

**OBSERVATIONS SUR LE FONCTIONNEMENT DE
L'ASSOCIATION EUROPEENNE DE COOPERATION (A.E.C.)
Rapport adopté par la Cour des Comptes, le 5 octobre 1978**

SOMMAIRE

	Page
1. Partie descriptive	1
1.1. Objet -- Mission de l'A.E.C.	1
1.1.1. Historique	1
1.1.2. Statuts	2
1.1.3. Evolution du personnel de l'A.E.C.	4
1.1.4. Les différentes catégories de personnel de l'A.E.C.	4
1.1.5. Financement	6
1.1.6. Organisation	7
1.2. Evolution de l'A.E.C.	8
1.2.1. Evolution des dépenses de l'A.E.C.	11
2. Partie analytique	11
2.1. Statut du personnel	11
2.1.1. Personnel du siège	13
2.1.2. Agents sous contrat spécial	14
2.1.3. Personnel des délégations	15
2.1.3.1. Les carrières du personnel expatrié des délégations	15
2.1.3.2. Indemnités du personnel expatrié des délégations	15
2.1.3.3. Composition des délégations	17
2.1.4. Personnel de l'assistance technique	17
2.1.5. Coût des délégations	17
2.1.5.1. Coût des différentes délégations de la Commission auprès des Etats, pays ou territoires associés	17
2.1.5.2. Comparaison du coût des délégations de la Commission auprès des Etats, pays ou territoires associés avec le coût des délégations dans d'autres Etats	20
2.1.6. Coût de l'assistance technique	20
2.1.7. Fiscalité	21
2.2. Financement de l'A.E.C.	21
2.2.1. Le budget du siège	21
2.2.2. Le budget des délégations	22
2.2.3. Le budget de l'assistance technique	22

2.2.4. Imputation des dépenses	22
3. Eléments à prendre en considération pour l'élaboration d'un Statut futur de l'A.E.C.	23
3.1. Liens entre l'A.E.C. et la Commission	23
4. Conclusions	24
4.1. Statut du personnel	25
4.2. Le problème de la gestion administrative	26
ANNEXES	
Annexe I Evolution du personnel occupé à l'A.E.C.	
Annexe II Evolution des dépenses de l'A.E.C.	
Annexe III Tableau des traitements de base des agents de l'A.E.C.	
Annexe IV Classement des agents de l'A.E.C. en service Outre-mer	
Annexe V Coût des délégations	
Annexe VI Liste des pays pris en considération pour l'établissement du tableau à la page 19	
Annexe VII Sources de documentation	

1 Association Européenne pour la Coopération (A.E.C.)

2 1. Partie descriptive.

2 1.1. Objet -- Mission de l'A.E.C.

L'A.E.C. a été créée par la Commission sous forme d'association privée relevant de la loi belge sur les associations sans but lucratif. Ses Statuts ont été publiés dans le Moniteur Belge du 3 octobre 1964. Les rapports entre l'A.E.C. et la Commission sont régis par une convention.

Aux termes de cette convention, l'A.E.C. assume la tâche de pourvoir au recrutement, à l'engagement et à l'administration d'agents contractuels d'inspection, de contrôle et d'assistance techniques pour l'exécution des interventions financées par le Fonds européen de développement (FED) dans les Etats, pays et territoires d'Outre-mer associés.

Depuis 1974, l'A.E.C. assure la gestion de stagiaires et des bourses attribuées aux ressortissants des Etats A.C.P. poursuivant des études en Belgique.

A partir de 1978, l'A.E.C. est également chargée de la gestion du personnel des délégations dans les pays du Maghreb.

2 1.1.1. Historique

Le premier FED créé par la Convention d'application aux pays et territoires d'Outre-mer associés annexée au Traité CEE dispose que le Fonds est géré par la Commission. Le règlement no 7 de la Commission prescrit les modalités d'exécution et de contrôle des projets.

Le contrôle de l'exécution des travaux est confié au contrôleur technique mandaté par la Commission et désigné dans la convention de financement<FC>*)<FC/><FN>La Commission signe avec chaque Etat ACP une convention de financement<FN/> qui précise les conditions particulières de ses interventions. Jusqu'en 1965, les contrôleurs techniques ainsi que leurs adjoints ou auxiliaires étaient exclusivement des agents de bureaux d'études sous contrats avec la Commission.

Fort de l'expérience acquise en matière de contrôle au cours de la période du premier FED, la Commission a décidé, en 1964, de fonder l'A.E.C. La Commission avançait trois ordres de considérations pour créer l'A.E.C. sous la forme d'une association sans but lucratif :

- le manque de postes de fonctionnaires ne permettait pas l'engagement d'agents en nombre suffisant pour satisfaire aux besoins en contrôleurs délégués,
- il ne paraissait pas opportun d'engager les contrôleurs délégués sous le Statut de fonctionnaires de la Commission,
- les principes de gestion qu'une association privée pouvait appliquer devaient offrir une plus grande souplesse et une promptitude accrue de réactions dans le processus de décision.

Il importe d'ajouter qu'une association autonome sur le plan juridique, mais en fait sous la tutelle et au service de la Commission offrait à cette dernière une plus grande liberté d'action.

2 1.1.2. Statuts

Les organes de l'A.E.C. sont l'assemblée générale et le conseil d'administration. Ces deux organes sont composés exclusivement de fonctionnaires de la Commission. La présidence est exercée traditionnellement par le directeur général de la Direction générale VIII. La gestion journalière peut être confiée à un tiers, à savoir le Directeur de l'A.E.C. qui est nommé par le conseil d'administration sur proposition de son Président.

La rémunération et les avantages fixes et proportionnels du Directeur et, le cas échéant, du Directeur adjoint, sont déterminés par le conseil d'administration. On constate d'une façon générale un alignement sur les traitements des fonctionnaires de la Commission du grade A3.

