

COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE
COMMUNAUTE EUROPEENNE DE L'ENERGIE ATOMIQUE
COMMUNAUTE EUROPEENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER

LA COMMISSION DE CONTROLE

RAPPORT

relatif aux comptes de l'exercice 1967
suivi des réponses des institutions

DEUXIEME VOLUME

Deuxième partie : les Fonds de développement

COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE
COMMUNAUTE EUROPEENNE DE L'ENERGIE ATOMIQUE
COMMUNAUTE EUROPEENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER

LA COMMISSION DE CONTROLE

R A P P O R T

RELATIF AUX COMPTES DE L'EXERCICE 1967

DEUXIEME VOLUME

Ce rapport est présenté en deux volumes :

Volume I : Introduction générale

Première partie : Les gestions budgétaires

Volume II : Deuxième partie : Les Fonds de développement

	<u>Pages</u>
<u>Chapitre III : Branche C.E.E.A.</u>	97
Paragraphe I : Le budget de fonctionnement	97
A. Le résultat de la gestion	97
B. Observations	103
Paragraphe II : Le budget de recherches et d'investissement	108
A. Le résultat de la gestion	108
B. Observations	119
<u>Chapitre IV : Les services communs</u>	133
Paragraphe I : Service juridique	133
A. Le résultat de la gestion	133
B. Observations	135
Paragraphe II : Office statistique des Communautés européennes	139
A. Le résultat de la gestion	139
B. Observations	143
Paragraphe III : Service commun d'information	147
A. Le résultat de la gestion	147
B. Observations	151
SECTION IV : <u>LA COUR DE JUSTICE</u>	157
A. Le résultat de la gestion	157
B. Observations	162
SECTION V : <u>OBSERVATIONS ET CONSIDERATIONS GENERALES</u>	165
SECTION VI : <u>CONCLUSIONS</u>	185

DEUXIEME PARTIESECTION UNIQUE : LA COMMISSIONLES FONDS DE DEVELOPPEMENT

342. Le Fonds de développement pour les pays et territoires d'outre-mer (1er Fonds) a été créé par la convention d'application relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté, convention prévue par l'article 136 du Traité de la C.E.E. et annexée à ce dernier. Il fait l'objet d'une gestion autonome et entièrement distincte du budget de la Communauté. Les dispositions applicables à cette gestion sont contenues dans les règlements Nos 5 et 6 du Conseil, le règlement n° 7 de la Commission et le règlement n° 123 de la Commission portant modification du règlement n° 7.

La convention d'application a fixé les modalités et la procédure de l'association entre les pays et territoires et la Communauté pour une première période de cinq ans ; elle a prévu, notamment, le versement de contributions annuelles au Fonds de développement (1) par les Etats membres pendant ces cinq années. Cette période de cinq ans est actuellement expirée mais quelques exercices seront encore nécessaires pour terminer les opérations de financement entreprises par le Fonds.

343. Une deuxième convention, valable pour une nouvelle période de cinq ans, a été signée à Yaoundé, le 20 juillet 1963, entre la C.E.E. et les Etats africains et malgache associés ; elle est entrée en vigueur le 1er juin 1964.

En vertu de cette convention, appelée ci-après convention de Yaoundé, et par accord interne signé également à Yaoundé le 20 juillet 1963, les Etats membres de la C.E.E. mettent à la disposition du Fonds européen de développement (2ème Fonds) un montant de UC 730.000.000 qui se répartit comme suit (2) :

- au profit des Etats africains et malgache associés UC 666.000.000
- au profit des pays et territoires d'outre-mer entretenant avec la France et les Pays-Bas des relations particulières et des départements français d'outre-mer ... UC 64.000.000

A ces montants s'ajoutent les prêts qui seront accordés par la Banque européenne d'investissement sur ses ressources propres à raison de UC 64.000.000 au profit des Etats associés et de UC 6.000.000 au profit des pays et territoires d'outre-mer et départements français d'outre-mer.

(1) Le montant global s'élève pour les cinq années à UC 581.250.000.

(2) Un cadre budgétaire annuel n'a pas été prévu pour l'utilisation de ce montant.

Les nouvelles ressources du Fonds de développement seront utilisées dans le cadre de la convention de Yaoundé sous forme d'aides non remboursables et de prêts à des conditions spéciales (1) selon la répartition suivante :

- 500 millions d'UC, au titre d'aides et de prêts aux Etats africains et malgache associés, dans le domaine des investissements économiques et sociaux (infrastructure), de l'assistance et de la coopération techniques (études des projets d'investissement, formation professionnelle, etc.)
- 230 millions d'UC, au titre d'aides et de prêts aux Etats africains et malgache associés, dans le domaine des aides à la diversification et à la production (2).

344. Un règlement financier arrêté par le Conseil en date du 1er juin 1964 (Journal Officiel des Communautés, n° 93 du 11 juin 1964) édicte les règles de financement et de gestion des aides de la Communauté consenties dans le cadre de la convention de Yaoundé. Le règlement n° 62 de la Commission, en date du 25 mars 1965, fixe les modalités de fonctionnement de ce qu'il est convenu d'appeler le deuxième Fonds (Journal Officiel des Communautés, n° 81 du 11 mai 1965).

Pour chacun des deux Fonds, nous examinerons tout d'abord le bilan au 31 décembre 1967 et le compte de gestion de l'exercice écoulé ; nous formulerons ensuite quelques observations.

CHAPITRE I : LE FONDS DE DEVELOPPEMENT POUR LES PAYS ET

TERRITOIRES D'OUTRE-MER

A. LE RESULTAT DE LA GESTION

I. LE BILAN AU 31 DECEMBRE 1967

345. Le bilan du Fonds au 31 décembre 1967, établi par la Commission, se présente comme suit :

- (1) Indépendamment des prêts consentis par la Banque, comme il est dit ci-dessus.
- (2) Rappelons, pour mémoire, que ces dernières interventions ont essentiellement pour objet de permettre aux producteurs des Etats africains et malgache associés d'adapter progressivement leur production aux exigences d'une commercialisation aux prix mondiaux (aide à la production) et de réformer leurs structures dans les domaines agricole, industriel et commercial (aides à la diversification).

<u>Eléments d'actif</u>	UC	<u>582.268.441</u>
Financements effectués	UC	443.356.741
Frais financiers divers	UC	1.052.797
Réalisable - Avance de trésorerie au 2ème Fonds	UC	66.464.291
Disponible	UC	64.353.378
Opérations à régulariser	UC	7.041.234
<u>Eléments de passif</u>	UC	<u>582.268.441</u>
Contributions des années 1958 à 1962	UC	581.250.000
Recettes à régulariser	UC	212
Produits et intérêts divers	UC	1.018.229

Eléments d'actif

Les financements effectués correspondent aux paiements comptabilisés par le premier Fonds depuis le début de son fonctionnement jusqu'au 31 décembre 1967 (1).

Les frais financiers divers comprennent les frais de port (UC 1.349) payés par la Commission ainsi que les différences de change (UC 1.051.448) supportées lors de l'approvisionnement du compte de deux payeurs-délégués (2).

Sous le poste "réalisable" figure une avance de trésorerie de UC 66.464.291 dont la contrepartie se retrouve au passif du 2ème Fonds (voir infra, n° 362). Les moyens de trésorerie dont dispose le premier Fonds sont largement suffisants pour couvrir l'ensemble des paiements se rapportant aux deux Fonds sans qu'il ait été nécessaire d'utiliser jusqu'à présent le montant des contributions du 2ème Fonds.

Le disponible comprend les sommes placées aux comptes spéciaux ouverts dans les pays membres (UC 39.330.770), les sommes détenues par les payeurs-délégués (UC 23.180.561) et le solde (UC 1.842.046) du compte ouvert auprès de deux institutions financières en vue de faciliter les opérations de transfert avec les pays entretenant ou ayant entretenu des relations particulières avec la Belgique.

Le poste opérations à régulariser - "fonds en route" concerne en grande partie l'approvisionnement d'un payeur-délégué (UC 7.044.937) par une institution financière ; ce transfert, effectué à la date du 30 décembre 1967, n'a pu être inscrit dans les livres du bénéficiaire avant la clôture de l'exercice et, dès lors, son montant n'est pas compris dans la somme de

(1) ou en cours d'exécution au 31 décembre 1967 (dépenses à régulariser).

(2) Le payeur-délégué est un organisme financier qui, dans le cadre de chaque projet de financement, est mandaté par la Commission pour exécuter les ordonnances de paiement et les recouvrements.

UC 64.353.378, figurant sous la rubrique "disponible". Un certain nombre d'opérations qui ont été comptabilisées à ce poste en cours d'exercice, en attendant de recevoir une imputation définitive, n'ont pu être soldées au 31 décembre 1967 (UC - 3.703) ; nous avons constaté que la plupart des régularisations sont intervenues dès les premiers mois de l'exercice 1968.

Eléments de passif

Sous la rubrique contributions 1958 à 1962 est inscrit le montant des contributions que l'annexe A de la convention d'application a mis à la charge des Etats membres pour toute la durée de fonctionnement du 1er Fonds.

Les recettes à régulariser représentent le montant de recettes auxquelles il n'avait pu encore être donné une imputation définitive et qui ont été régularisées en janvier 1968.

