

Rapport spécial n 7/97

Rapport spécial n °7/97
présenté en vertu de l'article
188C, paragraphe 4,
deuxième alinéa, relatif au
contrôle de
l'Association Européenne de
Coopération (AEC)

TABLE DE MATIÈRES

Points

INTRODUCTION 1.1 - 1.12

Historique 1.1 - 1.7

Budget 1.8 - 1.9

Rapport spécial n 7/97

Contrats 1.10

Contrôle des comptes de
l=AEC 1.11

Contrôle effectué par la
Cour 1.12

FONCTIONNEMENT DE L =AEC 2.1 -
2.33

Régime juridique de l =AEC
2.2 - 2.6

Régime de droit
belge et organes
de l=AISBL 2.2 -
2.4

Règles internes
2.5 - 2.6

Gestion de l =AEC 2.7 -
2.15

Systemes
comptables et
gestion des fonds
2.7 - 2.10

Régies d=avances
décentralisées
2.11 - 2.13

Gestion et outils
de gestion 2.14 -
2.15

Rapports de l =AEC avec
les délégations de la
Commission 2.16 - 2.22

Inventaires 2.17
- 2.21

Subvention 2.22 -
2.23

Rapport spécial n 7/97

Rémunération des
assistants techniques
2.24 - 2.33

Contrats d'emploi
(rémunération non
forfaitaire)
2.24 - 2.29

Contrats
d'entreprise
(rémunération
forfaitaire)
2.30 - 2.33

CONCLUSION 3.1 - 3.3

Tableaux 1 - 4

1. INTRODUCTION

Historique

1.1. L'Association européenne de coopération (AEC) a été fondée en 1964 comme association internationale sans but lucratif de droit belge par des fonctionnaires de la Commission. La même année, un arrêté royal attribuant la personnalité civile à l'association a été publié au Moniteur belge. L'association ~~ayant~~ a pour but d'assurer le recrutement, la mise en place et l'administration de personnes destinées à assumer des tâches de coopération et de contrôle scientifique et technique dans les pays en voie de développement et la gestion des bourses d'études en Belgique accordées par la Communauté.

1.2. Le 13 juillet 1965 a été signé la convention de base entre la Commission et l'AEC qui règle

Rapport spécial n 7/97

de façon globale les rapports entre parties. Le protocole financier constituant en fait le règlement financier de l'association date du 24 juin 1966.

1.3. Le 26 octobre 1981, le Conseil a arrêté le règlement 3245/81 portant création d'une Agence européenne de coopération devant se substituer à l'AEC association de droit belge, destinée à être mise en liquidation. Ce règlement de 1981 n'a jamais été appliqué par la Commission. Au niveau budgétaire, la subvention a continué à être versée jusqu'en 1996 à l'association avec mention erronée dans les commentaires du règlement en question.

1.4. Un règlement de 1982 a été adopté par le Conseil pour le transfert de 56 agents de l'AEC à la Commission pour les besoins de la nouvelle Agence.

1.5. Depuis 1988, la gestion et le fonctionnement des délégations, y compris celles dans les pays en voie de développement jusqu'alors confiées à l'AEC, ont été assurés par la Direction de l'Administration des Délégations (DAD) au sein de la DG IX et ensuite, depuis 1993, par la Direction AGestion du service extérieur @ de la DG IA.

1.6. Le 02 avril 1990, la convention établissant la passation de biens mobiliers et immobiliers hors Communauté de l'AEC à la Commission a été signée.

1.7. L'AEC, tout en restant sous le régime initial d'ASBL belge, a conservé les tâches de recrutement et de gestion du personnel d'assistance technique dans les pays en voie de développement ainsi que la gestion des bourses

d'études et des stages en Belgique. Comme indiqué dans le **tableau 1**, les interventions financières de l' =AEC pour le compte de la Commission ont continué à progresser au cours des dernières années. Actuellement, le champ d'activité de l' =AEC s'étend à 95 pays (Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP), Méditerranée et Sud de l' =Europe (MSE), Amérique latine et Asie (ALA) et Europe).

Budget

1.8. Les interventions financières de l' =AEC constituent soit des opérations pour compte propre, soit des opérations pour ordre.