Aux termes de la Convention conclue entre la Commission et l'A.E.C., cette dernière s'engage à ne pas se livrer, directement ou par personne interposée, à d'autres activités que celles définies par la Convention et les avenants qui pourraient y être apportés, sans en avoir averti préalablement la Commission. Dans le cas où l'A.E.C. accepterait de se livrer à de telles activités, la Commission pourrait dénoncer, sans préavis, la Convention dans un délai de trois mois à compter de la notification de l'A.E.C.

##Tableau : EVOLUTION DU PERSONNEL OCCUPE PAR L'A.E.C.##

2 1.1.3. Evolution du personnel de l'A.E.C. (voir fig. no 1, page 3)

Au début, l'A.E.C. occupait au total une centaine de personnes. En 1977, plus de 1.100 agents étaient au service de l'Association.

Le personnel du siège, au nombre de 13 en 1966, a augmenté assez rapidement pour approcher la trentaine dès 1968. Stationnaire par la suite jusqu'en 1974, ce nombre s'accroît sensiblement après la signature de la Convention de Lomé. A la fin de l'année 1977, 52 personnes étaient occupées au siège de l'Association.

Le personnel de l'assistance technique<FC>*)<FC/><FN>il s'agit de personnel qualifié mis à la disposition d'un ou plusieurs Etats A.C.P.<FN/> au nombre de 87 en 1968, s'est réduit après quelques fluctuations. En 1977, le nombre d'agents de l'assistance technique s'élevait à 65 personnes.

Le personnel des délégations, composé d'agents liés par contrat à l'A.E.C., d'agents de bureaux d'études sous contrat avec l'A.E.C. et d'agents locaux, n'a cessé de s'accroître.

En 1968, les délégations de la Commission comptaient au total 228 personnes.

En 1977, l'effectif des délégations dépassait les 1.000 personnes. En 1968, il y avait 2,5 agents locaux pour un expatrié, en 1977, ce nombre atteignait 3,8 unités. Pendant la période allant de 1968 à 1977, le personnel expatrié des délégations est passé de 65 agents à 212 agents. En 1968, 163 agents locaux étaient occupés dans les délégations ; en 1977, le nombre d'agents locaux s'élevait à 800 (dont 300 gardiens de nuit).

Les agents sous contrat spécial étaient en 1966 au nombre de 2. Après une croissance rapide (22 agents en 1968), le nombre de ces agents augmentait plus lentement jusqu'en 1975 (42 agents). En 1977, les agents sous contrat spécial étaient au nombre de 34.

2 1.1.4. Les différentes catégories de personnel de l'A.E.C.

En 1977, l'A.E.C. employait 1.163 personnes occupées

1) au siège de l'A.E.C. à Bruxelles (52)

##Tableau : Répartition du personnel de l'A.E.C.##

2) dans les délégations de la Commission auprès des Etats A.C.P. et des pays et territoires d'Outre-mer associés (1.012)

3) dans l'assistance technique fournie aux Etats A.C.P. et aux P.T.O.M.<FC>*)<FC/><FN>pays ou territoires d'Outre-mer<FN/> associés (65)

4) à la Direction Générale VIII de la Commission (34).

Ce personnel, selon la nature du contrat d'emploi, était réparti en plusieurs groupes, à savoir les fonctionnaires CEE détachés dans l'intérêt du service (32) les agents de l'A.E.C. (275), les agents sous contrat spécial (34), les agents des

bureaux d'études (22) et enfin les agents locaux dans les délégations d'Outre-mer (800). Ces derniers représentent de loin le plus grand nombre de personnes employées par l'A.E.C.

Au total 32 fonctionnaires de la Commission sont détachés dans l'intérêt du service à l'A.E.C. dont 27 dans les délégations, 3 au siège de l'A.E.C. et 2 dans l'assistance technique (voir graphique page 5).

Il reste 11 bureaux d'études avec lesquels l'A.E.C. a conclu un contrat concernant la mise à disposition dans les délégations d'agents ayant des qualifications bien précises. Ces agents, employés des bureaux d'études, sont au nombre de 22<FC>**</FC/><FN>La Commission vient de dénoncer les contrats avec ces bureaux d'études.</FN/>.

La répartition du personnel de l'A.E.C. par nationalité est illustrée dans la figure 2 page 5. On y voit clairement la prépondérance des agents locaux ayant la nationalité des Etats associés dans lesquels la Commission entretient une délégation.

2 1.1.5. Financement

Chaque année, l'assemblée générale approuve les comptes et budgets de l'A.E.C. Jusqu'en 1969, le budget de l'A.E.C. était financé intégralement par une subvention prélevée sur les ressources du FED.

Le coût de la délégation de la Commission auprès de chaque Etat, pays ou territoire associé était comptabilisé sous forme de projets financés par le FED dans ledit Etat, pays ou territoire associé.

Depuis 1970, les dépenses du siège de l'A.E.C. à Bruxelles (rémunérations des 53 agents), charges sociales, dépenses de fonctionnement, dépenses d'équipement, etc.) sont couvertes par une subvention de la Commission inscrite actuellement à son budget à l'article 943.

Toutes les autres dépenses sont toujours financées par prélèvement sur les subventions du FED (y compris les charges salariales des agents sous contrat spécial avec l'A.E.C. et affectés aux différents services de la Direction Générale VIII de la Commission).

2 1.1.6. Organisation (voir organigramme page 9)

La gestion journalière est confiée à un Directeur, assisté, le cas échéant, d'un Directeur adjoint. Depuis 1974, le poste de Directeur adjoint n'a plus été occupé. Les activités de l'A.E.C. sont la gestion du personnel, la gestion des frais de fonctionnement et d'équipement des délégations et de l'assistance technique ainsi que la gestion des stagiaires et des bourses accordées aux étudiants originaires des Etats A.C.P. et poursuivant leurs études en Belgique.

