays du Maghreb et du Machrek, ainsi qu'avec Malte et Chypre qui contiennent des dispositions à cet effet.
(2) JO n° L 370 du 30. 12. 1986, p. 5.
(3) Procès-verbal COM(86) PV 811 du 24 janvier 1986.

Répartition des compétences pour la gestion de l'aide

Les actions confiées à la BEI

19. Une part importante des opérations financées sur les ressources budgétaires est gérée par la BEI. Le 21 novembre 1978, se fondant sur la proposition de règlement d'application mentionnée au point 16, la Commission conclut avec la BEI deux conventions (l'une pour les pays du Maghreb et du Machrek, l'autre pour cinq pays dont la Turquie, Chypre et Malte) par lesquelles elle confie à cette dernière la gestion des opérations suivantes:

a) les bonifications d'intérêts relatives aux prêts accordés par la BEI sur ses ressources propres;

b) les opérations de capitaux à risques;

c) les prêts à conditions spéciales dans les secteurs industriel, énergétique, minier, touristique et de l'infrastructure économique dans les pays du Maghreb et du Machrek, et tous les prêts à conditions spéciales pour les autres pays (mandat large);

d) les prêts à conditions spéciales gérés par la Commission (mandat restreint).

20. Par un échange de lettres en date des 22 décembre 1982 et 6 janvier 1983, la BEI et la Commission conviennent d'étendre cette convention à la mise en œuvre des deuxièmes protocoles avec les pays du Maghreb et du Machrek.

21. Le 16 juin 1987, une autre convention de même nature est signée, qui cette fois se réfère au règlement (CEE) n° 3973/86, et par laquelle la BEI reçoit mandat général d'assurer la gestion:

a) des bonifications d'intérêts des prêts accordés par la BEI sur ses ressources propres; et

b) des opérations de capitaux à risques,

dans le cadre des troisièmes protocoles, alors non encore signés (voir ***annexe 1***), avec les pays du Maghreb et du Machrek.

22. Par un échange de lettres, en novembre 1989, la BEI et la Commission conviennent d'étendre cette convention aux protocoles signés ultérieurement avec Chypre et Malte.

23. Par le mandat large, la Communauté confie à la BEI:

a) la préparation, la négociation et la signature du contrat de prêt au nom de la Communauté;

b) la constitution de sûretés et privilèges en faveur de la Communauté;

c) le versement du prêt;

d) la perception des intérêts et le recouvrement du capital.

24. Par le mandat restreint, la Communauté charge la BEI de:

a) collaborer à la préparation du projet de contrat de prêt à conclure entre la Commission et l'emprunteur;

b) d'établir les documents précisant les modalités du suivi des intérêts et du remboursement du capital;

c) de constituer les sûretés et privilèges en faveur de la Communauté;

d) de percevoir les intérêts et recevoir le remboursement du capital.

Les actions gérées par la Commission

25. La Commission conserve la responsabilité directe de la gestion:

a) des subventions;

b) des prêts à conditions spéciales destinés à financer dans les pays du Maghreb et du Machrek des projets dans des secteurs autres que ceux mentionnés au point 19 c).

Procédures de décision de financement

26. Avant l'adoption du règlement (CEE) n° 3973/86 du Conseil (voir point 17), et selon la procédure *ad hoc*, sont adoptés par le Conseil les projets qui ont recueilli l'avis favorable unanime d'un groupe de travail *ad hoc* du Conseil.

27. Depuis l'adoption du règlement (CEE) n° 3973/86 du Conseil, les procédures de décision sont:

a) par voie du « comité de l'article 6 » auprès de la Commission: ce comité, qui comporte la participation d'un représentant de la BEI, se prononce à la majorité qualifiée sur les propositions de financement présentées par la Commission. La Commission prend ensuite les décisions de financement;

b) par voie du « comité de l'article 9 » auprès de la BEI: ce comité, auquel participe un représentant de la Commission, se prononce à la majorité qualifiée sur les projets de décisions de financement établis par la BEI en application de son mandat général. La Commission doit aussi se prononcer sur ces projets de financement, sauf pour les demandes de prêts bonifiés (1). Le Conseil d'administration de la BEI prend ensuite les décisions de financement selon ses propres statuts.

28. En cas d'absence d'avis favorable de ces comités (et/ou de la Commission dans le cas du comité de l'article 9), les dispositions prévoient ou autorisent la saisine du Conseil qui se prononce à la majorité qualifiée.