Le troisième poste du passif est constitué par le montant des intérêts produits par les disponibilités depuis le début du fonctionnement du 1er Fonds (UC 1.007.486), augmenté du résultat de la réévaluation, survenue au cours de l'exercice 1961, des fonds en deutsche marks et en florins détenus par un payeur-délégué (UC 10.743). Deux montants de UC 117.764 et UC 797.742, qui avaient été bonifiés à titre d'intérêts par deux organismes nationaux des Etats membres depuis le début de fonctionnement du Fonds, ont été remboursés au cours de l'exercice. Le total des intérêts, qui s'élevait à UC 1.669.843 au 31 décembre 1966, a été ramené à UC 1.007.486, compte tenu des intérêts bonifiés en 1967 (UC 253.149).

II. LES RECETTES

346. Pour l'ensemble des exercices 1958 à 1967, les recettes du 1er Fonds ont atteint un montant total de UC 582.268.229.

Ces recettes comprennent, outre les contributions des Etats membres (UC 581.250.000), le montant des recettes propres du Fonds : intérêts bancaires et plus-value de UC 10.743 constatée en 1961 lors de la réévaluation indiquée ci-dessus.

Les intérêts des dépôts bancaires (UC 1.007.486) proviennent des comptes ouverts au nom de six payeurs-délégués.

III. LES DEPENSESa. Les engagements

347. Au 31 décembre 1967, la situation des engagements effectués depuis le début des opérations du 1er Fonds s'établissait comme suit :

1. <u>Engagements définitifs</u>	UC	<u>502.149.699</u>
Montant des marchés approuvés, des devis estimatifs arrêtés et des contrats	UC	484.194.958
Contrats d'assistance technique relatifs à plusieurs projets	UC	3.752.033
Contrats de contrôle technique (1)	UC	8.924.755
Contrats d'études prévus dans le cadre de la procédure spéciale accélérée	UC	4.225.156
Frais financiers divers	UC	1.052.797
2. <u>Engagements provisoires</u>	UC	<u>75.745.663</u>
Montant des autorisations d'engagement comptabilisées lors de la signature des conventions de financement conclues entre la C.E.E. et les pays et territoires d'outre-mer, y compris les engagements supplémentaires dits "crédits limitatifs"	UC	75.436.646
Autres engagements : contrats d'études prévus dans le cadre de la procédure spéciale accélérée et non encore signés au 31 décembre 1967	UC	309.017
3. <u>Réserves</u>	UC	<u>3.354.638</u>
Au 31 décembre 1967, le montant total des engagements s'élève, dès lors, pour 382 projets, à	UC	581.250.000

348. Le tableau ci-dessus appelle un certain nombre de commentaires et remarques :

- a. Parmi les engagements définitifs figure un montant de UC 3.752.033 relatif à des contrats d'assistance technique conclus avec des sociétés d'études pour la direction et la surveillance simultanées de l'exécution de plusieurs projets et qui n'ont pu, de ce fait, être comptabilisés au titre d'un projet déterminé.

(1) Rappelons que ces contrats sont conclus avec des firmes que la Commission choisit elle-même et qui sont responsables exclusivement envers elle du contrôle de l'exécution des travaux, aussi bien au point de vue administratif que technique.

L'examen de la comptabilité du Fonds fait apparaître, à la date du 31 décembre 1967, un montant total d'engagements pour "frais de direction et de surveillance des travaux" de UC 15.221.239. Ce montant comprend, outre les engagements définitifs précités (UC 3.752.033), les engagements de même nature dont le classement a pu être opéré projet par projet et qui sont, pour ce motif, inclus dans le montant de UC 484.194.958 concernant les marchés approuvés, les devis estimatifs arrêtés et les contrats.

- b. On relève, parmi les engagements définitifs, un montant de UC 1.052.797 relatif aux charges financières ainsi qu'aux pertes de change qui ont été supportées par le Fonds et qui ont été imputées aux zones intéressées par prélèvement sur les allocations prévues en leur faveur par l'annexe B de la convention d'application.

Ces imputations se répartissent comme suit :

Belgique	UC	226
France	UC	973.140
Italie	UC	482
Pays-Bas	UC	78.949

UC 1.052.797

Les sommes ainsi prélevées concernent des frais de port et de transfert de fonds pour un montant de UC 1.349 et se rapportent pour l'essentiel (UC 1.051.448) aux pertes de change subies lors des transferts effectués à des comptes de payeurs-délégués.

- c. Dans le montant de UC 75.436.646, qui constitue un des postes de la rubrique "engagements provisoires", est compris le montant de "sommes à valoir". Ces sommes à valoir constituent des engagements supplémentaires qui ont été calculés pour chaque projet et qui sont destinés à couvrir tant les augmentations imputables à des révisions de prix ou de quantités que les dépassements résultant d'aménagements apportés aux projets en cours d'exécution. Les sommes à valoir ont été fixées aussi bien pour les marchés déjà conclus et non encore terminés que pour ceux restant à conclure ; leur montant, qui varie en fonction des caractéristiques des marchés, atteint généralement 10 à 15 % et jusqu'à 20 % du montant des marchés déjà conclus ; ce pourcentage est parfois plus élevé encore pour les marchés à conclure (cf. à ce sujet nos rapports 1964, n° 108 d et n° 118 ; 1965, n° 359 ; 1966, n° 313 d).

L'ensemble des engagements afférents à chaque projet (y compris les sommes à valoir) est présenté comme un "crédit limitatif" qui est notifié aux administrateurs locaux, aux contrôleurs techniques et aux payeurs-délégués. De plus, il est prévu que les sommes à valoir sont susceptibles de virements, non seulement de marché à marché dans le cadre d'un même projet, mais encore de projet à projet pour chacun des pays associés.

- d. La direction du Fonds ne considère pas le montant de UC 3.354.638 figurant au tableau ci-avant sous le libellé "réserves" comme étant "disponible" (1)

(1) Ce montant représente la différence entre, d'une part, les contributions mises à la charge des Etats membres pour le 1er Fonds et, d'autre part, le total des engagements définitifs, des engagements provisoires et des financements décidés.

mais plutôt comme une réserve destinée à couvrir les dépassements éventuels sur engagements définitifs. Cette réserve, comme les engagements supplémentaires évoqués au point c. ci-avant (sommes à valoir), est comprise dans le montant total des engagements comptabilisés au 31 décembre 1967 ; il s'agit, semble-t-il, d'une interprétation assez extensive de la notion d'engagement.

349. Considérée sous l'angle de la répartition des projets entre les secteurs économique et social, la situation des engagements se présente de la manière suivante :

- projets du secteur économique	UC	329.441.298
- projets du secteur social	UC	230.190.306
- montant non réparti par secteur (contrats d'assistance technique relatifs à plusieurs projets, contrats de contrôle technique, contrats d'études dans le cadre de la procédure spéciale accélérée, frais financiers divers)	UC	18.263.758
- montant de la réserve	UC	3.354.638
		<u>581.250.000</u>

D'après ce tableau et sans tenir compte des montants non répartis, 58,87 % des engagements concernent les projets relatifs aux investissements économiques d'intérêt général, tandis que 41,13 % des engagements concernent les projets sociaux.

Comparés aux résultats des précédents exercices (respectivement 58,29 % et 41,71 % à la date du 31 décembre 1966), ces pourcentages accusent, en 1967, sensiblement la même discordance par rapport à la répartition fixée par le Conseil (1), à savoir :

- 70 % pour les investissements économiques d'intérêt général
- 30 % pour les projets concernant les institutions sociales.

350. La situation du Fonds au 31 décembre 1967 s'établit comme suit en fonction des pays et territoires d'outre-mer ayant entretenu ou entretenant des relations particulières avec :

	Allocations fixées par l'annexe B UC	Engagements au 31.12.1967 UC
la Belgique	30.000.000	30.000.000
la France	506.250.000	506.250.000
l'Italie	10.000.000	10.000.000
les Pays-Bas	35.000.000	35.000.000
	<u>581.250.000</u>	<u>581.250.000</u>

(1) Cette décision, en date du 25 juillet 1959, a été publiée au Journal Officiel du 18 août 1959 pour les années 1958, 1959 et 1960 et confirmée pour les années 1961 et 1962 par une décision du Conseil en date du 26 septembre 1961 (décision non parue au Journal Officiel).

Alors que, selon l'annexe B de la convention, les montants fixés pour la France et l'Italie s'élevaient respectivement à UC 511.250.000 et UC 5.000.000, le Conseil a décidé en 1963 de réduire de UC 5.000.000 le montant prévu pour la France et de porter à UC 10.000.000 le montant fixé pour l'Italie.

b. Les paiements

351. Les paiements effectués depuis le début des opérations du 1er Fonds jusqu'au 31 décembre 1967 ont atteint un montant de UC 444.409.538 (1) qui se répartit comme suit :

- investissements proprement dits	UC	427.943.155
- honoraires versés aux contrôleurs techniques et frais de publicité	UC	7.725.936
- frais de direction et de surveillance des travaux (assistance technique)	UC	3.522.133
- paiements relatifs aux contrats d'études selon la procédure spéciale accélérée	UC	4.165.517
- frais financiers divers et différences de change ..	UC	1.052.797
		UC 444.409.538

352. Les paiements qui viennent d'être indiqués se répartissent comme suit, en fonction des pays et territoires d'outre-mer ayant entretenu ou entretenant des relations particulières avec :

la Belgique	UC	19.331.856
la France	UC	399.078.327
l'Italie	UC	7.613.251
les Pays-Bas	UC	18.386.104
	UC	444.409.538

Observons que les paiements atteignaient UC 72.450.370 au 31 décembre 1962, UC 137.740.673 au 31 décembre 1963, UC 221.138.420 au 31 décembre 1964, UC 305.963.819 au 31 décembre 1965 et UC 382.670.659 au 31 décembre 1966.