Les services du siège de l'A.E.C. se répartissent comme suit :

a) Le Service Recrutement (5 agents)

Le service Recrutement recherche les contacts avec les candidats, établit les dossiers des candidats, convoque les candidats (sur ordre de la Commission) aux entretiens préliminaires à l'engagement, exécute les instructions de recrutement et prépare les lettres d'engagement. Si l'engagement donne lieu à des contrats à forfait, soit pour l'assistance technique, soit pour les agents mis à la disposition par des bureaux d'études, le service Recrutement établit ces contrats.

Le service n'intervient pas dans le recrutement des agents des délégations dans les pays du Maghreb.

Pour le personnel des délégations, c'est la Commission qui prend directement la décision d'engagement.

Pour le personnel de l'assistance technique, l'A.E.C. décide en principe des candidatures à retenir après consultation de la Commission et des autorités du pays où le candidat retenu est appelé à exercer ses fonctions.

b) Le service Personnel (11 agents)

La mise au point et la gestion des contrats, la conclusion et le suivi d'assurances dans le domaine de la sécurité sociale ressortent des attributions du service Personnel . De même, la gestion des rémunérations et indemnités diverses dues au personnel du siège et des délégations (personnel local compris), ainsi que la gestion des logements et bureaux loués Outre-mer sont de la compétence de ce service.

c) Le service Matériel (7 agents)

Le service Matériel surveille l'application des décisions de principe en matière d'acquisition de mobilier et d'administration du parc automobile dans les délégations d'Outre-mer. En plus, il gère les crédits de voyages accordés sous forme de titres de transports au personnel des délégations et de l'assistance technique.

d) Le Service financier (9 agents)

Le Service financier surveille l'exécution du budget, tient la comptabilité, établit le compte de gestion et le bilan. En outre, il rédige le rapport d'activité soumis au Conseil d'administration de l'A.E.C.

e) Le service Régie d'avances (9 agents)

Les dépenses de l'A.E.C. autres que les rémunérations sont payées en majorité par des régies d'avances tenues par les délégués. Le service Régie d'avances contrôle et vérifie sur pièces et, le cas échéant, sur place le bien-fondé des dépenses ainsi payées.

f) Le service Gestion des bourses (3 agents)

Ce service gère actuellement quelque 280 bourses accordées aux ressortissant des Etats A.C.P. poursuivant des études en Belgique et 35 stagiaires.

2 1.2.Evolution de l'A.E.C.

La mission de l'A.E.C., en matière de gestion du personnel, n'a guère évolué depuis sa création en 1965.

Par contre, les attributions des contrôleurs techniques , contrôleurs délégués ou délégués de la Commission ont été profondément modifiées. En effet, dans un premier stade, le contrôleur technique mandaté par la Commission était responsable de l'exécution des travaux financés par la Commission dans les pays et territoires d'Outre-mer associés. Il pouvait, le cas échéant, intervenir directement sur le chantier pour faire procéder à des rectifications voire même suspendre les travaux. Il donnait son accord pour la réception provisoire et définitive des travaux, visait les marchés, contrats, devis, avenants, factures et faisait trimestriellement rapport à la Commission sur l'état d'avancement des travaux.

##Tableau : Organigramme du Siège de l'A.E.C.##

La première Convention de Yaoundé a modifié la dénomination du contrôleur et ses attributions. Appelé contrôleur délégué , il assumait également le contrôle financier des projets et programmes à sa charge, y compris éventuellement le contrôle des aides à la production et des avances aux caisses de stabilisation. Son contrôle s'effectue sur pièces et sur place, mais comprend toujours le contrôle technique des projets et programmes. Il visait toujours les marchés, contrats, devis, avenants et factures pour accord et vérifiait les procès-verbaux de réception provisoire et définitive des travaux.

La deuxième Convention de Yaoundé n'a guère changé le rôle du contrôleur délégué .

Par contre, la Convention de Lomé a modifié assez profondément les tâches du délégué de la Commission . Dorénavant, la Commission sera représentée auprès de chaque Etat A.C.P., ou de chaque groupement régional qui en formule la demande expresse, par un délégué de la Commission européenne, agréé par l'Etat A.C.P. concerné. En plus, pour les activités du délégué, l'accent est mis sur les fonctions de conseiller qu'il exerce auprès des autorités nationales plutôt que sur les fonctions de contrôleur . Ainsi, les contrats de coopération technique sont élaborés, négociés et conclus par l'ordonnateur national, en accord et avec la participation du délégué.

Le délégué apporte son concours technique, à la demande de l'Etat A.C.P. concerné, pour la préparation et l'instruction des projets. Lors de l'exécution des projets, le délégué est informé des modifications que peut décider l'ordonnateur national, sans pouvoir intervenir directement. Toutefois, il assiste obligatoirement à la réception provisoire des travaux. Les rapports semestriels et ceux concernant l'examen des projets terminés sont élaborés par le délégué et communiqués à l'Etat A.C.P. concerné.

Cependant, le délégué s'assure toujours, pour le compte de la Commission, de la bonne exécution financière et technique des projets et programmes d'actions financés sur les ressources du Fonds.

Cette évolution des tâches et responsabilités incombant aux délégués s'est

accompagnée d'une ouverture de l'aide au développement à un nombre plus élevé de pays.

En effet, depuis 1975, le nombre de délégations est passé d'une quinzaine à plus de quarante (42 délégués au 30 juin 1978).

2 1.2.1. Evolution des dépenses de l'A.E.C. (voir figure page 12)

Entre 1967 et 1975 les dépenses du siège, de l'assistance technique et des délégations ont augmenté à un taux moyen annuel de respectivement 13,1 %, 7,1 % et 11,4 %. Par après, c'est-à-dire après la signature de la Convention de Lomé et l'élargissement du nombre de pays bénéficiaires de l'aide du développement, ces taux d'augmentation moyenne ont été respectivement de 34,1 %, 19,5 % et de 54,3 % par an.

Le montant des bourses gérées par l'A.E.C. depuis 1974 a doublé jusqu'en 1977.

2 2. Partie analytique

L'A.E.C. est une association dont le but est de recruter et de gérer du personnel pour le compte de la Commission. Les problèmes qui se posent ressortent principalement du domaine de la gestion du personnel.