1) opérations pour compte propre: il s' =agit des dépenses de fonctionnement du siège financées par la subvention à charge du poste A-3060 du budget général d'un montant de 2 Mio ECU pour l' =exercice 1996, ainsi que par le paiement des frais de gestion par les services demandeurs et certains produits financiers pour environ 0,62 Mio ECU en 1996;

2) opérations pour ordre. Les dépenses opérationnelles pour l' =Union européenne étaient, en 1995 (), de l' =ordre de 56,97 Mio ECU, dont:

1) sur le budget du FED:
29,94 Mio ECU ();

2) sur le budget général: 27,03 Mio ECU,
dont:

- Assistance
technique:
24,63 Mio ECU,

- Jeunes Experts
en formation:
2,31 Mio ECU.

1.9. Le **tableau 2** reprend les dépenses opérationnelles pour les exercices 1994 et 1995, ventilées selon le plan comptable budgétaire. Actuellement, les rémunérations représentent 35,3 Mio ECU soit 60 % des dépenses, les logements 4 Mio ECU, soit 7 %, et l'achat de biens inventoriés 3,5 Mio ECU, soit 6 % des dépenses effectuées par l'AEC.

Contrats

1.10. L'AEC gère quatre catégories de contrats:

- 1) contrats d'assistance technique de longue durée (268 dans la Paie du mois de décembre 1996);
- 2) contrats d'assistance technique forfaitaires (308 conclus au cours de l'année 1996);
- 3) contrats Jeunes Experts en formation (139 au total dont 69 au titre du programme 1994/96 et 70 au titre de celui de 1996/98);
- 4) bourses d'études en Belgique (59 au total dont 34 au titre de l'année académique 1995/96 et 24 au titre de celle 1996/97).

Contrôle des comptes de l'AEC

1.11. Aux termes des statuts de l'AEC, l'assemblée générale désigne un commissaire aux comptes qui doit être fonctionnaire ou agent, ou ancien fonctionnaire ou agent d'une Institution des Communautés européennes et qui a pour mandat de vérifier les livres, la caisse, les valeurs de l'association, de contrôler la régularité et la sincérité des inventaires, des bilans ainsi que

l=exactitude des informations données sur les comptes de
l=association par le rapport annuel au conseil
d=administration.

Contrôle effectué par la Cour

1.12. La Cour a procédé à un audit ayant pour objectif une appréciation de la gestion des assistants techniques et Jeunes Experts en formation, de leur rémunération et des modalités d'utilisation des fonds disponibles. L'audit a porté plus particulièrement sur les dépenses opérationnelles de l'AECE, y compris notamment l'analyse du système de gestion interne (siège et pays tiers) ainsi que de la coopération avec certains services de la Commission. Il a eu comme objectif de souligner, entre autres, les particularités des structures et des mécanismes tout à fait exceptionnels, en place depuis 1964.

2. FONCTIONNEMENT DE L'AECE

2.1. L'AECE, telle que maintenue en place depuis plus de trente ans, est une association de droit belge, tenue également de respecter, à côté du droit national, les règles financières de l'Union, en application du mandat reçu de la Commission. L'AECE a été en fait administrée par des fonctionnaires de la Commission et des agents privés, gérant des fonds tant de l'Union que du FED, y compris des marchés de service au nom des États ACP (), et accessoirement des crédits des États membres. Une partie de son travail a été exécutée par les délégations de la Commission dans les États tiers.

Régime juridique de l'AECE

Régime de droit belge et organes de l' AEC

2.2. La loi belge du 25 octobre 1919 impose peu de contraintes pour la gestion des associations internationales sans but lucratif (AISBL), les principales étant la tenue d'une comptabilité générale, la vérification des comptes par un commissaire aux comptes et l'établissement d'un bilan en format libre.