Conventions et contrats de financement

Les actions confiées à la BEI

29. Sur base de la décision du Conseil d'administration de la BEI d'octroyer un financement à un projet déterminé, la Commission procède à l'engagement des crédits nécessaires. La BEI signe ensuite le contrat de prêt avec l'emprunteur. Il y a ici d'ailleurs une différence avec les FED où ce contrat de prêt est signé par la Commission.

Les actions gérées par la Commission

30. La Commission adopte une décision de financement, procède à l'engagement des crédits, et conclut ensuite une convention de financement avec le gouvernement de l'État bénéficiaire. S'il s'agit d'un financement sous forme de prêt à conditions spéciales, est en outre signé un contrat de financement avec l'emprunteur. Si ce dernier n'est pas l'État lui-même, un contrat de cautionnement est également conclu avec le gouvernement de cet État qui s'engage à assumer les obligations financières et pécuniaires de l'emprunteur en cas de défaillance de celui-ci.

(1) Le règlement (CEE) n° 3973/86 ne fait pas mention d'un éventuel avis de la Commission sur une demande de prêt bonifié.

Moyens administratifs mis en œuvre

Les moyens propres à la Commission

31. La Commission, en sa qualité d'ordonnateur principal, assure l'exécution des décisions de financement et est responsable de la gestion des ressources. Plusieurs services de la Commission sont concernés. Selon les actes de gestion (sélection des projets, préparation des décisions et des conventions de financement, avis techniques, suivi des réalisations, contrôle interne et paiement des sommes dues), les circuits administratifs varient et font intervenir les services géographiques de la direction générale des relations extérieures (DG I), les services techniques et les services financiers de la direction générale du développement (DG VIII), le contrôle financier (DG XX) et les services payeurs et comptables à la direction générale des budgets (DG XIX).

32. Quand elle existe (1), la délégation de la Commission dans le pays bénéficiaire s'assure de la bonne exécution financière et technique des projets. Elle est appelée, en particulier, à participer à la préparation et au lancement des appels d'offres et au dépouillement des soumissions; elle appose son visa sur les ordonnances de paiement émises par l'ordonnateur national (voir point 33) et transmises pour régularisation à la Commission.

Les moyens propres aux États bénéficiaires

33. Le gouvernement de l'État bénéficiaire est représenté par un ordonnateur national, responsable de l'exécution du projet. À ce titre, il lance les appels d'offres, reçoit les soumissions, préside à leur dépouillement et arrête le résultat des appels d'offres; il marque son accord sur les marchés et contrats conclus par le maître d'œuvre du projet et les notifie à la Commission; dans le cadre des engagements de crédits établis par la Commission, il procède à la liquidation et à l'ordonnancement des dépenses. L'ordonnateur national peut déléguer tout ou partie de ses responsabilités à un organisme national, en général celui chargé directement de la mise en œuvre du projet.

34. Le payeur délégué est chargé de l'exécution des paiements ordonnancés libellés dans la monnaie de l'État bénéficiaire. Il s'agit d'un établissement financier choisi d'un commun accord entre la Commission et le gouvernement de cet État, en général la Banque Centrale.

35. Le payeur délégué tient dans ses livres un compte, libellé dans la monnaie de l'un des États membres, qui est alimenté selon les besoins de trésorerie par la Commission. Une convention signée entre la Commission et le payeur délégué précise notamment les règles de fonctionnement de ce compte, ainsi que la nature des responsabilités confiées au payeur délégué.

---

(1) L'ouverture d'une délégation à Chypre et Malte est prévue en 1991.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1. INTRODUCTION

1.2. Il est envisagé de mettre à profit les observations de la Cour aussi bien dans l'élaboration des nouveaux protocoles que dans l'évaluation de ses actions de coopération dans les pays méditerranéens dans le cadre de la mise en œuvre de la politique méditerranéenne rénovée.

3. LE SYSTÈME DES PROTOCOLES

Les conséquences

3.6 – 3.7. La Commission est consciente des problèmes du passé mais attire l'attention de la Cour sur le fait que pour la quatrième génération des protocoles financiers, les mesures préparatoires ont été prises à temps. C'est ainsi que la Commission a introduit les textes de base relatifs à la coopération financière et technique dès le début de l'année 1991.