2 2.1 Statut du personnel

Dès sa création l'A.E.C. occupait des personnes aux statuts et aux origines fort différents.

En effet, le personnel du siège est composé de fonctionnaires de la Commission détachés dans l'intérêt du service et d'agents de l'A.E.C. engagés sous le régime belge des employés privés.

Il en est de même du statut du personnel de l'assistance technique. Le personnel des délégations comprend des fonctionnaires de la Commission détachés dans l'intérêt du service, des agents de l'A.E.C. engagés sous le régime belge des employés privés travaillant Outre-mer, dont certains ont fait des stages à la Commission, avant leur affectation Outre-mer, et des agents de bureau d'études relevant du régime d'employé privé d'un des Etats membres de la Communauté.

##Tableau : Evolution des dépenses de l'A.E.C.##

Face à cette diversité de statuts de personnes travaillant côte à côte depuis des années, il est prévisible que les aspirations du personnel viseront, à la longue, l'alignement des avantages respectifs mais au niveau le plus élevé de chaque catégorie.

2 2.1.1. Personnel du siège

Le personnel du siège soumis au Statut des fonctionnaires de la Commission détachés dans l'intérêt du service (3 agents) bénéficient des avantages de leur Statut de fonctionnaire, y compris, le cas échéant, d'une prime différentielle payée par l'A.E.C. résultant d'un surclassement dans les fonctions occupées à l'A.E.C.

Les agents du siège engagés sous le régime belge des employés privés touchent une rémunération calquée sur le barème des traitements de base applicable aux fonctionnaires de la Commission. Cependant, l'allocation de foyer (5 % du traitement de base) ne leur est pas versée. Par contre, ils touchent, depuis 1971, le double pécule de vacances (85 % d'un traitement mensuel).

En matière de sécurité sociale, les agents du siège bénéficient par le truchement d'une assurance complémentaire entièrement à charge du budget de l'A.E.C. de conditions de remboursement de frais médicaux et de la couverture de risques d'accidents analogues à celles accordées aux fonctionnaires de la Commission. Par contre pour le régime de pension, les différences sont notables. D'un côté, les contributions personnelles des agents du siège à l'Office national de Sécurité Sociale belge et l'assurance complémentaire ASSUBEL sont plus élevées, tandis que d'un autre côté, les prestations, c'est-à-dire les pensions, sont nettement plus réduites (60 % des pensions des fonctionnaires).

Il y a lieu de signaler que les agents du siège de l'A.E.C. ont introduit conjointement un recours auprès de la Cour de Justice des Communautés européennes à Luxembourg réclamant l'insertion dans le statut CEE pour le personnel du siège de l'A.E.C. à Bruxelles. Les agents de l'A.E.C. font valoir qu'ils sont en fait des fonctionnaires de la Commission.

D'après leur argumentation, ils sont soumis aux droits et devoirs de ces derniers et les relations de l'A.E.C. avec la Commission semblent prendre l'aspect de relations d'ordre hiérarchique plutôt que contractuel.

2 2.1.2. Agents sous contrat spécial

Les agents sous contrat spécial sont engagés par l'A.E.C. à la demande de la Commission pour être affectés à l'un ou l'autre service de la Direction Générale VIII de la Commission. Engagés pour accomplir des tâches spécifiques décrites dans le contrat d'engagement, certains agents experts remplissent cependant des tâches plutôt administratives et d'exécution. Occupés pendant des périodes prolongées dans les services de la Commission grâce à des renouvellements successifs de leurs contrats, ces agents de l'Association s'identifient en fait à des agents de la Commission.

Cependant, il faut remarquer que ces agents sous contrat spécial viennent encore renforcer le personnel de la Direction Générale VIII de la Commission. De cette façon, le tableau des effectifs de la Commission peut être dépassé sans entraîner des incidences financières sur le budget général de la Commission, car les agents sous contrat spécial sont rémunérés sur les ressources du FED.

Dans ce contexte, il est intéressant de noter que les dépenses cumulées du siège de l'A.E.C., payées par les subventions inscrites au budget de la Commission sont presque égales aux montants cumulés (depuis 1970) des dépenses découlant de l'engagement des agents sous contrat spécial.

La Cour des Comptes reprend à ce sujet les observations faites à plusieurs reprises par l'ancienne Commission de contrôle. La réaction de la Commission aux observations de cette dernière a été de fonctionnariser progressivement un nombre croissant de ces agents tout en procédant dans une certaine mesure à leur remplacement.

Les agents sous contrat spécial sont engagés par l'A.E.C. sous le régime belge des employés privés. En principe, ils bénéficient des mêmes avantages que les agents du siège. Certains agents, cependant, cumulent allocation de foyer et double pécule de vacances.>

2 2.1.3. Personnel des délégations

Le personnel des délégations, engagé par contrat à durée indéterminée, est rémunéré suivant la grille des traitement propre à l'A.E.C.<FC>*)<FC/><???)>.

2 2.1.3.1. Les carrières du personnel expatrié des délégations : comparaison avec les carrières correspondantes des fonctionnaires de la Commission (voir graphique page 16)

La carrière de délégué, engagé par l'A.E.C., correspond à la carrière de Chef de Division (A 3) dans les Institutions communautaires, sauf que celle de délégué débute au grade A 5. La carrière de conseiller de délégation équivaut à celle d'Administrateur principal (A 5-4) tronquée par le haut et élargie vers le bas par un court passage dans la carrière d'Administrateur (A 7-6). La carrière d'adjoint au conseiller de délégation ressemble à celle d'Assistant principal (B 1) après le passage dans la carrière d'Assistant (B 3-2).

L'agent administratif de secrétariat parcourt rapidement la carrière d'Assistant adjoint (B 5-4) pour arriver à la carrière d'Assistant (B 3-2) tronquée en fin de carrière.