Notons encore que le montant total des paiements effectués révèle par rapport au montant des engagements définitifs (UC 502.149.699) un reliquat de UC 57.740.161 restant à payer à la clôture de l'exercice 1967 contre UC 98.871.711 à la clôture de l'exercice précédent.

(1) Ce montant correspond au total des deux postes "financements effectués" (UC 443.356.741) et "frais financiers divers" (UC 1.052.797) du bilan au 31 décembre 1967 (supra n° 345).

B. OBSERVATIONSEtudes insuffisantes de projets d'investissements routiers - Rentabilité de ces investissements

353. Les effets d'une étude inadéquate du projet de la route KAEDI-KIFFA (Mauritanie), joints à l'insuffisance professionnelle de l'entreprise et à une surveillance inopérante de l'expert chargé de la direction des travaux sont constatés par le contrôleur technique dans les termes suivants :
"Cent kilomètres de la route sont plus ou moins bien exécutés sur les 308 kilomètres compris dans le projet. Le reste des travaux ne facilite guère le passage et est actuellement perdu ou de valeur réduite (fondations minées par les crues, tronçons inondés pendant des périodes prolongées). Jusqu'à environ la moitié des investissements sont actuellement perdus et des travaux "doivent être repris". (rapport du 12 novembre 1966).

Les indications figurant au dossier permettent de croire que cette situation eût pu être évitée si les interventions des responsables avaient eu lieu en temps utile, assez tôt en tout cas pour prévenir la répétition, sur une grande partie de la route, de malfaçons aussi importantes ou encore l'exécution de certains ouvrages selon des normes mal conçues. Signalons, par exemple, la construction des piliers de ponts trop rapprochés, rétrécissant le lit des cours d'eau et constituant des barrages qui, par accumulation des troncs d'arbres et des branchages, inondent les alentours au moment des crues.

Le dernier rapport du contrôleur technique après réception définitive, en date du 24 juillet 1967, mentionne certaines réfections qui ont eu lieu pendant le délai de garantie. Nous n'avons pu, toutefois, acquérir la conviction que l'ensemble des travaux ait donné satisfaction sans aucune réserve.

Notons que le coût de l'étude du projet s'est élevé à UC 54.688 et que l'expert chargé de la surveillance des travaux a perçu UC 19.712 à titre de rémunération et de remboursement de frais. Ces dépenses, financées par le Fonds, s'ajoutent au coût des travaux proprement dits (UC 1.496.844), ce qui porte le financement total à UC 1.571.244.

Encore convient-il d'ajouter que ce montant, fixé limitativement, n'a pas permis de terminer l'ensemble des travaux et que la route est restée inachevée avant d'atteindre KIFFA sur un parcours de 48 kilomètres. Aussi, les autorités locales ont-elles décidé de faire procéder par leurs propres services techniques à l'étude des travaux qui s'avèreraient nécessaires pour la réalisation d'une route de KAEDI à KIFFA "praticable en toutes saisons sur tout le parcours".

354. L'administration locale du Congo-Brazzaville intéressée dans l'aménagement de la route Brazzaville-Ouesso, entre Obboya et Fort Rousset, ne semble pas avoir utilisé pleinement les garanties que prévoient les marchés de travaux, en matière de finition et de bon fonctionnement après réception

provisoire. C'est ainsi qu'elle a sollicité l'autorisation de libérer le cautionnement définitif et la retenue de garantie malgré le mauvais état de la route à la date fixée pour les opérations de réception définitive.

Or, les déficiences signalées par le contrôleur technique se sont révélées très importantes, la route étant devenue impraticable pendant la saison des pluies malgré la mise en place des barrières de protection. A ces déficiences s'est ajouté, par ailleurs, le mauvais entretien pendant le délai de garantie d'un an, séparant la réception provisoire de la réception définitive. D'après les renseignements portés à la connaissance des services du Fonds par le contrôleur technique, l'administration locale a pris en charge cet entretien à la place de l'entrepreneur qui lui a cédé du matériel en contrepartie. Non seulement une telle procédure est irrégulière car la responsabilité de l'entrepreneur doit demeurer entière, mais de plus les travaux d'entretien n'ont pas été exécutés rationnellement par les services locaux. Il en est résulté un litige qui aurait pu être évité puisque le contrôleur technique avait déjà, à l'occasion de la réception provisoire, attiré l'attention des autorités responsables sur la vulnérabilité de certains tronçons et la nécessité d'une surveillance sérieuse.

Ces constatations ont d'autant plus attiré notre attention qu'elles concernent un financement très important qui, de UC 1.353.034 lors de l'engagement, est passé à UC 2.333.376 pour 66 kilomètres de route dont 25 kilomètres sont restés inachevés.

L'Institution nous a précisé que l'entreprise a effectué la remise en état de la route et que la réception définitive, qui aurait dû intervenir normalement le 20 septembre 1966, a eu lieu le 24 août 1967. Nous croyons, néanmoins, devoir attirer l'attention des autorités responsables sur l'irrégularité des errements suivis et sur les litiges qui en sont l'inévitable conséquence. Il est également regrettable que les services du Fonds n'aient été informés de l'accord intervenu entre l'entreprise et l'administration locale qu'au moment de la réception définitive.

355. Une observation analogue s'impose dans le cas du financement de la route Kougouleu-Medouneu (Gabon) prévu pour un montant de UC 1.458.552 et qui s'est élevé, en définitive, au total de UC 2.535.526, compte tenu du calcul de la révision des prix à raison de UC 406.300.

L'augmentation ainsi constatée est due principalement aux quantités supplémentaires de "déblais mis en dépôt", ce poste comportant une dépense de UC 855.850 pour une quantité de 1.111.941 m³, alors que le marché prévoyait une dépense de UC 169.332 pour une quantité de 220.000 m³. De telles insuffisances d'estimation dépassent, à l'évidence, les limites raisonnables et l'on serait en droit d'attendre de la part des services responsables une plus grande vigilance et plus de soin dans l'établissement des avant-projets.

Nous rappellerons que le coût de la surveillance des travaux effectués sur cette route s'est élevé à UC 22.463. L'examen des pièces justificatives afférentes aux dépenses de fonctionnement de la mission constituée à cet effet nous a permis de procéder aux constatations suivantes :

a. La société chargée de la surveillance des travaux a fait procéder à la construction de 2 cases et à l'achat de mobilier et de matériel pour un montant de UC 9.894 (2 véhicules, 1 réfrigérateur, 1 machine à écrire,

des lampes, pelles, brouettes, haches, machettes, réchaud, etc.). Au sujet de telles acquisitions nous croyons, d'une manière plus générale, devoir attirer l'attention sur la nécessité d'une surveillance de la destination des équipements à l'échéance des contrats, les documents qui nous sont soumis ne comportant habituellement pas d'indication à ce sujet.

- b. Dans la rubrique "véhicules", nous avons noté des différences importantes entre les crédits prévus (UC 3.240) et le montant des paiements (UC 4.902), les frais de fonctionnement passant, dans le même temps, de UC 1.620 à UC 5.804. L'examen de ces frais de fonctionnement fait apparaître une forte consommation de carburant, huiles et pneumatiques, justifiée en partie par l'utilisation des véhicules dans des conditions défavorables. Nous avons relevé, toutefois, l'existence de quatre signes minéralogiques différents alors que deux véhicules seulement étaient prévus. A la demande que nous leur avons adressée en vue de connaître l'origine des deux véhicules supplémentaires, les services du Fonds ont répondu qu'il s'agirait d'une erreur matérielle de relevé ou de transcription des numéros réels, explication qui ne nous paraît pas entièrement suffisante.

356. Le coût définitif des travaux d'aménagement de la route SAN-MOPTI (Mali), qui s'élève à UC 3.387.929, révèle une augmentation de UC 1.301.781 par rapport au montant du marché. Cette différence est due, en partie (UC 285.040), aux variations de prix et comprend, en outre, des majorations de UC 350.081 pour travaux supplémentaires et de UC 666.659 pour ajustement des quantités prévues au détail estimatif.

L'augmentation est due principalement à l'insuffisance du dossier technique présenté par l'administration locale, au regard des conditions particulières existant dans la zone desservie par la route, insuffisance qui est explicitement reconnue par le marché des travaux. On se trouve effectivement en présence d'une véritable révision du dossier, poursuivie au fur et à mesure de l'exécution des travaux, ceux-ci faisant apparaître la nécessité de prévoir de nouveaux ouvrages et terrassements en raison de l'importance des crues du Niger.

Les problèmes relatifs aux inondations et au drainage ont, de fait, trouvé leur solution par l'adjonction d'un nombre élevé de buses, fossés exutoires, qui ont entraîné une augmentation corrélative des déblais, remblais, travaux de maçonnerie, etc., alors que du dossier du projet il résulte qu'un examen moins succinct des difficultés afférentes à la réalisation de cette route aurait permis de tenir compte de manière plus adéquate des problèmes qui se posaient.

