COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 19.7.2006
COM(2006) 405 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN ET À LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

rapport annuel sur la gestion financière des 6ème, 7ème, 8ème et 9ème Fonds européen de développement en 2005

{SEC(2006) 977}

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction 3
2. Réalisation des objectifs en 2005 4
2.1. Renforcer la qualité des programmes et des projets 4
2.2. Accélérer la mise en œuvre des programmes et des projets 6
2.3. Effectuer des contrôles qui répondent aux normes les plus strictes 6
3. Situation financière des 6ème, 7ème, 8ème et 9ème FED - fonds affectés, engagés, dépensés et non dépensés, fin 2005 (en millions d'euros, montants bruts) 7
4. Événements ayant eu une influence significative sur les activités en 2005 7
4.1. Retards 7
4.2. Stabex 7
4.3. Gestion de l'information 8
4.4. Restrictions réglementaires en matière de cofinancement 8
4.5. Contrôles internes 8
4.6. Ressources 9

1. INTRODUCTION

Le rapport annuel de la Commission relatif à la gestion financière des 6ème, 7ème, 8ème et 9ème Fonds européens de développement en 2005 répond aux exigences des articles 96, 102 et 135 du règlement financier applicable au 9ème Fonds de développement européen. L'article 96, paragraphe 2, dispose:

«Les comptes du FED sont accompagnés d'un rapport sur la gestion financière de l'exercice écoulé qui contient une description fidèle de:

(1) la réalisation des objectifs de l'exercice, conformément au principe de bonne gestion financière;

(2) la situation financière et les événements qui ont eu une influence significative sur les activités menées pendant l'exercice.»

Le Fonds européen de développement finance la coopération communautaire avec:

- l'Afrique subsaharienne, les Caraïbes et le Pacifique dans le cadre du partenariat ACP-CE consacré par l'accord de Cotonou;
- les 20 pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) rattachés constitutionnellement à des États membres[1]; et
- les programmes de la Banque européenne d'investissement (BEI) dans les États ACP.

L'accord de Cotonou constitue la base du partenariat entre l'UE et les pays ACP. L'UE et les États membres ACP ont signé cet accord en 2000 et sont convenus de le réviser tous les cinq ans jusqu'à son expiration en 2020. La première de ces révisions a eu lieu en 2005. Une autre décision du Conseil des ministres de l'UE régit le partenariat entre l'UE et les PTOM des États membres[2].

Par ailleurs, certains programmes de développement de la Commission en faveur des ACP ne sont pas financés au titre de l'accord de Cotonou, mais sur le budget général de l'UE. Le présent rapport ne porte pas sur ces programmes. Il s'agit notamment:

- des activités de la Commission en Afrique du Sud;
- des lignes budgétaires thématiques relatives à la sécurité alimentaire, à la démocratie et aux droits de l'homme ainsi qu'à l'environnement;
- du soutien apporté aux producteurs de bananes au titre du cadre spécial d'assistance. La Banque européenne d'investissement finance également des activités dans des pays ACP au titre de la facilité d'investissement et sur ses propres ressources.

Deux organes de la Commission sont chargés de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie et des programmes de développement dans les pays ACP et les PTOM:

---

1 L'annexe II du Traité CE énumère 21 pays et territoires d'outre-mer (PTOM). La Commission entretient des liens directs avec 20 d'entre eux, la décision d'association outre-mer ne s'appliquant pas aux Bermudes (à leur demande).

2 JO L 314 du 30.11.2001

- la DG Développement élabore les stratégies et la programmation avec les partenaires ACP et
- EuropeAid applique les stratégies en mettant en oeuvre les programmes et les projets.

Le 9ème FED est entré en vigueur le 1er avril 2003, après la ratification de l'accord par tous les États membres. La Commission a transféré au 9ème FED les soldes restants des FED précédents. Le 9ème FED expire en décembre 2007.