2 2.1.3.2. Indemnités du personnel expatrié des délégations

Outre le traitement de base, le personnel touche une indemnité de service Outre-mer (20 % du traitement de base), une indemnité d'expatriation (20-25 % du traitement de base) versée en monnaie locale et adaptée au coût de la vie suivant les indices publiés par l'O.N.U. et, le cas échéant, une allocation de foyer (5 % du traitement de base), une allocation pour enfant à charge et une allocation scolaire fixée d'après les règles du Statut des fonctionnaires des Communautés. En outre, il bénéficie gratuitement d'un logement meublé, d'une voiture de

service, d'un ou plusieurs climatiseurs, d'un crédit en titres de transport Europe-Etat A.C.P. hôte pour lui et sa famille. Le délégué a gratuitement à sa disposition du personnel domestique (4 au maximum). Ses frais de représentation lui sont versés en partie forfaitairement (actuellement FB 6.000.- par mois) et en partie sur présentation de pièces justificatives (actuellement jusqu' FB 12.000.- par mois). Exceptionnellement ce dernier montant peut être majoré si l'autorisation a été accordée avant l'engagement de la dépense. Les frais médicaux sont couverts à 100 % par une assurance-maladie.

##Tableau : Traitement mensuel de base (Personnel des délégations et de l'assistance technique)##

Il est affilié d'office à l'Office de Sécurité Sociale d'Outre-mer belge (O.S.S.O.M.) pour son assurance-pension et éventuellement, s'il le désire, à un régime d'assurance-pension complémentaire à sa charge.

2 2.1.3.3. Composition des délégations

Le personnel expatrié des délégations comprend chaque fois de 1 à 8 agents de l'A.E.C. (voir figure page 18). Le délégué est généralement assisté, dans l'accomplissement de ses fonctions, soit par un ou plusieurs conseillers, soit par un ou plusieurs attachés, soit par les deux types d'agent. Dans la plupart des délégations de la Commission, le délégué assume un certain nombre de tâches vis-à-vis des agents de l'assistance technique dont le nombre s'élevait au 30 juin 1978 au maximum à 9 agents par délégation.

2 2.1.4. Personnel de l'assistance technique

Les agents de l'assistance technique et les autres agents engagés par contrat à durée déterminée jouissent des mêmes avantages que le personnel des délégations sauf que l'assurance-pension est souscrite pour une période déterminée auprès d'une compagnie d'assurance privée sous une certaine forme d'assurance-vie.

2 2.1.5. Coût des délégations

En se référant à la figure page 18 concernant la composition des délégations, on constate que le nombre d'agents expatriés varie sensiblement d'une délégation à l'autre. Il en est forcément de même du coût des délégations.

2 2.1.5.1. Coût des différentes délégations de la Commission auprès des Etats, pays ou territoires associés

Il importe de constater d'abord que le coût des délégations a sensiblement augmenté au cours des années. Cette augmentation en valeur absolue a été plus rapide que l'augmentation du transfert financier en faveur des Etats, pays et territoires associés. Ainsi, pour les trois premiers Fonds, le coût moyen des délégations se montait respectivement à 1,68 %, 3,04 % et 4,26 % du volume des aides. Il faut cependant noter que les tâches des délégués ont également évolué (voir sous 1.2.).

On peut constater une relation positive entre le niveau des dépenses financées par le FED et le coût des délégations. Cette relation semble se confirmer et s'amplifier au fur et à mesure que le coût des délégations augmente. De plus, cette relation s'intensifie entre le 1er et le 3e FED. Toutefois, certains pays font exception à cette règle empirique.

##Tableau : Dépenses FED et coûts des délégations<FC>*)<FC/><FN>Liste des pays pris en considération -- voir annexe VI<FN/>##

Sauf pour Saint-Pierre-et-Miquelon, le coût de la délégation s'est toujours limité au cours des trois premiers FED à quelques pourcents des dépenses financés par le FED.

Pour ce dernier territoire d'Outre-mer, le coût de la délégation, à savoir UCE 9.860. -- a été la seule dépense imputée au 3e FED.

Cette constatation n'est plus vraie pour le 4e FED. En effet, dans ce dernier cas, le coût de la délégation a été souvent la dépense la plus importante sinon la seule pour les pays ou territoires d'Outre-mer associés. Il faut cependant observer que ces pourcentages élevés ainsi que les pourcentages de dépenses relativement élevées d'autres pays ne font que refléter le phénomène de démarrage du 4e Fonds. En effet, près des deux tiers des dépenses du 4e FED ne sont pas encore engagées, ce qui ne permet pas encore une comparaison avec les 3 Fonds précédents.

2 2.1.5.2. Comparaison du coût des délégations de la Commission auprès des Etats, pays ou territoires associés avec le coût des délégations dans d'autres Etats

En comparant par agent le coût du personnel des délégations de l'A.E.C. avec celui du personnel des délégations de la Commission en poste à l'étranger (Directions Générales : Relations extérieures et Information), on constate que la différence en faveur des agents de l'A.E.C. s'élève à quelque 20 à 30 %. Après application du coefficient correcteur ou de l'indice de l'O.N.U., cet écart est augmenté ou réduit. Les agents de l'A.E.C. bénéficient en plus des avantages en nature cités sous 2.1.3.2.

Une étude réalisée en 1973 par la Direction de l'A.E.C. faisait ressortir qu'en comparaison avec les coopérations publiques des Etats membres dans les Etats associés, l'A.E.C. était la plus généreuse pour la rémunération globale (y compris

les avantages en nature) versée à ses agents.

2 2.1.6. Coût de l'assistance technique

Les agents de l'assistance technique sont rémunérés d'après la même grille que le personnel des délégations. La comparaison du coût d'un agent technique de l'A.E.C. avec celui d'un agent d'assistance technique des différentes autres coopérations publiques montre que les agents de l'A.E.C. reviennent plus chers à l'Etat A.C.P, bénéficiaire de l'aide. Ce coût supplémentaire est si important que des Etats A.C.P. ont déjà demandé à percevoir la subvention du FED et à engager eux-mêmes des experts d'autres organismes de coopération.