La préparation insuffisante du projet prive d'une partie de sa valeur la procédure suivie pour l'attribution du marché, particulièrement en ce qui concerne le choix de l'offre la plus intéressante, ce choix s'effectuant à partir de soumissions qui ne correspondaient en réalité que de manière très incomplète aux travaux à réaliser.

357. Investissements hydrauliques - absence d'étude préalable

La création de 15 points d'eau et de 8 parcs de vaccination dans la région de TERRA-TILLALERY (Niger) s'est heurtée à de sérieuses difficultés dues à l'existence de couches de grès ou à l'absence d'eau. Nous avons noté

que 3 puits ont été abandonnés en cours de travaux ; 7 autres ont une production d'eau insuffisante et ont parfois été réalisés en des zones inondées pendant la période hivernale ; enfin 2 puits étaient à sec lors des opérations de réception définitive.

Les sondages de reconnaissance n'ont eu lieu que pendant l'exécution du projet, au fur et à mesure des constatations relatives à l'absence d'eau ou à la nature du terrain.

Eu égard au montant définitif du marché (UC 120.741) et à la précarité des résultats obtenus, il est regrettable qu'une étude hydrogéologique n'ait pas été décidée, préalablement à la publication de l'avis d'appel d'offres.

358. Réalisation et surveillance défectueuse de travaux géographiquement dispersés

A la suite de l'examen d'un projet relatif à l'aménagement de 330 sources en République Centrafricaine, nous avons observé dans notre rapport 1966 (n° 324) que la dispersion géographique d'un certain nombre de projets réalisés dans les pays associés (écoles de brousse, barrages et fossés anti-érosifs, puits, etc.) rend la surveillance des travaux extrêmement malaisée, cette surveillance impliquant au surplus des moyens relativement importants.

Un cas semblable a attiré à nouveau notre attention. Il s'agit du projet de construction, dans la République du Sénégal, de 441 écoles primaires comportant chacune une classe et un logement pour instituteur. Le montant total de la subvention du Fonds, qui s'élève à UC 3.706.665, porte sur la fourniture des ossatures métalliques et leur transport à Dakar, le montage des ossatures après leur transport aux lieux d'implantation, les travaux de maçonnerie ainsi que la fourniture du mobilier pour les classes et les logements. Pour permettre d'apprécier, en meilleure connaissance de cause, les sujétions inhérentes à la surveillance des travaux proprement dits et de la mise en place du mobilier, notons que les lieux d'implantation s'étendent sur 5 régions (Vallée du fleuve, Sénégal oriental, Casamance, Sine-Saloum, Diourbel) et concernent 16 cercles différents.

Des 5 marchés initiaux relatifs aux travaux, un seul a donné entière satisfaction, l'entreprise se voyant attribuer en conséquence un marché supplémentaire de gré à gré pour un montant de UC 345.591. Les quatre autres adjudications attribuées à trois entreprises ont toutes donné lieu à des constatations sensiblement identiques ayant trait à la mauvaise qualité des matériaux utilisés et à la négligence des entrepreneurs adjudicataires. Les rapports successifs du contrôleur technique sont très explicites et ne cessent, tout au long de l'exécution des travaux, de mettre en cause la surveillance de l'administration locale et l'insuffisance technique des responsables de la direction des chantiers. Dans certains cas, la surveillance est même nulle et l'on découvre par exemple que des travaux ont été abandonnés pendant près d'un an sans qu'une sanction ait jamais été prise. Les retards dans l'exécution sont d'ailleurs de constatation courante et s'élèvent, pour chaque marché, à 7 ou 8 mois environ ; de tels retards, joints à la médiocrité des matériaux de construction, ont conduit les autorités locales à résilier deux marchés ; pour les deux autres marchés, la poursuite des travaux s'est réalisée dans des conditions qui n'ont pas été sensiblement améliorées.

Cette situation est assez étonnante étant donné la nature des malfaçons qui ont été généralement constatées et dont un aperçu est donné par l'extrait suivant de l'un des rapports du contrôleur technique : "Les parpaings fabriqués sur place, séchés sans aucune protection, se cassent sous la simple chute de 1,5 m de hauteur. Les maçonneries sont très irrégulières, les joints atteignent souvent 3 cm d'épaisseur et ne sont pas complètement remplis de mortier". Et le contrôleur technique ajoute que de simples pressions de sa part sur certains murs y ont provoqué des brèches assez importantes. Nous citerons encore la mauvaise qualité des fondations, plusieurs semelles de poteaux se cassant lors de la pose de la charpente métallique, l'élévation des murs hors d'équerre, l'assemblage à l'envers des boulons de charpente, l'oubli de boulons de couverture pour les toitures, etc.

Il est certain, dans ces conditions, que la surveillance des chantiers aurait dû, pour être efficace, donner lieu à de nombreuses visites d'inspection afin de mettre un terme, dès les premières malfaçons et dans les meilleurs délais, à de tels errements. Or, il semble, si l'on se réfère aux rapports du contrôleur technique, que l'on doit déplorer la carence des services administratifs locaux sur ce point. C'est ainsi que des travaux ont été déclarés, sur les décomptes de paiement, achevés à 60 % alors qu'ils n'étaient pas encore commencés ; dans un autre cas, le contrôleur technique, parti à la recherche de classes dont l'implantation était déclarée définitive, n'a découvert "qu'un tas de ferrailles déchargées pêle-mêle en pleine nature".

Les opérations de réception provisoire des travaux ont eu lieu, suivies, dans les délais requis, des opérations de réception définitive. On peut toutefois se demander si les circonstances qui ont entouré la réalisation du projet permettent de conclure à une utilisation satisfaisante de la subvention importante consentie par le Fonds.

Encore cette situation ne se borne-t-elle pas aux constructions proprement dites. De nombreuses difficultés sont apparues lors de la mise en place du mobilier scolaire et, particulièrement, lors du montage des tables-bancs, des lits et des armoires. Dans un cas, des meubles livrés à pied d'oeuvre sont demeurés en souffrance pendant neuf mois environ dans la cour d'une école. D'une manière générale, l'insuffisance des crédits de fonctionnement, l'absence de moyens de transport adéquats et l'incompétence des personnes chargées du montage ont retardé considérablement l'utilisation du mobilier. Enfin, nous avons noté qu'un marché conclu pour la livraison de 325 chaires de maître a été résilié, après la facturation de 218 chaires, l'achèvement de la fourniture ayant dû être confié à un autre constructeur.

De l'ensemble des considérations qui précèdent on peut déduire que, faute de trouver un nombre suffisant d'entreprises ayant les capacités techniques et financières requises pour mener à bien les investissements projetés, il y aurait certainement avantage à échelonner le déroulement des travaux sur une plus longue durée. Cette considération, que nous avons formulée dans notre rapport 1966, sous le n° 324 déjà cité, nous paraît devoir être rappelée à l'attention des autorités responsables.

Dans sa réponse à la demande d'information que nous lui avons adressée à ce sujet, l'Institution suggère que l'ensemble des travaux soit confié à une ou deux entreprises seulement, dont les garanties techniques et financières seraient plus facilement contrôlables. Cette solution constituerait certes un progrès appréciable. Encore faut-il, cependant, que ces entreprises soient soumissionnaires et possèdent, en tout cas, des moyens techniques

suffisants pour mener à bien la réalisation d'un programme tel que la construction de 441 écoles ou l'aménagement de 330 sources considérablement dispersées, comme il a été dit ci-avant. La faiblesse des petites entreprises locales attributaires des marchés ne permettant pas de retenir cette solution, il reste à espérer que des appels d'offres ultérieurs aboutiront au choix d'entreprises plus efficaces, éventualité qui ne supprimera pas la nécessité pour l'administration locale de mettre en oeuvre une surveillance très importante et dans un temps relativement limité.

359. Malfaçons dues à une conception défectueuse des ouvrages

Si la construction des locaux de l'Ecole nationale des cadres ruraux à BAMBEY (Sénégal) ne révèle pas d'augmentation sensible des dépenses qui se sont élevées au montant global de UC 738.181, il n'en demeure pas moins qu'une mauvaise conception de l'ensemble de l'ouvrage est à l'origine de nombreuses malfaçons et de lacunes regrettables qui ont été relevées et dont nous citerons les principales.

Par suite de l'utilisation de matériaux inadéquats, l'ouverture des fenêtres est à ce point malaisée que les élèves laissent les volets fermés et travaillent à la lumière électrique ; des infiltrations sous les fondations et des fissures dans les murs résultent de l'absence d'anti-bourbiers aux points d'eau ; les laboratoires n'ont pas de fenêtres vitrées ; les classes manquent de lavabos ; les eaux usées des dortoirs et de la cuisine s'écoulent par les portes, leur évacuation normale étant insuffisante ; il n'a pas été prévu de raccordement des appareils de cuisine au réseau de distribution d'eau ; enfin, les puits perdus où sont évacuées les eaux usées ont été creusés dans un terrain peu perméable de sorte que les eaux refluent à la surface et y constituent des mares stagnantes particulièrement insalubres.

A la question posée de savoir si des remèdes ont été apportés à cette situation, postérieurement aux opérations de réception définitive, l'Institution nous a fait connaître que le problème de l'évacuation des eaux usées a été résolu par le financement de travaux supplémentaires à la charge de l'administration locale et que les lavabos à proximité des classes ont été supprimés par mesure d'économie. Elle précise également que l'administration locale a financé l'alimentation en eau du bâtiment qui était initialement insuffisante.