2. REALISATION DES OBJECTIFS EN 2005

La Commission s'est fixé des objectifs et a défini des indicateurs de performance et des montants précis pour le FED en 2005 afin d'évaluer les progrès accomplis dans les domaines suivants:

- qualité des programmes;
- rapidité et efficacité de la mise en œuvre;
- fonctionnement des systèmes de contrôle.

2.1. Renforcer la qualité des programmes et des projets

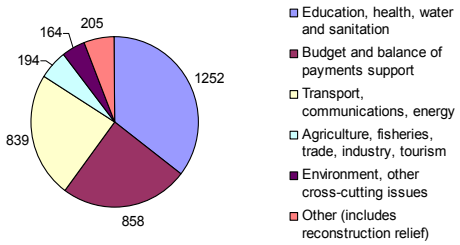
En 2005, la Commission a redoublé d'efforts afin d'améliorer la qualité des nouveaux programmes. Elle a soumis des propositions relatives à un «peer review» effectué par un groupe d'appui à la qualité (QSG) dont feraient partie des fonctionnaires d'EuropeAid, de la DG Développement et d'autres DG s'il y a lieu.
Ce groupe procède à ces évaluations avant que la Commission ne prenne ses décisions de financement, c'est-à-dire tout d'abord lors de l'élaboration du programme, puis à un stade précoce du cycle de gestion du projet et enfin au stade du développement technique. En 2005, des programmes représentant plus de 3,8 milliards d'euros ont été passés en revue lors de 35 réunions QSG.

En 2005, la Commission a augmenté les investissements FED dans les domaines de l'éducation, de la santé, des infrastructures et de l'appui budgétaire afin de contribuer à atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Elle a également affecté des crédits FED à d'autres domaines dans lesquels il est nécessaire d'accomplir des progrès pour atteindre ces objectifs: la démocratie, l'État de droit, la gouvernance et l'agriculture.

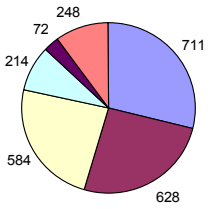
En 2005, la Commission a principalement utilisé les ressources du FED (à raison de 36 %) pour la fourniture de services sociaux de base: l'éducation, la santé, l'eau potable et les équipements d'assainissement de base. Il s'agit de domaines clés pour les OMD. La Commission a ensuite consacré en priorité les ressources disponibles à l'appui budgétaire et au soutien de la balance des paiements (les chiffres mentionnés comprennent la sécurité alimentaire et les opérations Stabex), ainsi qu'au transport, aux communications et à l'énergie. Au total, ces trois domaines représentent 84 % des engagements du FED.

Engagements et paiements FED par secteur CAD-OCDE, 2005 (en millions d'euros, montants bruts)[3]				
Secteur	**Engagements**		**Paiements**	
	en millions d'euros	**en % du total**	**en millions d'euros**	**en % du total**
Éducation, santé, eau et équipements d'assainissement de base	1 252	36 %	711	29 %
Appui budgétaire et soutien de la balance des paiements[4]	858	24 %	628	26 %
Transport, communications, énergie	839	24 %	584	24 %
Agriculture, pêche, commerce, industrie, tourisme	194	6 %	214	9 %
Environnement et autres questions transversales	164	5 %	72	3 %
Autres, y compris l'aide à la reconstruction	205	5 %	248	9 %
Sous-total	3 511	100 %	2 456	100 %
Facilité ACP-UE de soutien à la paix[5]			88	
Total	3 511		2 544	

Engagements globaux 2005
(en millions d'euros)



Paiements 2005
(en millions d'euros)



Afin d'améliorer la durabilité et l'incidence de son aide, la Commission a continué à fournir un appui budgétaire macroéconomique – ou appui budgétaire général (ABG) – et à mettre en œuvre les programmes d'appui aux politiques sectorielles (PAPS). La proportion d'engagements du FED consacrés à l'ABG et aux PAPS a encore augmenté, passant de 18 % en 2004 à 32 % en 2005. La Commission a approuvé:

- un ABG dans 13 pays, pour un montant de 705 millions d'euros;
- des PAPS dans 9 pays, pour un montant de 416 millions d'euros.