C'est probablement une des causes de la diminution du nombre d'agents de l'assistance technique de l'A.E.C. C'est pourquoi l'A.E.C. est en train d'examiner les possibilités d'aménager une grille de rémunération propre à l'assistance technique qui devrait tenir compte du coût de l'assistance technique financée par d'autres coopérations publiques ou internationales.

2 2.1.7. Fiscalité

Les agents de l'A.E.C. sont soumis à l'impôt communautaire. Les agents du siège cependant sont tenus par la loi belge à s'acquitter de l'impôt belge sur le revenu. Afin de sauvegarder les intérêts de ces agents, l'A.E.C. retient à la source l'impôt communautaire et verse à la Belgique l'impôt belge sur le revenu dû par ces agents, la différence étant à charge de l'A.E.C.

Les agents d'Outre-mer, par contre, ne sont pas soumis au paiement d'impôt local à condition que ces avantages leur aient été offerts par leur pays-hôte, ce qui est le cas actuellement pour tous les pays. Par contre, certains agents d'Outre-mer sont assujettis à l'impôt national sur le revenu dans leur pays d'origine. La différence entre la retenue à la source de l'impôt communautaire et de l'impôt national est supporté par l'A.E.C.

Dans ce contexte, la question se pose si l'A.E.C., en tant qu'association sans but lucratif régie par la loi belge, peut lever à son profit des impôts sur les rémunérations de ceux de ses agents qui ne sont pas tenus de s'acquiescer d'impôt sur ces mêmes rémunérations dans un quelconque pays.

2 2.2. Financement de l'A.E.C.

Le budget de l'A.E.C. se répartit en fait en quatre budgets différents, à savoir le budget du siège, le budget des délégations, le budget de l'assistance technique et le budget du programme des bourses.

2 2.2.1. Le budget du siège

Entre 1966 et 1977, les dépenses du siège ont augmenté en moyenne de 18,7 % par an pour se monter à un total cumulé de UCE 7.347.966.- dont UCE 6.064.890 ont été financées par des subventions inscrites au budget de la Commission et UCE 1.343.076.- ont été à charge du 2e Fonds. Les dépenses de personnel se montent à UCE 6.254.364.-, soit 85 % des dépenses totales du siège.

Les dépenses du siège représentent 5,55 % des dépenses totales de l'A.E.C. ou 0,23 % des dépenses des trois derniers Fonds.

2 2.2.2. Le budget des délégations

Le coût des délégations s'élève à UCE 94.261.505.-, soit 71,24 % des dépenses de l'A.E.C. ou 3,50 % des dépenses des trois derniers Fonds. Dans ce total sont comprises pour une très large partie des dépenses de UCE 7.391.207.- affectées à la rémunération des agents sous contrat spécial avec l'A.E.C. et occupés à la Direction Générale VIII de la Commission. Le solde de ces dépenses est imputé au budget de l'assistance technique.

2 2.2.3. Le budget de l'assistance technique

Les dépenses totales cumulées se montent à UCE 26.585.994.-, soit 20,09 % des dépenses de l'A.E.C.

En dix ans (entre 1968 et 1977), les dépenses annuelles ont été multipliées par 2,4, tandis que le nombre d'agents de l'assistance technique en 1977 a été diminué d'un quart par rapport à 1968. Ainsi le coût par agent (traitements, charges sociales, frais de déplacement, etc.) a été multiplié par 3,26 en dix ans pour atteindre en moyenne les UCE 65.000.-.

2 2.2.4. Imputation des dépenses

Les dépenses du siège sont couvertes par la subvention inscrite actuellement au budget de la Commission à l'article 943.

Les dépenses des délégations sont imputées à chaque pays sur les subventions du dernier FED en cours d'exécution quelque soit le Fonds d'origine des opérations et programmes traités par les délégations.

Les dépenses pour l'assistance technique sont imputées au Fonds au titre duquel la dépense a eu lieu. Il en est de même pour les bourses.

En fait, les dépenses payées par l'A.E.C. sont enregistrées dans la comptabilité communautaire avec un certain retard, car sans être constituée régisseur d'avance, l'A.E.C. fonctionne en régie d'avance. En effet, l'A.E.C. reçoit des avances de trésorerie pour payer ses dépenses qu'elle peut engager dans la limite de ses compétences et dont elle présente les pièces justificatives par après. L'A.E.C. est soumise au contrôle financier interne de la Commission (D.G. XX) et au contrôle

de la Direction Générale de l'Aide au Développement (D.G. VIII). Les subventions versées par la Commission à l'A.E.C. ne sont pas forfaitaires. Jusqu'en 1976, les excédents des subventions ressortant du décompte annuel étaient reportés à l'exercice suivant et déduits de la subvention de cet exercice. Depuis lors, ils sont reversés au cours de l'exercice suivant à la Commission.

2 3. Eléments à prendre en considération pour l'élaboration d'un Statut futur de l'A.E.C.

Récemment le Conseil des Ministres de la Communauté a reconnu à la coopération un caractère de continuité. Ainsi les tâches assurées actuellement par l'A.E.C. continueront probablement d'exister et d'évoluer.

2 3.1. Liens entre l'A.E.C. et la Commission

Comme on vient de le voir, l'A.E.C. est gérée par un Conseil d'administration dont les membres sont exclusivement des fonctionnaires de la Commission. L'Administrateur-délégué de l'A.E.C. est un haut fonctionnaire de la Direction Générale VIII. Un certain nombre de fonctionnaires (32) de la Commission sont détachés à l'A.E.C. Des agents de l'A.E.C. (34) sont occupés à la Direction Générale VIII. Des fonctionnaires de la Commission sont membres des comités de classement<FC>*)<FC/><FN>Ces comités proposent le classement des agents de l'A.E.C. nouvellement recrutés.<FN/> institués à l'A.E.C. Les délégués de la Commission, engagés par l'A.E.C., reçoivent leur mandat directement de la Commission.