En ce qui concerne les autres points cités ci-avant, l'Institution déplore la carence du surveillant du chantier qui n'a pas su imposer les corrections indispensables et les signaler en temps opportun au maître d'oeuvre ou au contrôleur technique ; elle met en cause également la mauvaise volonté de l'entreprise qui n'a pas remédié aux lacunes du dossier technique assez sommairement élaboré par un bureau d'études local.

360. Délais et retenues de garantie

a. Nous avons constaté que les services du Fonds obtiennent difficilement la réduction du retard apporté, dans certains cas, à la réalisation des opérations de réception définitive. Lorsque les entrepreneurs réclament l'intervention de ces opérations dès l'expiration des délais de garantie,

ils le font en vue de protéger leurs intérêts. Il n'en demeure pas moins que l'administration se doit de donner suite à de telles demandes, car elle ne doit pas perdre de vue que le délai de garantie une fois expiré, les mesures conservatoires n'incombent plus à l'entreprise et que des litiges peuvent naître entre celle-ci et l'administration locale sur le point de savoir si le mauvais état des ouvrages est dû éventuellement à des vices de construction ou à un défaut d'entretien après l'expiration du délai de garantie.

- b. Le montant des retenues de garantie est parfois assez faible, par exemple de 5 % du montant du marché. Encore convient-il de noter que la notion de garantie est souvent appliquée stricto sensu sans que le montant soit augmenté pour tenir compte des travaux supplémentaires éventuellement confiés à l'entreprise au cours de l'exécution du marché initial.

361. Dépenses payées sans obligation - Absence de document de réception

- a. Au cours de l'exécution du contrat conclu entre le gouvernement du Congo-Kinshasa et une société d'études en vue de la surveillance de travaux routiers, un membre du personnel de cette société a bénéficié du remboursement d'un voyage supplémentaire de Kinshasa à Paris, aller-retour, pour un montant de UC 780. Nous n'avons pas obtenu de précision absolument convaincante sur les motifs de ce voyage non prévu par le contrat.
- b. La construction d'un Institut d'économie rurale à BAMAKO (Mali) ayant fait l'objet de réserves lors des opérations de réception provisoire intervenues le 9 août 1965, nous avons réclamé le procès-verbal de réception définitive qui aurait dû se situer à la date normale du 9 août 1966, à l'expiration du délai de garantie. Les services de la Commission, consultés sur ce point, nous ont informés que la réception définitive avait eu lieu le 16 juin 1967 mais que le procès-verbal n'avait pas été rédigé par suite de la non-réfection "de certaines imperfections".

Précisons que le montant des travaux s'élève à UC 343.690 et que les réserves formulées dans le procès-verbal de réception provisoire se réfèrent à des malfaçons (peintures, rampes d'accès, portes et fenêtres, portails des clôtures, serrures et autres fournitures de quincaillerie) ainsi qu'à des travaux non exécutés (stores vénitiens, couvre-joints métalliques, chassis, etc.).

Des précisions que nous avons reçues ultérieurement, il résulte que des travaux non prévus dans le marché ont été commandés par l'administration locale à l'insu des services du Fonds, en compensation d'une renonciation à des fournitures prévues. Le décompte définitif du projet n'avait pas fait état de cet accord et avait indiqué, au contraire, comme exécutées les fournitures auxquelles il avait été renoncé. Un tel cas souligne la nécessité d'une surveillance attentive de l'exécution des travaux et du respect des procédures.

CHAPITRE II : LE FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT

A. LE RESULTAT DE LA GESTION

I. LE BILAN AU 31 DECEMBRE 1967

362. Le bilan du Fonds européen de développement au 31 décembre 1967, établi par la Commission des Communautés européennes, se présente comme suit :

<u>Eléments d'actif</u>	<u>UC 106.464.291</u>
Financements effectués	UC 96.354.446
Tiers - Avances à l'A.E.C.	UC 10.026.458
Opérations à régulariser	UC 83.387
 <u>Eléments de passif</u>	 <u>UC 106.464.291</u>
Contributions versées	UC 40.000.000
Dettes à court terme : Tiers - avances du 1er Fonds	UC 66.464.291

Les "financements effectués" correspondent aux paiements comptabilisés par le Fonds depuis le début de son fonctionnement jusqu'au 31 décembre 1967.

Sous la rubrique "Tiers - Avances à l'A.E.C." est inscrit le solde, au 31 décembre 1967, du montant des avances versées par la Commission à l'Association européenne pour la coopération chargée du recrutement et de l'administration des personnes destinées à assumer, dans les Etats, pays, territoires et départements d'outre-mer associés, les tâches de coopération et de contrôle scientifiques et techniques (voir infra Nos 371 et suivants).

Au poste "opérations à régulariser" sont inscrits divers montants comptabilisés à ce poste en cours d'exercice et qui n'avaient pas encore reçu une imputation définitive à la date du 31 décembre 1967.

La rubrique "contributions versées" représente la partie déjà versée des contributions que la convention d'association a mises à la charge des Etats membres pour toute la durée de fonctionnement du 2ème Fonds.

Les "dettes à court terme" représentent l'avance de trésorerie reçue du 1er Fonds ; la contrepartie de ce montant se retrouve à l'actif de la situation financière du 1er Fonds (voir supra n° 345).

II. LES RECETTES

363. Aux termes de l'article 1er de l'accord interne relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté (J.O. n° 93 du 11.6.64), les Etats membres mettent à la disposition de l'organe de gestion du Fonds un montant de 730.000.000 d'UC réparti comme suit :

Belgique	UC	69.000.000
Allemagne	UC	246.500.000
France	UC	246.500.000
Italie	UC	100.000.000
Luxembourg	UC	2.000.000
Pays-Bas	UC	66.000.000
		<hr/>
	UC	730.000.000

A la clôture de l'exercice précédent, aucun appel de contributions n'avait été effectué et aucun versement ne figurait en recette dans la comptabilité du 2ème Fonds par suite de l'importance des disponibilités du 1er Fonds.

Au cours de l'exercice 1967, des versements de contributions ont été effectués pour la première fois par les Etats membres, pour un total de UC 40.000.000, divisé comme suit :

Belgique	UC	3.780.000
Allemagne	UC	13.508.000
France	UC	13.508.000
Italie	UC	5.480.000
Luxembourg	UC	108.000
Pays-Bas	UC	3.616.000
		<hr/>
	UC	40.000.000

III. LES DEPENSESa. Les engagements

364. Au 31 décembre 1967, la situation des engagements souscrits depuis le début des opérations du Fonds s'établit de la manière suivante :

<u>Engagements définitifs</u>	<u>UC 150.200.458</u>
Investissements (marchés de travaux et de fournitures)	UC 36.023.164
Contrats d'assistance technique liée aux investissements	UC 17.645.717
Coopération technique générale	UC 15.763.769
Frais administratifs	UC 785.850
Secours d'urgence	UC 1.800.517
Aides à la production	UC 38.052.655
Aides à la diversification	UC 32.431.786
Prêts spéciaux	UC 7.697.000
 <u>Engagements provisoires</u>	 <u>UC 288.481.875</u>
Montant des autorisations d'engagement comptabilisées lors de la signature des conventions de financement conclues entre la Commission et les Etats, pays, territoires et départements d'outre-mer associés	UC 284.285.943
Autres engagements : contrats de direction et de surveillance des travaux, contrats d'études prévus dans le cadre de la procédure spéciale accélérée, non encore signés au 31 décembre 1967 (reliquat d'une affectation globale de UC 15.500.000 à imputer sur les deux dotations prévues pour les "financements divers")	UC 4.195.932
 <u>Financements et décisions en instance</u>	 <u>UC 35.277.815</u>
Montant des projets d'investissements et des programmes d'aide à la production et à la diversification approuvés par le Comité du Fonds et la Commission et qui doivent encore faire l'objet de conventions de financement ou de contrats	UC 22.981.152
Montant de 3 prêts à des conditions spéciales décidés par la Commission et qui n'ont pas encore fait l'objet de contrats	UC 12.296.663
 Au 31 décembre 1967, le montant total des engagements s'élève dès lors à	 UC 473.960.148

365. Le tableau ci-dessus appelle un certain nombre de commentaires et remarques :

- a. Les engagements définitifs se rapportant à l'assistance technique liée aux investissements (UC 17.645.717) comprennent le montant des contrats de contrôle technique (UC 4.473.410), des contrats d'études (UC 10.754.343) et des contrats concernant la surveillance et la direction des travaux (UC 2.417.964).
- b. On trouve également, dans le montant de UC 15.763.769 inscrit sous le poste "coopération technique générale", des engagements relatifs à des contrats d'études et à des missions d'experts pour un montant de UC 4.488.574. Parmi les actions de coopération technique générale, on

relève en outre des attributions de bourses d'études pour la formation des cadres africains (UC 10.345.131), le financement de programmes de colloques et de sessions de formation de courte durée à l'intention des ressortissants des Etats, pays et territoires associés (UC 551.664), le financement de stages effectués par ces mêmes ressortissants dans les services de la Commission, y compris des voyages d'études dans les pays-membres (UC 206.917), ainsi que la réalisation de films documentaires et l'impression d'affiches et de revues (UC 171.483).