---

3 Les rapports soumis à la CAD de l'OCDE sont fournis sur la base de montants bruts. Des précisions sur le financement net du FED sont fournies au point 6.1 de l'annexe technique du présent rapport.

4 Conformément aux définitions du CAD-OCDE en la matière, ce secteur comprend, outre l'appui budgétaire et le soutien de la balance des paiements, certains types d'opérations menées dans le domaine de la sécurité alimentaire et du Stabex.

5 Le financement de la facilité de soutien à la paix ne relève pas de l'ADO au sens des définitions de la CAD-OCDE. The funding of the Peace Facility is not accounted as ODA (Official Development Assistance) under the OECD-DAC definitions.

2.2. Accélérer la mise en œuvre des programmes et des projets

En 2005, la mise en œuvre des programmes par la Commission s'est encore accélérée. Les bons résultats obtenus en matière d'engagements et de paiements en sont la preuve.

Principaux indicateurs de performance FED, 2001-2005 (en millions d'euros, montants bruts)[6]					
	2001	2002	2003	2004	2005
Engagements globaux	1 927	2 125	3 769	2 648	3 511
Engagements individuels	2 488	2 436	3 062	3 038	3 057
Paiements	1 779	1 922	2 345	2 464	2 544

La Commission a augmenté ses engagements globaux de 33 % en 2005 par rapport à 2004. Le groupe d'appui à la qualité a contribué à garantir la qualité. Parallèlement, le volume d'opérations approuvées a augmenté de manière continue.

Après l'engagement de crédits en faveur d'un programme (engagements globaux), la Commission doit d'abord signer des contrats (engagements individuels) avec les entités chargées de la mise en œuvre (gouvernement, sociétés, ONG, organisations internationales), puis elle doit procéder au décaissement des fonds en leur faveur (paiements). Le niveau d'engagements individuels en 2005 est le deuxième en importance jamais atteint par la Commission (3,057 milliards d'euros) et les paiements s'élèvent à 2,544 milliards d'euros, ce qui constitue un chiffre record.

2.3. Effectuer des contrôles qui répondent aux normes les plus strictes

Le FED est régi par son propre règlement financier[7]. La Commission garantit une bonne gestion financière et une responsabilisation appropriée en répartissant clairement les responsabilités. Chaque programme est géré par une seule et même équipe; une autre se charge de vérifier les comptes des programmes et veille à la conformité du financement avec le règlement.

Le règlement financier répartit la responsabilité de la gestion du fonds entre un ordonnateur et un comptable.

- l'ordonnateur s'acquitte de sa tâche conformément à la section 2 du règlement;
- le comptable est un fonctionnaire de la DG budget de la Commission agissant conformément aux règles de la section 3 du règlement.

Le FED possède par ailleurs son propre système comptable, que la Commission est en train de moderniser en passant à une comptabilité d'exercice (ABAC).

EuropeAid a progressé en ce qui concerne ses principaux objectifs de contrôle interne, notamment en matière d'archivage et de Stabex. La direction chargée des programmes FED a adopté avec succès de nouveaux systèmes d'archivage tant pour les dossiers financiers que non financiers.

---

6 Ces chiffres tiennent compte de la reclassification de certaines opérations Stabex, pour lesquels une comptabilité détaillée a été soumise avec le rapport sur la gestion financière des FED pour 2004. Les paiements figurant dans le tableau comprennent des transferts pour un montant de 4,4 millions d'euros payés au titre de fonds Stabex, bien que ceux-ci aient en fait été effectués en 2002 et 2003.

7 Disponible à l'adresse suivante: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/l_083/l_08320030401en00010031.pdf

3. SITUATION FINANCIERE DES 6EME, 7EME, 8EME ET 9EME FED - FONDS AFFECTES, ENGAGES, DEPENSES ET NON DEPENSES, FIN 2005 (EN MILLIONS D'EUROS, MONTANTS BRUTS)

Le tableau figurant ci-dessous indique les fonds affectés à des programmes dans des pays ACP et dans des PTOM ainsi qu'à la facilité d'investissement de la Banque européenne d'investissement. Les fonds provenant de la facilité d'investissement du 9ème FED sont reportés séparément sur les fiches financières de la BEI.