Les décisions d'engagement du personnel des délégations sont prises par la Commission.

Outre quelques recettes diverses, l'A.E.C. est financée par des subventions (FED et Budget général de la Commission) accordées par la Commission. Le budget, le bilan et le compte de gestion de l'A.E.C. sont approuvés par le Conseil d'administration (composé exclusivement de fonctionnaires de la Commission). L'A.e.C. est soumise au contrôle financier interne de la Commission.

Toute activité de l'A.E.C. autre que celles définies par la Convention conclue

avec la Commission doit trouver l'agrément de la Commission.

Toutes ces dépendances font ressortir qu'en fait, l'A.E.C., bien que juridiquement une association indépendante, est assimilable à une unité administrative de la Commission et plus précisément de la Direction Générale VIII.

2 4. Conclusions

Au vu des considérations développées ci-dessus, on constate qu'en général les objectifs fixés à l'A.E.C. lors de sa création ont été atteints.

Par contre, un certain nombre de problèmes, tels que le Statut du personnel, n'ont

pas trouvé de solution satisfaisante durable. En partie, ces problèmes ont surgi suite à l'évolution des tâches des délégués. D'autre part, les germes de ces problèmes existaient déjà partiellement lors de la création de l'A.E.C., à savoir l'existence de régimes différents pour les agents du siège (ex. fonctionnaires de la Commission détachés et agents de l'A.E.C. sous le régime belge des employés privés).

C'est pourquoi lors de la révision de l'A.E.C., il importe d'analyser ces problèmes et de rechercher une solution plus équitable.

On ne saurait contester le bien-fondé de l'argumentation de la Commission suivant laquelle la gestion du personnel dans les pays en voie de développement doit obéir à des nécessités spécifiques, variables du reste d'un pays et d'une catégorie de personnel à l'autre, et ne se prête que difficilement à une insertion pure et simple dans les circuits de l'administration courante de son personnel. Toutefois, la Cour se doit de souligner le danger inhérent à la disparité croissante des régimes auxquels sont soumis des personnes qui peuvent, à juste titre, se prévaloir de travailler directement ou indirectement pour la Communauté.

Dans cet ordre d'idées, on ne saurait perdre de vue qu'au 30 avril 1978, il y avait 104 personnes travaillant dans les délégations qu'entretient la Direction Générale des Relations Extérieures et 84 agents travaillant au service de la Direction Générale de l'Information dans des pays ne faisant pas partie de la Communauté. En voulant appliquer à tous ces agents des situations statutaires ou contractuelles ad hoc, justifiées par des considérations purement locales, on arrivera à créer un tissu impénétrable de dispositions divergentes au gré des Directions Générales dont ils relèvent et les agents en cause s'en serviront inéluctablement pour exiger le nivellement vers le niveau le plus élevé, quitte à déclencher autant de revendications nouvelles au niveau du personnel affecté aux sièges des Institutions, celui-ci s'inspirant de ces précédents.

Il s'agit de saisir dès maintenant la portée du problème général et d'essayer de lui apporter les solutions adéquates plutôt que de vouloir résoudre empiriquement et de cas en cas les questions particulières qui peuvent se poser à l'occasion de telle ou telle difficulté.

La bonne gestion financière et la transparence du contrôle exigent une telle approche globale qui, à la fois sur le plan de la gestion administrative et sur le plan de la situation juridique du personnel employé, s'inspirerait de principes d'application certes variables, mais néanmoins homogènes dans leur substance.

2 4.1. Statut du personnel

D'emblée, il importe d'observer qu'il serait difficile d'accorder un seul et même Statut à tous les agents locaux occupés dans les délégations. C'est pourquoi toutes les considérations développées ci-avant et ci-après ne se rapportent pas à cette catégorie de personnel de l'A.E.C. bien qu'elle soit la plus nombreuse (800 agents locaux).

Pour le moment, le délégué de la Commission, en général sans lien statutaire ni contractuel avec la Commission, reçoit de cette dernière un mandat. Or, les responsabilités et fonctions des délégués rentrant dans le domaine de la représentation de la puissance publique tendent à s'accroître sinon à prévaloir. C'est pourquoi, la question se pose si le Statut le mieux adapté à la situation du délégué ne serait pas celui d'agent temporaire de la Commission.

A présent, 5 délégués sont des fonctionnaires de la Commission détachés à l'A.E.C. dans l'intérêt du service. En outre, 13 postes de fonctionnaires sont actuellement prévus au budget de la Commission pour la titularisation de délégués. Ces 13 postes ne sont, toutefois, pas encore occupés.

Dans ces conditions, la création d'un régime spécial à l'intérieur du Statut des fonctionnaires pour les délégués, comportant un certain nombre de dérogations à ce Statut pourrait permettre de concilier les contraintes propres imposées aux délégués de la Commission auprès des Etats A.C.P.

Si les agents de l'A.E.C. obtiennent un Statut similaire au Statut des fonctionnaires de la Commission, le problème du financement des pensions reste à être réglé. En effet, il faut se demander si, dans ce cas, les pensions à verser aux agents de l'A.E.C. viendront gonfler le budget de l'A.E.C. et si ces mêmes pensions seront à la charge effective du budget de la Commission ou du ou des FED. Ou encore, seront-ils imputés en partie à l'une ou l'autre source de financement ?

En ce qui concerne les agents expatriés travaillant sous la direction du délégué, il y aurait lieu de prévoir des situations statutaires ad hoc, selon qu'il s'agit de personnes dont le travail revêt plutôt un caractère administratif ou financier continu ou qu'il s'agit d'experts dont la mission est forcément limitée dans le temps et changeante au gré des projets retenus.

2 4.2. Le problème de la gestion administrative<S1/>

L'A.E.C. fut créée sous forme d'association privée entre autres parce qu'elle devait offrir une plus grande souplesse de gestion et une promptitude accrue de réactions dans le processus de décision.