2.3. Les organes statutaires de l' AEC en tant qu'association de droit belge (assemblée générale, conseil d'administration, administrateur-délégué, directeur) sont représentés par des fonctionnaires de la Commission. Ainsi, le directeur général de la DG VIII est le président du conseil d'administration, le directeur général-adjoint de la DG VIII le vice-président et un directeur de la même DG l'administrateur-délégué. Cette situation permet l'exercice de fonctions incompatibles entre elles. Ainsi des accords sont signés entre les mêmes personnes à la fois responsables de la DG VIII et de l' AEC. De plus, les fonctionnaires des DG « bailleurs de fonds » à l' AEC font partie de l'assemblée générale et sont, de la sorte, appelés à donner la décharge à leurs collègues respectivement membres du conseil d'administration et directeur de l' AEC.

2.4. Le commissaire aux comptes est un ancien fonctionnaire de la Commission ayant exercé antérieurement des fonctions d'ordonnateur à la DG VIII. La présentation d'un rapport de sa part permet à l'assemblée générale de décider de la décharge.

Règles internes

2.5. Les principales réglementations en vigueur à l' =AEC, notamment la convention de base entre la Commission et l' =AEC et le protocole financier, ont été conclues en leur temps sur une base discrétionnaire. Les règles conçues originellement en vue de la gestion exclusive des fonds du FED, dans le cadre des règles communautaires applicables à cette époque, sont restées inchangées alors qu'entre-temps, de nombreuses tâches nouvelles, liées à la gestion de fonds du budget de l' =Union, ont été confiées par la Commission à l' =AEC. Aussi le protocole financier du 24 juillet 1966 (règlement financier de l' =AEC) est devenu complètement obsolète et n' =est plus appliqué. Son remplacement n' =a pas dépassé le stade d' =un projet proposé par l' =AEC.

2.6. A côté des textes s' =est instaurée une gestion de fait dont les éléments se retrouvent dans des guides d' =utilisation ou dans des manuels de procédures et de directives de gestion. Bon nombre de ces domaines auraient dû relever normalement d' =accords ou de protocoles avec la Commission (notamment les règles financières, y compris les régies, ainsi que la rémunération des assistants techniques).

Gestion de l' =AEC

Systemes comptables et gestion des fonds

2.7. L' =AEC tient une comptabilité générale en tant qu' =AISBL, ainsi que des comptabilités opérationnelles (Budget, FED) pour suivre, action par action et/ou contrat par contrat, les autorisations de dépenses résultant des contrats avec la Commission.

2.8. Le protocole financier de 1966 prévoit, en son article 14, que l'AEC est constituée régisseur d'avances des sommes versées par le FED @. La Commission, considérant l'AEC comme son mandataire, n'a jamais appliqué les dispositions du règlement financier du FED relatives aux régies d'avances.

2.9. La gestion comptable est caractérisée par des retards importants. Ainsi:

1) au mois d'octobre 1996:

1) le service financier était en train de régulariser les régies d'avances locales [une par pays et par source de fonds (FED, budget général) et par devise] des mois de novembre et décembre 1995 en vue de la clôture de cet exercice;

2) quelque 1 250 contrats arrivés à échéance, certains déjà depuis 1989, n'avaient pas encore été clôturés;

2) le compte de gestion de l'exercice 1995 n'a été soumis qu'au mois de décembre 1996 pour approbation au Conseil d'administration.

2.10. Pour résoudre des problèmes de trésorerie dus notamment à des déséquilibres dans le réapprovisionnement pour les opérations financées par le budget général (déficit de trésorerie d'environ 8,9 Mio ECU fin octobre 1996), des virements ont été faits entre les divers comptes concernant des gestions différentes. Ainsi, au 25 octobre 1996:

1) les comptes FED étaient débiteurs de 2,63 Mio ECU envers des comptes Jeunes Experts, Siège, Standard () et créditeurs de 1,88 Mio ECU

Rapport spécial n 7/97

à l'égard des comptes Commission (ECHO, PHARE, TACIS);

2) les comptes Commission étaient débiteurs de 4,725 Mio ECU envers les comptes FED, AFS (), et Jeunes Experts;

3) le compte siège était débiteur de 50 000 ECU par rapport au compte AFS;

4) pour ce qui concerne les programmes Jeunes Experts, 1,9 Mio ECU du compte Commission et 1,2 Mio ECU des comptes nationaux (Allemagne, Danemark, Espagne et Italie) étaient utilisés pour financer l'assistance technique FED et Commission.