Fonds affectés à des États ACP (par le FED)[8]			Fonds engagés	Fonds dépensés	Fonds non engagés/engagements non liquidés		
6ème-8ème	9ème	Total, 6ème-9ème			Fonds non engagés	Engagements non liquidés (RAL)	Total des fonds non dépensés
a	b	c (a+b)	d	e	f (c-d)	g (d-e)	h (f+g)
29 512	14 943	44 455	38 727	28 403	5 728	10 324	16 052

4. ÉVENEMENTS AYANT EU UNE INFLUENCE SIGNIFICATIVE SUR LES ACTIVITES EN 2005

4.1. Retards

La répartition inégale des engagements globaux sur l'année a une fois de plus constitué un problème en 2005. Fin septembre, la Commission avait engagé 38 % du total 2005, alors que l'objectif visé était de 55 %. En conséquence, EuropeAid assure un contrôle plus étroit des projets que par le passé et utilise le groupe d'appui à la qualité pour veiller à ce que les délais soient respectés

4.2. Stabex

En 2005, la Commission a commencé à s'attaquer aux problèmes du Stabex[9], mais ce travail ne portera ses fruits qu'en 2006 et 2007. Elle a résolu des questions juridiques et budgétaires afin de permettre l'exécution des engagements Stabex non liquidés.

La Commission compte engager l'ensemble des fonds Stabex restants en faveur des pays bénéficiaires par le biais de cadres d'obligations mutuelles (COM). S'agissant des délais, les objectifs fixés sont les suivants:

- approbation des COM – fin 2007
- passation des marchés – fin 2008
- décaissements – fin 2010.

Afin de contrôler les fonds Stabex, la Commission tient des comptes séparés. Elle vire les sommes provenant du Stabex du compte principal vers des comptes «sécurisés» en Europe, gérés par le comptable de la Commission. Lorsque les conditions requises sont réunies, la Commission vire ces sommes sur des «comptes à

---

8 En tenant compte des transferts des anciens FED vers le 9ème FED.

9 Le Stabex est un instrument financier créé par la Convention de Lomé (articles 186-212), qui vise à compenser l'instabilité des recettes d'exportation. L'accord de Cotonou a remplacé le Stabex par un nouvel instrument, le Flex.

double signature», gérés conjointement par l'ordonnateur national du pays en question et le chef de la délégation de la Commission.

La Commission attache une importance particulière à l'obligation de faire rapport sur les comptes Stabex à double signature. En 2005, elle a rappelé aux ordonnateurs nationaux qu'en vertu des accords de Cotonou, ils étaient tenus de soumettre régulièrement des rapports sur les fonds Stabex. Elle a également nommé un fonctionnaire au poste de coordinateur général de ces fonds et compte mettre sur pied une base de données d'ici mars 2007 afin d'assurer un suivi plus étroit des comptes en question. Par ailleurs, les délégations doivent inclure des informations sur la situation de ces comptes dans leurs rapports semestriels sur la gestion de l'aide extérieure (EAMR).

L'annexe 7 ci-dessous constitue un état des soldes au 31 décembre 2005 des «comptes Stabex à double signature» et indique les informations financières en suspens.

4.3. Gestion de l'information

Les outils de gestion de l'information de la Commission – CRIS et OLAS – ne permettent pas encore de fournir les informations nécessaires à l'établissement de prévisions rapides et exactes pour le FED, au contrôle des indicateurs de performance FED ou à l'élaboration de rapports dans ce domaine. Cette situation est imputable notamment à l'absence de données de base complètes. La Commission travaille au remplacement d'OLAS par CRIS-FED et à l'introduction d'un nouveau système comptable, la comptabilité d'exercice (ABAC). La formation concernant CRIS-FED sera par ailleurs renforcée.