Il est vrai que ce but a été atteint dans la mesure où l'A.E.C. n'est pas tenue de respecter des procédures administratives plus ou moins rigides. Par contre, cette facilité se répercute dans les comptes de l'A.E.C. Ainsi, les primes de licenciement payées ont le plus souvent été très lourdes. Les avantages concédés aux agents de l'A.E.C. sont importants (voir sous 2.1.3.2.). Le recrutement d'agents reste contrôlé de près par la Commission. C'est la Commission qui décide d'ailleurs des candidatures à retenir pour certaines catégories d'agents. Seul l'aspect logistique journalier tombe directement sous la responsabilité de l'A.E.C.

C'est pourquoi, il faut se demander si, compte tenu d'un régime spécial du personnel de l'A.E.C. à l'intérieur du cadre statutaire des agents temporaires, cette

dernière ne pourrait tout aussi bien fonctionner comme unité administrative spéciale au sein de la Commission tout en accordant aux responsables de cette unité les pouvoirs nécessaires, tels que la gestion de régies d'avances et la facilité d'ordonnancer des dépenses par délégation ou subdélégation de pouvoirs.

Il y aurait lieu de réfléchir dans quelle mesure cette unité administrative spéciale ne devrait pas utilement centraliser l'ensemble de la gestion courante du personnel employé par la Commission en dehors des Etats membres. Ceci assurerait la flexibilité nécessaire aux conditions mouvantes du monde extérieur tout en suivant les lignes maîtresses de l'évolution des conditions statutaires pour la grande majorité du personnel.

La Cour des Comptes est d'avis qu'il faudra s'efforcer d'éviter, dans toute la mesure du possible, la création d'organes satellites communautaires, afin de conserver la transparence budgétaire ainsi que la cohérence des unités gestionnaires de la Communauté.

Quel que soit le Statut futur de l'A.E.C., la Cour des Comptes rappelle qu'elle exercera son contrôle dans les conditions prévues au Traité de 1975.

1 Evolution du personnel occupé à l'A.E.C

##Tableau : DEPENSES DE L'A.E.C##

##Tableau : TRAITEMENT DE BASE -- INDICE 102, 3 suivant grille de statut des fonctionnaires au 1.1.1978##

1 Classement des Agents de l'A.E.C. en service Outre-mer

Les agents recrutés par l'Association Européenne pour la Coopération pour servir Outre-mer font l'objet d'un classement comprenant un grade et un échelon attribué suivant la nature et le niveau des fonctions, et en tenant compte de l'âge, des diplômes et de l'expérience professionnelle des intéressés, notamment de leur expérience Outre-mer.

Ce classement porte sur cinq grades comportant chacun douze échelons, à l'exception du grade III qui n'en comporte que 5.

3 GRADE I :

Délégué de la Commission ayant la charge d'un important groupement de projets ou programmes, la direction de la Délégation de la Commission et la coordination des actions des Conseillers à la Délégation.

Niveau : Etudes supérieures sanctionnées par un ou plusieurs diplômes universitaires.

Expérience professionnelle particulièrement confirmée.

3 GRADE II :

a) Conseillers à la Délégation, préposés au contrôle des projets financés par le FED dans les pays A.C.P. ayant des responsabilités dans l'inspection, l'exécution et le contrôle desdits projets.

b) Agents d'Assistance Technique dans différentes disciplines et affectés auprès des Autorités ou des plus Hautes Instances Nationales dans les pays A.C.P.

c) Professeurs de l'enseignement de niveau universitaire ou secondaire supérieur.

d) Chefs de mission ou agents chargés isolément de responsabilités générales importantes ou agents chargés d'études hautement spécialisées.

Niveau : Etudes supérieures sanctionnées par un diplôme universitaire.

Expérience professionnelle de plus de 5 ans.

3 GRADE III :

a) Conseillers à la Délégation ayant une expérience limitée, susceptibles d'accéder au Grade II.

b) Agents d'Assistance Technique dans différentes disciplines, comme les Agents de Grade II b), mais ayant une expérience plus limitée.

c) Nouveaux Agents et notamment nouveaux professeurs de niveau universitaire au début de leur engagement.

Niveau : Etudes supérieures sanctionnées par un diplôme universitaire. Moins de 5 ans d'expérience professionnelle.

3 GRADE IV :

a) Adjointes aux Conseillers à la Délégation chargés, sous l'autorité du Délégué de la Commission ou du Conseiller à la Délégation, de tâches d'encadrement, de contrôle ou de surveillance de travaux.

b) Agents d'Assistance Technique chargés d'accomplir des tâches, soit administratives, soit de directions de travaux publics relevant des Autorités Nationales du pays d'emploi.

c) Agents administratifs et financiers, moniteurs et assimilés destinés à l'enseignement technique relevant des Autorités Nationales du pays d'emploi.

d) Agents techniques (agronomes, patrons de pêche, etc.) affectés auprès des Autorités nationales du pays d'emploi.

Niveau : Enseignement post-secondaire (2 à 4 années d'études supérieures, complétées d'une expérience professionnelle d'au moins 5 ans).

3 GRADE V :

a) Agents administratifs de secrétariat affectés auprès du Délégué de la Commission.

b) Techniciens, tels que conducteurs de tracteurs, ouvriers spécialisés en métallurgie ou en moteurs diesel, etc.

Niveau : Fin d'études secondaires ou formation technique de niveau équivalent avec expérience professionnelle de plusieurs années.

1 Liste des pays pris en considération pour l'établissement du tableau à la page 19

Algérie
Bénin
Burundi
Cameroun
Congo
Côte d'Ivoire
Empire Centre-afrique
Gabon
Haute-Volta
Madagascar
Mali
Maurice
Mauritanie
Niger
Rwanda
Sénégal
Somalie
Tchad
Togo
Zaire

1 Sources de documentation

- Rapports d'activité de l'A.E.C.
- Statut de l'A.E.C.
- Rapports de la Commission de Contrôle
- Recueil des textes et des instructions applicables pour la gestion des contrats des Agents employés Outre-mer