- c. Le montant des frais administratifs (UC 785.850) concerne les frais de fonctionnement du Comité du Fonds (UC 18.569), l'achat de matériel comptable pour la gestion des bourses (UC 3.881), les frais d'impression de situations statistiques mensuelles comportant le détail par projet des interventions du Fonds (UC 45.000), les frais de secrétariat du Conseil d'association (UC 300), les frais d'abonnement à divers journaux officiels et revues des Etats, pays et territoires d'outre-mer (UC 18.500) et enfin, à concurrence de UC 699.600 (1), la rémunération du personnel administratif de l'Association européenne pour la coopération depuis le début de son fonctionnement (juin 1965), ainsi que les frais divers de cette Association pour la même période (loyers, installations téléphoniques, déplacements de cloisons, achat de matériel de bureau, etc.).
- d. Le poste "secours d'urgence" (UC 1.800.517) comprend le montant de deux interventions décidées en faveur de la république de Somalie, soit UC 201.018 pour l'octroi d'une aide à la population frappée par la famine et UC 1.599.499 pour l'octroi d'une aide temporaire pour l'exploitation de l'hôpital de Mogadiscio.
- e. Le montant des prêts spéciaux (UC 7.697.000) concerne les contrats de prêts en faveur de la république du Cameroun (UC 6.482.000) et de la république du Tchad (UC 1.215.000).
- f. Les trois prêts qui n'ont pas encore fait l'objet de contrats (UC 12.296.663) ont été décidés en faveur des républiques du Cameroun (UC 1.640.000) et de la Côte d'Ivoire (UC 9.656.663) ainsi que du territoire de la Nouvelle Calédonie (UC 1.000.000).

366. La situation des engagements du Fonds, en fonction des dotations fixées par le Conseil d'association et l'accord interne déjà cités, se présente comme suit au 31 décembre 1967 :

(1) Les paiements effectués par l'A.E.C. pour la rémunération des contrôleurs techniques et des experts mandatés sur place par la Commission doivent être imputés sur l'avance de trésorerie dont il est question supra, n° 362 et ventilés ensuite selon leur nature entre les divers postes ouverts sous les rubriques "assistance technique" et "coopération technique". Il en est de même des frais de mission de ces mandataires et de toutes autres dépenses de fonctionnement engagés par eux.

Désignation des interventions	Montant des dotations	Montant des engagements au 31.12.67	Montant des crédits disponibles
	UC	UC	UC
<u>Etats africains et malgache associés (EAMA)</u>			
A. <u>Aides non remboursables</u>			
Financements divers	390.000.000	297.365.317	102.634.683
Aides à la production	96.615.000	66.882.802	29.732.198
Aides à la diversification	133.385.000	64.244.613	69.140.387
B. <u>Prêts spéciaux</u>			
	46.000.000	18.993.663	27.006.337
<u>Pays et territoires d'outre-mer (PTOM) et départements d'outre-mer (DOM)</u>			
A. <u>Aides non remboursables</u>			
Financements divers	60.000.000	25.473.753	34.526.247
B. <u>Prêts spéciaux</u>			
	4.000.000	1.000.000	3.000.000
	730.000.000	473.960.148	256.039.852

b. Les paiements

367. Les paiements effectués depuis le début des opérations du 2ème Fonds jusqu'au 31 décembre 1967 ont atteint un montant de UC 96.354.446 (1) qui se répartit comme suit :

- investissements proprement dits	UC	15.566.752
- assistance technique liée aux investissements	UC	10.559.825
- coopération technique générale	UC	13.095.963
- frais administratifs	UC	429.956
- secours d'urgence	UC	1.158.264
- aides à la production	UC	34.734.822
- aides à la diversification	UC	19.741.938
- prêts spéciaux	UC	1.066.926

(1) Ce montant correspond au total du poste "financements effectués" (voir supra, n° 362).

Observons que les paiements atteignaient UC 21.878.497 au 31 décembre 1965 et UC 53.504.262 au 31 décembre 1966.

Notons encore que le montant total des paiements effectués révèle, par rapport au montant des engagements définitifs (UC 150.200.458), un reliquat de UC 53.846.012 restant à payer au 31 décembre 1967.

368. La situation des engagements et des paiements effectués dans le cadre du 2ème Fonds et dont les totaux ont été indiqués aux numéros 364 et 367 ci-avant s'établit comme suit, au 31 décembre 1967, par pays bénéficiaire :

	Engagements	Paiements
Burundi	14.126.036	1.300.093
Cameroun	27.659.791	5.692.367
Centrafrique	18.476.226	4.398.650
Congo-Kinshasa	38.852.615	2.273.540
Congo-Brazzaville	14.183.822	1.494.535
Côte d'Ivoire	48.495.403	17.209.441
Dahomey	17.781.148	2.313.720
Gabon	17.573.197	1.653.300
Haute-Volta	17.355.678	1.617.993
Madagascar	48.367.977	6.051.001
Mali	16.084.204	2.505.710
Mauritanie	13.945.985	1.681.727
Niger	20.460.807	2.327.974
Rwanda	11.131.301	1.613.304
Sénégal	46.306.614	20.803.853
Somalie	15.250.235	2.297.107
Tchad	30.376.325	7.123.434
Togo	5.295.951	1.058.266
Tous pays (1)	21.567.147	12.450.367
<u>Totaux EAMA</u>	443.290.462	95.866.382
Antilles Néerlandaises	9.169.413	58.255
Comores	999.407	353.326
Territoire des Afars et des Issas	640.666	16.154
Guadeloupe	408.408	-
Guyane	153.800	-
Martinique	-	-
Nouvelle Calédonie	4.168.183	18.812
Polynésie	906.863	-
Réunion	8.304.588	1.280
St. Pierre & Miquelon	477.572	5.115
Surinam	1.244.854	35.122
Wallis-Futuna	-	-
<u>Totaux PTOM - DOM</u>	26.473.754	488.064
<u>Crédits non répartis (1)</u>	4.195.932	-
<u>TOTAUX GENERAUX</u>	473.960.148	96.354.446

(1) Sous ces rubriques sont indiquées des opérations à ventiler ultérieurement.

B. OBSERVATIONS369. Aides à la production

Aux termes de la convention de Yaoundé, les ressources du Fonds de développement sont utilisées à concurrence de UC 230.000.000 sous forme d'aides à la production et à la diversification. L'importance et la nature même de ces interventions requièrent une attention toute particulière de la part des services gestionnaires. Aussi avons-nous continué d'examiner les moyens de contrôle dont dispose l'Institution et la mise en oeuvre de ces moyens depuis le début des opérations relatives aux aides à la production, plus spécialement étudiées sous le présent numéro.

Les aides à la production sont définies par le protocole n° 5 (article 23) comme devant faciliter aux producteurs des Etats associés l'adaptation progressive de leurs productions aux exigences d'une commercialisation aux prix mondiaux. En fait, les aides à la production se subdivisent en deux groupes selon qu'elles contribuent au soutien des prix (versement de bonifications aux exportateurs) ou à l'amélioration structurelle (achats d'engrais, d'insecticides, de véhicules et équipements, primes d'ensemencement, dépenses d'encadrement et de fonctionnement, installations technologiques, recherches et études agronomiques, travaux anti-érosifs, plantations, etc.).

a. Soutien des prix

Les premières conventions de financement qui ont pour objet le versement aux exportateurs de primes de complément, appelées également "bonifications", stipulent que les remboursements demandés au Fonds par les organismes agréés (Caisses de stabilisation des prix du café, du coton, etc.) doivent être justifiés vis-à-vis du Fonds, par un simple bordereau récapitulatif comportant essentiellement l'indication des quantités exportées par chaque firme et les prix de vente obtenus. Par contre, les justifications proprement dites présentées par les exportateurs aux organismes agréés ne sont pas explicitement exigées par le Fonds.

Interrogée, au cours de l'exercice précédent (1), sur le point de savoir dans quelle mesure de telles justifications pourraient être contrôlées, la Commission nous a fait connaître qu'elle exige, depuis la conclusion de la convention n° 371 du 14 février 1966, avec la République du Cameroun, la copie des contrats d'exportation, des factures et des déclarations en douane, se réservant d'effectuer des contrôles sur place, sans préjudice des vérifications normalement assurées par les contrôleurs délégués.

Nous avons examiné les paiements relatifs aux deux conventions de financement comportant un programme d'aide à la production qui étaient clôturées à la date du 31 décembre 1967 : la convention n° 302 conclue le

(1) Voir, à ce sujet, notre rapport 1966, n° 334.

2 mars 1965 entre la Commission et la république du Tchad et la convention n° 327 conclue le 4 juin 1965 avec la république du Sénégal (1).

Ces deux conventions ne prévoient pas la communication des justifications exigées, comme dit ci-avant, depuis le 14 février 1966. Dans ces conditions, nous avons procédé, par voie de sondages, à une demande de justifications portant sur un certain nombre de ventes de coton-fibre exporté de la République du Tchad au cours de la campagne 1964-1965. Aux termes de la convention de financement n° 302, la valeur unitaire de l'aide octroyée était limitée à F.CFA 12,304 (2) par kilo de coton-fibre exporté, correspondant à l'écart entre le prix d'objectif de F.CFA 153,304 et le prix de vente prévu de F.CFA 141. Le prix de vente moyen ayant été de F.CFA 136,962, l'écart s'est révélé plus important que prévu et a atteint le montant de F. CFA 16,342. L'aide maximum de F. CFA 12,304 a été appliquée aux quantités exportées pendant la campagne, soit 34.707.502 kilos et le montant total de l'aide du Fonds fixé à F. CFA 427.041.105, soit UC 1.729.943, dont le versement a été effectué au compte de la Caisse de stabilisation du prix du coton à Fort-Lamy.