Régies d'avances décentralisées

2.11. Les dépenses sur place, dans les pays d'intervention, tels que frais de mission, logement, voiture de service, équipement, secrétariat et sécurité sont réglées au moyen d'avances de fonds appelées régies. Il existe pour chaque pays une régie par source de financement (FED, budget général) et par devise, soit au total 133 régies utilisant plus de 180 comptes bancaires.

2.12. La gestion de fonds sur place est assurée soit par les délégations de la Commission (90 % des cas), soit directement par les assistants techniques, sans qu'il y ait néanmoins de nomination de régisseur. Si l'AEC a inséré dans un recueil de textes appelé "Dossier de gestion locale" et destiné aux assistants techniques nouvellement recrutés un chapitre d'instructions pour la tenue de la régie d'avances, il n'existe pas d'accord avec la Commission précisant les obligations et responsabilités des délégations en la matière. La gestion locale est aussi rendue plus compliquée du fait que les prescriptions du règlement financier et des dispositions dérivées ne correspondent pas toujours aux principes et instructions de l'AEC.

2.13. Au siège de l'AEC, la régularisation des régies par le service financier se fait avec d'importants retards (plus de dix mois - voir point 2.9 a) ci-avant) et souvent longtemps après la fin des contrats. Les vérifications portent principalement sur le respect du plafond de l'enveloppe budgétaire prévue pour les différents contrats et sur l'exactitude de l'imputation budgétaire, sans tenir compte des aspects de bonne gestion.

Gestion et outils de gestion

2.14. La gestion se fait en grande partie manuellement, sans recours aux instruments informatiques appropriés, et en fonction des effectifs disponibles. Au 31 décembre 1996, l'effectif en fonction au siège de l'AEC comprenait 15 fonctionnaires détachés de la Commission, 16 contractuels locaux, deux intérimaires et trois consultants. Globalement il s'agit d'un personnel en majorité sous régime précaire et nécessitant, lors du recrutement, une adaptation aux spécificités du travail de l'AEC.

2.15. Depuis cinq ans, l'élaboration de nouveaux programmes informatiques est toujours en cours. L'outil informatique en place est en effet archaïque. Conçu à l'origine pour le seul exercice de fonctions comptables, il ne peut être utilisé de façon appropriée aux fins de la gestion courante et ne permet de procéder ni à des analyses détaillées, ni à des réconciliations automatiques des comptes de l'AEC avec ceux de la Commission.

Rapports de l'AEC avec les délégations de la Commission

2.16. L'AEC a recours aux délégations pour gérer la plupart de ses régions, ainsi qu'en matière de logements et de recrutement d'agents locaux, d'achats de biens et de tenue de l'inventaire. Ce sont également les délégations qui procèdent à l'accréditation des experts et consultants AEC auprès des autorités locales. Or, il n'existe pas d'accord qui règle la coordination entre l'AEC et les agents qu'elle recrute d'une part et les délégations de la Commission d'autre part pour ce qui concerne la gestion de ces agents.

Inventaires

2.17. Il n'existe pas d'inventaire global par gestion (FED, ECHO, PHARE, TACIS, JEUNES EXPERTS, etc.) des biens acquis par l'AEC qui, au cours des quatre dernières années, a dépensé environ 10 Mio ECU pour l'achat de matériel inventorable. Les compétences et obligations respectives de l'AEC et de la Commission (DG opérationnelles et Service extérieur) n'étant réglées par aucun texte, il n'y a pas de définition des responsabilités en la matière.

2.18. Les biens acquis par l'AEC ne sont repris que par les inventaires locaux (par pays et par contrat). Ces listes ne sont pas complètes, pas à jour et pas contrôlables. Ainsi pour 47 pays seulement, un inventaire local avait été communiqué, en octobre 1996, au siège (24 de ces inventaires reflètent la situation de 1995, 21 celle de 1994 et 2 celle de 1993) et pour 28 pays il n'existe pas d'inventaire local.

2.19. Le relevé concernant les opérations d'aide humanitaire et d'urgence (ECHO) établi par le siège est une liste incomplète de biens acquis entre 1992 et 1995 pour chaque assistant technique.