4.4. Restrictions réglementaires en matière de cofinancement

Étant donné que le règlement financier relatif au FED restreint la participation aux opérations de cofinancement, la Commission maintiendra sa proposition de révision accélérée du règlement financier et de l'accord interne sur le 9ème FED.

4.5. Contrôles internes

En 2005, EuropeAid a confié la responsabilité des contrôles ex-post à ses directions géographiques. En septembre 2005, la direction ACP a recruté de nouveaux collaborateurs pour cette tâche.

Elle a également procédé à une analyse de risques détaillée et a appliqué la méthode du sondage représentatif. Sur cette base, elle a élaboré un programme d'action de contrôles ex-post pour les transactions effectuées en 2005 et a fixé un objectif de 3 % des transactions réalisées de janvier à fin septembre 2005. Au moment de la remise du présent rapport (mai 2006), les chiffres concernant l'état d'avancement du programme d'action étaient les suivants:

Contrôles ex-post des transactions effectuées de janvier à fin septembre 2005, état mai 2006		
	Nombre de transactions	% des transactions totales, janvier-fin septembre 2005
Total des transactions, janvier-fin septembre 2005	19 500	100 %
Transactions pour lesquelles des contrôles sont prévus	590	3 %
Transactions pour lesquelles des contrôles ont été menés à bien/sont en cours	307	1,5 %

La direction n'a pas atteint son objectif de 3 % en 2005, car la mise en œuvre du programme d'action a pris plus de temps que prévu. Au moment de la remise du présent rapport (mai 2006), la direction avait procédé à des contrôles ex-post pour 52 % des transactions 2005 qu'elle avait prévu d'analyser.

EuropeAid se fondera sur l'expérience acquise en 2004 et en 2005 en matière de contrôles ex-post pour définir un programme d'action pour 2006 qui introduira des innovations dans deux domaines:

- le domaine d'application des contrôles effectués pour chaque transaction et
- la proportion de transactions faisant l'objet d'un contrôle ex-post.

4.6. Ressources

Pour gérer les fonds du FED, la Commission s'appuie sur le personnel dont dispose EuropeAid au siège et dans les délégations. Depuis sa réorganisation en mars 2005, EuropeAid travaille au maximum de ses ressources en personnel, qui s'élevaient, fin 2005, à 194 personnes. Plusieurs changements dans le personnel d'encadrement intermédiaire chargé de gérer le FED ont, de plus, eu lieu entre mars et la fin de l'année.

La Commission a dû, par conséquent, accorder la priorité à certaines activités plutôt qu'à d'autres, ce qui a provoqué certains retards, notamment dans les domaines suivants :

- l'actualisation des sites Web internes et externes;
- le suivi des programmes Stabex;
- la mise en oeuvre des contrôles ex-post.

La gestion des fonds du FED fait également appel aux ressources d'autres directions d'EuropeAid, en particulier:

- celles de la direction «Appui à la qualité des opérations» qui contribue à la préparation, au contrôle et à l'évaluation des programmes;
- celle de deux autres directions qui apportent des ressources et un appui plus général aux opérations d'EuropeAid.

Le point 8 de l'annexe technique ci-jointe décrit avec davantage de détails l'état des ressources des délégations ACP maintenant que le processus de déconcentration d'EuropeAid est achevé.

Pour mesurer l'intensité d'utilisation des ressources par EuropeAid, il existe un moyen important qui consiste à calculer les effectifs qu'EuropeAid emploie en moyenne pour chaque dizaine de millions d'euros qu'elle est appelée à gérer. Il est difficile d'attribuer avec exactitude un effectif total à la gestion des fonds du FED, et, de ce fait, de calculer un ratio précis. Ce rapport a toutefois baissé de 6 % entre 2004 et 2005 pour l'ensemble d'EuropeAid, passant de 4,8 à 4,5. La Commission continuera de déployer son personnel avec un maximum d'efficacité et se fixera des priorités strictes pour 2006.