Nous avons demandé la communication des factures établies par une firme exportatrice pour les ventes réalisées au cours d'un mois déterminé, ainsi que les déclarations de douane qui s'y rapportent. Ces documents ne nous étaient pas encore parvenus lors de la rédaction du présent rapport.

b. Amélioration structurelle

1. Nous avons contrôlé les dépenses se rapportant aux opérations d'encadrement dans la république du Sénégal en vue de la vulgarisation agricole pour l'intensification de la production d'arachides. Ces dépenses, qui se sont élevées à la somme globale et définitive de UC 2.090.045, concernent les frais de personnel (rémunération des techniciens, indemnités de déplacement, frais de voyage), les dépenses de fonctionnement (logements, bureaux, fournitures, véhicules de service) et les dépenses d'équipement (véhicules tout terrain, groupes électrogènes, machines de bureau, etc.).

Une analyse de ces opérations nous a permis de constater que certains paiements excèdent parfois les limites prévues par la convention de financement conclue entre le gouvernement du Sénégal et la Commission. La convention stipule, par exemple, que l'administration locale doit continuer de prendre en charge le logement et le mobilier des agents en résidence à Dakar. Le Fonds a, néanmoins, remboursé une somme de UC 3.986 pour 8 mois de loyer d'un ingénieur agronome et une somme de UC 1.104 pour des charges locatives. Outre le montant élevé du loyer, le Fonds a supporté également des travaux de réfection et d'entretien pour un montant de UC 174.

D'une manière générale, le Fonds a d'ailleurs contribué à de nombreux aménagements dans les divers locaux affectés aux agents d'encadrement (menuiserie, peinture, maçonnerie, plomberie, etc.). Ces aménagements, qui ont atteint UC 8.422, soit environ 22 % du montant total des loyers, n'ont donné lieu, pour toute justification, qu'à la production de relevés certifiés

(1) A la date du 31 décembre 1966, nous avons examiné le seul programme d'aide à la production terminé, du moins en ce qui concerne les opérations de soutien des prix (convention n° 303 signée le 18 janvier 1965 avec la république Centrafricaine, mais non clôturé en raison de l'existence d'un solde important en matière d'amélioration structurelle.

(2) 1 UC = 246,853 francs CFA.

conformes par le contrôleur technique. La même procédure s'est étendue aux paiements des loyers de logements et de bureaux, pour lesquels des états récapitulatifs sont seuls annexés aux ordres de paiement, en l'absence des factures, ainsi que, par la suite, à l'ensemble des dépenses de fonctionnement.

Le relevé des frais afférents aux véhicules de service fait apparaître des remboursements de frais de réparations et d'entretien, à concurrence de UC 1.843, pour 5 voitures dont les numéros d'immatriculation ne correspondent pas à ceux des véhicules achetés dans le cadre de la convention de financement. Ces 5 véhicules ont donné lieu, d'autre part, au paiement de primes d'assurances pour un montant de UC 883. Enfin, nous avons relevé le paiement d'une soule de UC 717 couvrant l'échange d'une voiture 2 CV Citroën, appartenant à la société d'assistance technique chargée des opérations d'encadrement, contre une nouvelle voiture de même marque, cette dernière ne figurant pas sur la liste définitive des voitures acquises dans le cadre du projet. Comme pour les dépenses qui précèdent, de simples relevés sont produits à l'appui de ces divers paiements. Une justification précise de ces dépenses paraît cependant d'autant plus nécessaire que des indemnités forfaitaires de déplacement étaient également versées pour ces opérations d'encadrement.

2. Une dotation de UC 283.570, versée le 27 juillet 1966 à la Caisse de stabilisation du prix du coton en république du Cameroun (1) pour le paiement aux producteurs des primes de culture de la campagne 1965-1966, n'avait pas encore fait l'objet, à la clôture de l'exercice 1967, du décompte définitif précisant l'utilisation des fonds par cet organisme, assisté de la Compagnie française pour le développement des fibres textiles (CFDT). Nous n'avons pu, de ce fait, connaître le montant d'un solde éventuel et suivre son affectation, conformément à l'article 29, § 4 du protocole n° 5 annexé à la Convention de Yaoundé. Ce document ne nous était pas encore parvenu lors de la rédaction du présent rapport.

Nous avons demandé également la communication du relevé des virements effectués par l'organisme agréé en faveur de la CFDT, accompagné de la situation établie par cette dernière et spécifiant, par sous-préfecture, la date du paiement des primes, leur montant, ainsi que les surfaces primées. Ce relevé, qui est prévu par la convention de financement, ne nous est pas encore parvenu.

Afin de procéder à un sondage, au vu des pièces justificatives proprement dites, nous avons demandé la transmission d'un relevé nominatif, visé par le contrôleur technique, des primes payées aux producteurs d'un arrondissement déterminé pour un montant total de UC 71.847. Les services de la Commission nous ont informés que ce relevé nominatif, non prévu dans les modalités d'exécution de la convention de financement, serait toutefois demandé au contrôleur technique dans les plus brefs délais (2). Aucun autre renseignement ne nous a été communiqué depuis lors.

370. Investissements proprement dits, financés dans le cadre du 2ème Fonds

Les projets d'investissements du deuxième Fonds (puits, routes, écoles, hôpitaux, barrages, etc.), au nombre de 116, étaient encore en cours d'exécution à la date du 31 décembre 1967, à l'exception de l'un d'entre eux, terminé le 30 novembre 1966 et qui constituait une extension d'un projet réalisé dans le cadre du premier Fonds.

(1) Convention de financement n° 371 - Aides à la production - Programme en cours d'exécution au 31 décembre 1967.

(2) Tous les documents visés ci-dessus ont été demandés à l'Institution le 5 décembre 1967.

L'absence de projets terminés n'a pas permis d'assurer efficacement la vérification des opérations et des paiements après réception des travaux. Rappelons que les premières conventions de financement ont été signées au début de l'année 1965 et que la plupart des marchés conclus dans le cadre de ces conventions n'ont été signés qu'à la fin de la même année. Cette constatation, ainsi que les délais contractuels assez importants des marchés auxquels viennent généralement s'ajouter de nouveaux délais pour travaux supplémentaires, expliquent la faiblesse des résultats que nous venons de signaler.

371. Bourses d'études pour ressortissants des pays associés

- a. Les engagements comptabilisés pour le programme communautaire des bourses d'études se sont élevés en 1967 à UC 4.068.741, dont UC 3.068.741 à charge du Fonds et UC 1.000.000 imputés au budget de la Commission (article 380 "bourses d'études aux ressortissants des pays associés"). Les paiements ont atteint UC 3.993.034 à charge du Fonds, y compris ceux afférents à des engagements des exercices précédents, et UC 611.004 imputés aux crédits ouverts au budget.

Des renseignements qui nous ont été transmis par les services chargés de la gestion du programme des bourses, il résulte que, pour l'année scolaire 1966-1967, le nombre de boursiers s'est élevé à 1.792 contre 1.740 au cours de l'année scolaire précédente. Des 1.792 bourses octroyées, 1.135 l'ont été à titre de reconduction, les 657 autres concernant de nouveaux bénéficiaires.

Les bourses se répartissaient comme suit, selon les pays d'origine des bénéficiaires : 1.679 ressortissants des Etats africains et malgache associés et 113 ressortissants des Pays et territoires d'outre-mer. Selon le pays d'affectation, la répartition est la suivante : 1.235 dans les pays membres de la Communauté, 508 dans les Etats africains et malgache et 49 en Israël. Selon le secteur de formation, les pourcentages s'établissent comme suit : économie 28 %, agriculture 24 %, enseignement technique 36 %, professions féminines 12 %.

Notons que, pour permettre de suivre des cours dans les Etats associés, il a été en outre alloué 157 bourses partielles (frais de scolarité) et environ 834 bourses d'enseignement par correspondance.

- b. Rappelons que la gestion des bourses s'effectue par l'intermédiaire de 5 organismes nationaux qui, trimestriellement, reçoivent de l'Institution des avances de fonds et doivent transmettre les justifications afférentes aux dépenses du trimestre écoulé.

Un effort réel a été fait par les services du Fonds pour aboutir à une plus grande régularité dans l'apurement des avances et à une meilleure standardisation, notamment par l'instauration d'un journal des dépenses unifié. Des retards importants continuent toutefois à être enregistrés et le journal des dépenses unifié fait souvent défaut.

Etant donné le nombre élevé d'opérations, c'est là une situation à laquelle il y aurait lieu d'apporter une attention toute particulière.

- c. On sait qu'en plus des allocations mensuelles, des frais et indemnités de voyage, d'une indemnité de transit et d'une indemnité d'équipement, les boursiers bénéficient, dans la limite d'un montant fixé en principe à

UC 50 ou UC 100 par an selon la catégorie, du remboursement d'achats de livres et de matériel scolaires, remboursement obtenu sur présentation des pièces justificatives.