2.20. La destination finale des biens acquis varie selon la source de financement:

1) pour les biens acquis sur crédits ECHO (contrats forfaitaires), il n'existe pas de trace du sort réservé au matériel à la fin des contrats (pas de convention de remise/reprise signée par les responsables);

2) pour les biens acquis dans le cadre des projets FED, le matériel est remis, après réalisation du projet, aux autorités locales (avec convention de remise/reprise);

3) pour les biens acquis à charge des crédits du budget général, c'est la DG compétente de la Commission qui décide, cas par cas, de la destination des biens acquis (vente, réutilisation dans un autre contexte, rapatriement vers Bruxelles).

2.21. Les biens concernés devraient être inventoriés régulièrement par objet et par valeur et les compétences et responsabilités respectives définies.

Subvention

2.22. Le budget du siège est financé par trois sources différentes:

1) la subvention inscrite à la ligne A-3060;

2) les frais de gestion prélevés sur un certain nombre de contrats-cadres gérés par l'AEC (5 % du montant);

Rapport spécial n 7/97

3) les intérêts perçus sur le compte bancaire
Siège (subvention et frais de gestion).

Tableau A - Financement du budget du siège

(en milliers ECU)

Exercice	1994	1995
Recettes		
Subvention	1 800	2 000
Frais de gestion	247	242
Produits financiers	-	105
Total	2 047	2 347

La prévision de ressources autres que la subvention (tels les frais de gestion) permettait jusqu'à présent à l'AEC de ne pas dépendre complètement du montant accordé par l'autorité budgétaire pour chaque exercice.

2.23. Comme l'autorité budgétaire n'a pas inscrit de crédits au titre de la subvention dans le budget relatif à l'exercice 1997, l'AEC se trouve dans l'impossibilité de fonctionner. Des solutions transitoires ont été retenues par la Commission. Ainsi :

1) les fonctionnaires, tout en restant détachés auprès de l'AEC, sont rémunérés sur les crédits de personnel du chapitre A-11;

Rapport spécial n 7/97

- 2) la paie du personnel local est imputée sur la ligne A-1178 (Assistance technique administrative en support à différentes activités);
- 3) le loyer du siège est mis à charge de la ligne A-238 (Dépenses de fonctionnement relatives à l'assistance technique administrative);
- 4) les dépenses informatiques sont imputées sur le chapitre A-50.

Ces solutions, dont la base juridique est discutable, vu qu'elles mettent à charge du budget général les dépenses d'une entité juridiquement autonome, ne sauraient perdurer.

Rémunération des assistants techniques

Contrats d'emploi (rémunération non forfaitaire)

2.24. Les **contrats d'emploi** sont des contrats de longue durée (plus d'un an) et englobent, pour l'assistant technique, une rémunération incluant diverses indemnités, les assurances, la mise à disposition d'un logement, d'une voiture de service et d'un ordinateur, ainsi que des crédits pour frais de mission et, le cas échéant, le recrutement d'une secrétaire. Est également octroyé un crédit pour des besoins de sécurité (protection du logement) et, si nécessaire, la mise à disposition d'un téléphone par satellite.

2.25. Le système de rémunération de l'AEC reprend des éléments de la grille des rémunérations statutaire et suit les adaptations périodiques faites par le Conseil, également en ce qui concerne les allocations familiales. L'AEC accorde des indemnités de dépaysement (20 %) et de

conditions de vie (5 à 25 %) calculées sur le montant de référence interne de 167 057 BFR en 1996. Pour les assistants ayant dépassé l'âge de 50 ans, le montant de référence est augmenté d'un tiers.

2.26. Toute la rémunération est payée en francs belges à Bruxelles, avec application du coefficient correcteur pour la Belgique (100). La conséquence de cette pratique sur la rémunération est illustré par le **tableau 3**, reprenant les coefficients correcteurs pour les pays où l'implantation de l'AEC est particulièrement importante (cinq assistants techniques et plus), ces coefficients se situant en effet entre 34 et 97. Pour les pays à coefficient supérieur à 100, une indemnité compensatoire du coût de la vie est versée.

2.27. Le logement est payé par l'AEC. Un montant forfaitaire correspondant, en fonction de la situation familiale, pouvant être de 150, 225 ou 300 pour-cent du montant de référence (167 057 BFR en 1996) est accordé à titre de frais d'installation.