La gestion budgétaire

Étalement des engagements

3.8 – 3.12. L'objectif d'un étalement régulier des engagements répond au souci de faciliter la gestion budgétaire. La formulation adoptée dans les protocoles financiers est suffisamment souple pour que cet objectif ne soit pas trop contraignant et tienne compte des réalités. Dans ces conditions, le maintien de la disposition en cause dans les futurs protocoles ne devrait pas poser de problèmes. Toutefois, les services de la Commission sont prêts à accorder toute l'attention nécessaire à une meilleure planification des engagements.

Utilisation du reliquat

3.13 – 3.15. L'application de dispositions plus contraignantes serait susceptible de poser des problèmes délicats, étant donné l'existence de facteurs d'ordre politique et institutionnel dans les pays bénéficiaires qui peuvent entraver une utilisation dans les délais prévus de tous les fonds inscrits dans les protocoles financiers.

Cette question est, en outre, compliquée par le fait que, si à l'issue de la période couverte par les protocoles financiers, les montants non-engagés sont bien définis, il n'en est pas de même des éventuels reliquats inhérents à l'exécution des projets financés.

C'est dans le cadre d'une concertation avec le partenaire qu'une solution devrait être recherchée au cours de la période d'application du protocole financier afin d'aboutir à un échéancier raisonnable pour l'utilisation totale des reliquats.

En toute hypothèse, la Commission vient de proposer aux ordonnateurs nationaux:

— de reporter tous les crédits non affectés des protocoles précédents aux 4èmes protocoles financiers, dans le cadre d'une programmation commune à tous les fonds à engager;

— de clôturer les projets des 2èmes protocoles financiers dans toute la mesure du possible.

Affectation de l'aide non remboursable

3.16 – 3.18. La Commission examinera les modalités appliquées à la coopération financière qui permettront une utilisation plus transparente des ressources budgétaires.

Les conséquences en matière d'exécution

3.19 – 3.20. Voir réponse aux points 3.13 – 3.15.

Règlement financier d'application

3.21 – 3.22. Les observations de la Cour sont pertinentes. Il est à noter qu'une proposition de règlement relatif à l'application des protocoles financiers a été soumise par la Commission au Conseil à la fin mai 1991. Ce règlement permettra de couvrir notamment les quatrièmes protocoles financiers.

Considérations sur le système des protocoles

3.23 – 3.31. Même si le système des protocoles comporte certains inconvénients, ils ont parmi leurs mérites, celui qui est essentiel, de permettre une coopération sur une base pluriannuelle et adaptée aux circonstances spécifiques des pays concernés. La Commission estime — et ceci dans le cadre de son effort permanent d'évaluer les systèmes et les procédures actuellement en vigueur — que le système de protocoles pourra être renforcé et amélioré. La Commission ne manquera pas, dans l'élaboration de nouveaux protocoles, de considérer les différentes suggestions avancées par la Cour.

Sur un plan plus général, la Commission ne manquera pas d'examiner, dans le cadre d'une réflexion sur la politique de coopération qu'elle devra engager dans la perspective du marché unique, l'opportunité de maintenir le système actuel ou bien de le modifier.

4. LES SYSTÈMES DE GESTION

Les systèmes comptables

Suivi de l'exécution des protocoles

4.2 – 4.5. La mise en place du système SINCOM ainsi que les améliorations en cours de la comptabilité auxiliaire (FINPICS) devraient permettre à l'avenir un suivi financier plus poussé pour les projets et leurs composantes.

La Commission veillera notamment à ce que l'exécution financière d'un protocole puisse être suivie de manière détaillée et constamment actualisée.

Suivi financier des projets

4.6 – 4.11. La Commission partage, dans une large mesure, les observations de la Cour. Une amélioration des procédures et du système de comptabilité est actuellement envisagée par la Commission. La remarque de la Cour qu'une priorité doit être donnée à la mise en place d'un système harmonisé de surveillance des engagements «primaires» et «secondaires» a retenu l'attention de la Commission. La Commission voudrait dans ce cadre attirer l'attention sur l'article 106 paragraphe 2 et sur l'article 109 paragraphe 3 du règlement financier relatifs respectivement aux «engagements correspondant aux conventions de financement» et aux «engagements individuels». Ces types d'engagements qui correspondent dans une large mesure aux engagements «primaires» et «secondaires» seront progressivement introduits dans la comptabilité des projets en question.