2.28. Ainsi a été créé pour ces assistants techniques un régime basé sur les éléments repris du système de rémunération statutaire. Leur rémunération moyenne nette, hors avantages spécifiques, est de 255 000 BFR (6 375 ECU), le coût mensuel total pour l'employeur étant de 310 000 BFR, soit 3,7 Mio BFR ou 95 000 ECU par an.

2.29. Les écarts de rémunération entre les agents recrutés par l'AEC et les agents locaux d'assistance administrative et technique d'origine communautaire (ALAT) de niveau comparable, recrutés directement par les délégations de la Commission dans les différents pays concernés, sont importants. La Commission établit la rémunération des agents ALAT, en se fondant sur les conditions financières offertes par les États membres de l'Union, par les représentations diplomatiques des États Unis d'Amérique et par des organisations internationales telles la Croix Rouge Internationale ou le Haut

Commissariat aux Réfugiés des Nations unies. L' =AEC ne tient pas compte de ces termes de référence qui paraissent néanmoins constituer des indications utiles.

Contrats d'entreprise (rémunération forfaitaire)

2.30. Les Acontrats d'entreprise@ sont en principe des contrats de courte durée conclus sur une base forfaitaire avec des experts ou consultants, pour une durée allant de quelques semaines jusqu'à un an. La moitié environ de ces contrats sont conclus pour le compte d' =ECHO.

2.31. La grille des rémunérations telle qu' =arrêtée par la DG VIII (Développement) se situe entre 208 et 630 ECU par jour calendaire à l' =intérieur de l' =Union et entre 171 et 523 ECU dans les pays ACP/PTOM, tarifs appliqués également dans les domaines autres que FED. À ces montants s' =ajoutent des indemnités journalières (per diem) allant de 34 à 274 ECU par jour calendaire.

2.32. L' =analyse de 10 % des contrats conclus en 1996 a fait apparaître le versement d' =honoraires et indemnités mensuels, pour les activités hors de l' =Union, se situant entre 5 768 et 17 370 ECU par consultant, la moyenne ayant été de 10 233 ECU (409 000 BFR).

2.33. Cette rémunération forfaitaire élevée, conçue pour des contrats de courte durée, devient particulièrement onéreuse lorsque les mêmes contrats sont reconduits pendant plusieurs années. De très nombreux experts bénéficient en effet de contrats successifs (22 % des experts sous contrat en 1996 ont bénéficié de 5 à 11 contrats alors que pour l' =aide d'urgence par exemple, les actions entreprises devraient être achevées dans les 180 jours ()). Le **tableau 4** reprend la situation des contrats les plus anciens, c' =est-à-dire ceux reconduits depuis 1992/93. Pour ces contrats existent aussi des

variations sensibles suivant les zones géographiques concernées.

3. CONCLUSION

3.1. Le recours à une association sans but lucratif fondée sur le droit national pour gérer des contrats pour le compte de l'Union n'est plus une solution admissible. En ne mettant pas en oeuvre le règlement du Conseil de 1981 portant création d'une Agence européenne de coopération, la Commission a permis la poursuite d'une gestion peu transparente et caractérisée par une confusion des fonctions entre ses services et les organes de l'AEC et des contrôles internes réduits.

3.2. Les rapports entre les délégations de la Commission (Service extérieur) d'un côté et l'AEC ainsi que les assistants techniques et experts recrutés par elle ne sont pas définis. Une collaboration permanente et structurée aurait dû fonctionner sur place. En outre, une approche harmonisée des conditions de rémunération que la Commission offre dans les divers domaines de l'assistance technique et en ce qui concerne les contrats financés sur des crédits de la partie A du budget devrait être envisagée.

3.3. Le maintien de l'AEC dans les conditions de fonctionnement actuelles ne répond pas aux critères de bonne gestion prévus par le règlement financier. En fait, le recrutement des assistants techniques devrait être assuré directement par la Commission et leur rémunération fixée sur la base des paramètres de référence appropriés.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion des 26 et 27 novembre 1997

Par la Cour des comptes

Bernhard FRIEDMANN

Président