Les actions confiées à la BEI

Base juridique des mandats

4.13 – 4.14. La Commission partage les observations de la Cour concernant les dispositions contestées du règlement n° 3973/86 à l'égard de la BEI; ainsi, suite à une réflexion approfondie en la matière et à une reconsidération de l'ensemble, le nouveau règlement financier applicable actuellement en projet reflète la seule responsabilité de la Commission en matière d'exécution du budget. La Commission souhaite donc remarquer que bien que dans le passé l'application du règlement 3973/86 représentait la loi en vigueur, fidèlement exécuté par la Commission, la modification envisagée du règlement en question permettra un respect renouvelé de l'orthodoxie budgétaire. La situation comme décrite par la Cour ne se représentera donc plus à l'avenir.

La Commission souhaite souligner que le principe de confier à la BEI la gestion relative à l'exécution d'une action financée par la Communauté n'est pas remis en cause, bien que les modalités applicables à un tel mandat devront être adaptées.

Le rôle de la Commission

4.15 – 4.23. La nature limitée des informations dont dispose la Commission sur les actions de la BEI n'est pas contestée, bien que la BEI ait toujours respecté ses obligations dans ce domaine lorsque des informations étaient demandées.

Dans la perspective de la mise en œuvre de la coopération financière de la politique méditerranéenne rénovée, la Commission réfléchit aux possibilités d'améliorer l'ensemble des règles applicables à ses relations avec la BEI.

Les actions gérées par la Commission

Le système de gestion de l'aide

4.24 – 4.27. La Commission examine les modalités de mise en œuvre d'un système de gestion harmonisé commun aux services centraux et aux délégations.

Le partage des responsabilités

4.28 – 4.29. Les services de la Commission examinent les moyens permettant d'aboutir à une répartition des différentes tâches plus transparente et davantage adaptée aux besoins des protocoles financiers.

Les instructions

4.30 – 4.33. Dans la limite de ses ressources, la Commission fera un effort pour qu'un suivi harmonisé et transparent soit assuré aussi bien au niveau central que dans les délégations.

Les programmes de travail et rapports d'exécution

4.34 – 4.38. Bien que la Commission partage l'opinion de la Cour que les engagements des bénéficiaires doivent être respectés, il est néanmoins vrai que la réalité de l'exécution, dans une situation assez souvent délicate et sensible, nécessite une gestion flexible de la part de la Commission ainsi qu'une interprétation des dispositions légales du protocole adaptée aux circonstances réelles de l'environnement de l'exécution des projets.

Toutefois, la Commission ne manquera pas — aussi bien au moment de la planification de son action que pendant la phase de l'exécution — de prendre toute mesure opportune et réaliste pour assurer un respect des engagements des parties bénéficiaires.

Les moyens en personnel

4.40 – 4.41. Les observations de la Cour sur les moyens en personnel sont correctes. Certaines imperfections constatées par la Cour sont une conséquence directe de cette pénurie d'effectifs.

5. LA MISE EN ŒUVRE ET LES RÉSULTATS DE LA COOPÉRATION FINANCIÈRE ET TECHNIQUE

Conception des projets

5.20 – 5.36. La Commission accepte les observations formulées par la Cour. Elle partage l'opinion de la Cour que la convention de financement devrait être le document de référence pour la mise en œuvre et l'évaluation des résultats du projet.

La Commission veillera à ce que ce document soit établi avec la rigueur nécessaire. Il est à noter que, depuis 1988, la Commission fixe, dans les conventions de financement, la date limite d'exécution. Elle souligne néanmoins que la gestion de ses partenaires est parfois imprévisible, ce qui peut rendre nécessaire une adaptation du calendrier initial.

Exécution des projets

Retards

5.37 – 5.38. La Commission estime que la conception de projets dans les pays examinés par la Cour doit se faire sur base d'une analyse réaliste de tous les éléments qui peuvent déterminer leur exécution. Par contre, même la meilleure analyse qui précède la conception d'un projet n'englobera jamais tous les obstacles et tous les empêchements.

Modification substantielle des projets

5.39 – 5.43. La Commission accepte les observations de la Cour. Les services et délégations de la Commission devront, en effet, renforcer le suivi des actions financées.

L'assistance technique

5.44 – 5.48. La Commission estime que, en général, la qualité des prestations fournies par l'assistance technique est considérée acceptable, comme le sont par ailleurs les relations entres celle-ci et l'institution locale concernée.

Les engagements des bénéficiaires

5.49 – 5.53. Les observations de la Cour sont pertinentes. Il s'agit là d'éléments qui sont hors du contrôle direct des services et délégations de la Commission et sur lesquels elle ne peut exercer qu'une influence limitée.

Efficacité des projets

Turquie

5.55. Tout en admettant, par ailleurs, les remarques de la Cour, la Commission ne partage pas son analyse que, pour deux projets, l'objectif de développement a été ignoré. Un des objectifs principaux de l'Aide Spéciale était de financer des interventions spécifiques de nature à développer un

effet multiplicateur à court terme de façon à contribuer à éliminer certains goulots d'étranglement de l'économie.

Algérie

5.57 – 5.61. Les observations de la Cour sont généralement correctes. Jusqu'à une date récente, les autorités algériennes ont, en effet, manifesté peu d'intérêt pour une coopération avec la Communauté. Dans le cadre de la nouvelle politique économique, l'Algérie manifeste une volonté d'ouverture vers l'extérieur. Il est certain que, compte tenu du changement de la politique économique, certains programmes de formation devront être revus et, dès maintenant, la Commission a demandé la clôture ou la modification de certains projets.

Maroc

5.62 – 5.69. Le manque de suivi de la part de la Commission soulevé par la Cour est dû en partie au manque de ressources humaines. Pour ce qui est du projet « Bidonvilles de Salé », compte tenu du retard observé dans la réalisation des équipements socio-administratifs, la Commission a subordonné sa réponse à une requête marocaine visant à utiliser le reliquat pour l'extension du projet, à une évaluation précise de l'action en cours.

Tout en acceptant également les remarques de la Cour sur les projets « Aménagement du Haouz Central » et « Barrage d'Aït Chouarit », il est à noter que la contribution de la Communauté dans l'ensemble de ces opérations est relativement modeste et rend difficile une maîtrise totale par la Commission.

Égypte

5.77 – 5.85. La plupart des observations de la Cour n'appellent pas de commentaires. La coopération avec l'Égypte est, en effet, complexe et demande, compte tenu des faiblesses institutionnelles, un suivi très rapproché.

6. CONCLUSIONS

6.2. La Commission est consciente que la mise en œuvre de la coopération financière et technique avec les pays tiers méditerranéens ne s'est pas toujours réalisée sans difficulté. Certains facteurs d'ordre administratif, institutionnel ou politique peuvent dans certains cas entraver une utilisation des fonds dans les délais prévus. La Commission s'efforce toutefois de respecter davantage le cadre temporel des actions financées, notamment en fixant depuis 1988, dans les conventions de financement, la durée escomptée de chaque action. S'il paraît inapproprié d'instaurer un mécanisme formel de clôture des protocoles, nous avons par contre déjà proposé à nos interlocuteurs de reporter les crédits non affectés des protocoles précédents aux protocoles à venir afin de les programmer de manière commune.

6.3 – 6.8. La Commission partage dans une large mesure les préoccupations de la Cour. Une amélioration des procédures et du système de comptabilité est envisagée.

Pour ce qui est des actions confiées à la BEI, la Commission réfléchit, dans le cadre de la politique méditerranéenne rénovée, aux possibilités d'améliorer l'ensemble des règles applicables à ses relations avec la BEI.

La Commission peut également accepter, dans une large mesure, les remarques de la Cour sur le suivi des actions financées; elle examine d'ailleurs aux fins d'améliorer ce suivi les modalités de mise en œuvre d'un système de gestion commun aux délégations et au siège. Il est à noter toutefois que la plupart des imperfections soulevées par la Cour sont en grande partie dues au manque d'effectifs aussi bien dans la plupart des délégations qu'au siège.

Pour ce qui est des évaluations, elles sont prévues dans une déclaration au procès-verbal du Conseil annexé au règlement du Conseil n° 3973/86 du 22 décembre 1986 pour toute action au-delà de 5 millions d'écus. La Commission est par ailleurs d'accord avec la Cour que la convention de financement doit être l'outil de référence pour la mise en œuvre des actions financées.

6.9. Les observations de la Cour sur la faiblesse des structures administratives ainsi que des ressources humaines dans les pays tiers sont globalement pertinentes. La Commission entend d'ailleurs, dans le cadre de la politique méditerranéenne rénovée, aider les pays en question à opérer le processus de renforcement des institutions et les efforts en matière de développement des ressources humaines. Quant à l'assistance technique financée par la Communauté les remarques critiques de la Cour concernent des cas particuliers.

6.10. La Commission constate, comme la Cour, que l'efficacité de l'aide communautaire varie pour différentes raisons d'un pays à l'autre.