L'examen des pièces justificatives transmises aux services du Fonds par les organismes chargés des programmes de formation montre toutefois que ces dépenses sont souvent dépourvues de justification en bonne et due forme ou sont classées sous des rubriques non appropriées. Notons par exemple le remboursement d'un relevé de fournitures scolaires (UC 50) portant la mention "duplicata" et afférent à une dépense intervenue deux ans auparavant⁽¹⁾, ainsi que le paiement d'un chèque (UC 50) sur la base d'une facture pro-forma qui n'est en réalité qu'une offre de prix remise par une librairie. Certaines pièces justificatives ne fournissent pas d'indication suffisante en ce qui concerne l'objet exact de la dépense.

Nous avons également observé que, en cas de reconduction de la bourse, les achats sont d'abord imputés sur le solde éventuel inutilisé de l'exercice précédent. Cette possibilité de "report" des tranches annuelles complique sensiblement la gestion et rend plus difficile la surveillance des achats effectués chaque année. Elle paraît d'autant moins nécessaire que le montant de la tranche annuelle peut, avec l'autorisation de l'Institution, être dépassé dans des cas justifiés. Notons que l'Institution vient de nous préciser qu'à partir de l'année académique 1968-1969, une indemnité forfaitaire serait octroyée pour couvrir ces dépenses.

372. Justifications des dépenses effectuées par l'Association européenne pour la coopération (A.E.C.) à charge des avances reçues du Fonds

Les avances mises à la disposition de cette Association (2) sont destinées à rémunérer le personnel d'expertise, de surveillance et de contrôle sur place des travaux financés par le Fonds. L'Association est chargée de passer avec les candidats agréés, à partir des directives générales établies par la Commission (types de contrats, barèmes de rémunération), les contrats d'emploi adaptés aux missions ou mandats à remplir, mais les candidats choisis par la Commission reçoivent d'elle seule un mandat définissant les tâches qui leur sont confiées en matière d'inspection, de contrôle ou d'assistance technique.

Les fonds gérés par l'Association couvrent, d'autre part, les dépenses administratives du siège (loyers, matériel et mobilier, traitements du personnel, etc.) qui feront principalement l'objet des considérations ci-après.

Les dépenses sont reprises ensuite dans la comptabilité du Fonds où elles sont imputées d'après leur nature (frais administratifs, dépenses de contrôle et d'assistance technique).

Dans notre rapport 1966 (n° 333), nous avons observé que les dépenses du 4ème trimestre 1965 et de l'année 1966 n'avaient pas encore été soumises à nos contrôles, à la date du 31 décembre 1966 et que nous n'avions pu prendre

-
- (1) Les services du Fonds viennent de nous signaler qu'entre-temps ce montant, qui constituait un double remboursement, a été restitué.
 - (2) Association internationale sans but lucratif créée dans le cadre de la loi belge et dont les statuts ont été publiés aux annexes du Moniteur belge du 29 octobre 1964 (cf. nos rapports 1965, n° 373 et 1966, n° 333).

connaissance du bilan et de la balance des comptes concernant la période comprise entre le 1er juillet 1965, date du début du fonctionnement de l'Association, et la clôture de l'exercice 1966.

Lors de la rédaction du présent rapport, nous avons obtenu la communication de ces divers documents. Toutefois, le retard constaté s'est répété pour l'exercice 1967 et les documents afférents à cet exercice ne nous ont pas encore été transmis. Nous limitons dès lors notre examen aux comptes arrêtés au 31 décembre 1966 et à l'analyse des dépenses relatives aux trois semestres de la période 1965-1966.

373. Les comptes de l'A.E.C. à la date du 31 décembre 1966 présentent, parmi les éléments de l'actif du bilan, les soldes suivants qui trouvent leur contrepartie au passif sous la rubrique "Avances reçues du Fonds" :

- le poste "Immobilisations" (UC 141.460) qui regroupe les investissements effectués en immeubles, matériel, mobilier et bibliothèque au siège de l'Association (UC 30.327) et dans les Pays associés pour le compte des contrôleurs techniques (UC 111.133).

Le sous-poste "immeubles" du siège comprend notamment les frais d'installation de cloisons internes dans les locaux pour un montant de UC 4.566. A ce montant, il convient d'ajouter une somme de UC 8.260 payée directement par le Fonds en 1965 et non reprise au bilan.

Les sous-postes "matériel, mobilier et bibliothèque" ont donné lieu à l'établissement d'un inventaire, aussi bien en ce qui concerne le siège que les locaux situés dans les Pays associés.

- le poste "Disponibilités" qui se répartit comme suit :

Caisse	UC	103
Banques (sièges en Europe)	UC	364.469
Banques (sièges dans les Pays associés) ...	UC	155.589
Fonds en route	UC	7.089
Dépenses à régulariser	UC	14.076
		UC 541.326
Total		UC 541.326

- le poste intitulé "Débiteurs divers" (UC 54.928) a, d'autre part, attiré notre attention.

Nous avons relevé un solde débiteur de UC 26.687 constitué par une avance de fonctionnement versée à un bureau d'études et remboursable trimestriellement sur les décomptes de cette firme (1). Sous le poste "Agents en Afrique" figure un solde débiteur de UC 21.011 relatif à des avances qui ont été consenties à des contrôleurs ou assistants techniques pour l'acquisition d'une voiture personnelle pendant la période 1965-1966. Depuis lors, la plupart de ces avances ont été régularisées et l'Association procède directement à l'acquisition de véhicules qu'elle met à la disposition des agents.

374. Les dépenses de la période du 1er juillet 1965 au 31 décembre 1966 se répartissent en dépenses du siège et dépenses effectuées dans les pays associés.

(1) Ce solde a été apuré le 7 avril 1967.

- a. Le montant des dépenses du siège de l'A.E.C., arrêté à la date du 31 décembre 1966, s'élève à la somme de UC 324.853 se répartissant comme suit :

Investissements	UC	30.327
Rémunérations du personnel	UC	235.834
Dépenses de fonctionnement	UC	58.692

A la date du 31 décembre 1966, le personnel occupé par l'A.E.C. se composait de 22 personnes, dont le directeur engagé par le Fonds sous contrat spécial; 2 fonctionnaires détachés de la Communauté Economique Européenne, dans l'intérêt du service en application de l'article 38 du statut ; 1 fonctionnaire détaché par son administration nationale à la C.E.E. et transféré à l'Association où il relève du statut d'expert ; 18 agents engagés par l'Association.

L'ensemble des dispositions régissant ces divers engagements est contenu dans un "règlement relatif au régime administratif et financier du personnel du siège" inspiré du statut des fonctionnaires des Communautés. Toutefois, l'A.E.C. n'étant pas un organisme communautaire, ses agents tombent sous l'application des dispositions légales belges en matière de précompte professionnel (impôt) et de sécurité sociale (assurance maladie et régime de pensions).

Au cours des six trimestres de l'exercice 1965-1966, les frais de personnel du siège se sont élevés à la somme globale de UC 235.834, y compris les frais de déménagement et de voyage ainsi que la rémunération du personnel intérimaire (secrétaires sténo-dactylos) mis à la disposition de l'A.E.C. par des firmes spécialisées de la place.

Parmi les dépenses de fonctionnement (UC 58.692), nous avons relevé un montant de UC 30.455 relatif au loyer du siège comportant l'utilisation de 17 bureaux et d'une salle de conférence. Notons encore le coût des fournitures de bureau (UC 7.386), les frais de convocation de candidats (UC 7.582) et les frais de mission (UC 1.626).

Les frais d'utilisation de véhicules s'élèvent à la somme de UC 2.347. Signalons à ce sujet que les services de l'A.E.C. ont acquis un véhicule en octobre 1965. La rétribution, sur la base d'une indemnité de FB 3 par kilomètre, des déplacements effectués par les agents au moyen de leur voiture personnelle a été supprimée en 1967.

- b. Les dépenses effectuées dans les pays associés se répartissent comme suit :

- Dépenses de contrôle délégué et de contrôle technique	UC	2.064.500
- Dépenses d'assistance et de coopération techniques ...	UC	898.670
- Dépenses de contrôle et d'assistance techniques effectuées dans le cadre du 1er Fonds et se rapportant à l'exécution de contrats conclus entre la Commission et des bureaux d'études	UC	1.063.647
Total	UC	4.026.817

Une partie des pièces justificatives des dépenses de contrôle et d'assistance techniques de l'exercice 1965-1966 venait de nous parvenir au moment de la rédaction du présent rapport. L'insuffisance des délais impartis ne nous a pas permis de procéder à la vérification de ces pièces.

375. L'examen des pièces justificatives transmises à la Commission des Communautés en vue de la comptabilisation des dépenses du siège de l'A.E.C. dans les livres du Fonds a donné lieu aux remarques suivantes :

- a. Dans certains cas, la facture des dépenses n'était pas jointe ou était dépourvue de valeur probante, réduite à un décompte sur papier libre ou à une facture pro-forma. Nous avons également relevé des remboursements de frais de voyage non appuyés de justifications (taxis, suppléments avions, cartes d'accès à bord, etc.).
- b. Un agent du siège a perçu l'équivalent de traitement correspondant à 10 jours de congé non épuisés à la fin de l'année, alors que cette procédure n'est applicable que lors de la cessation des fonctions.
- c. Le calcul des décomptes de frais de mission nécessiterait plus de rigueur, tant en ce qui concerne la durée des missions que les taux non uniformément appliqués.
- d. Il paraît utile d'attirer l'attention des services administratifs de l'A.E.C. sur la nécessité d'éviter ou de réduire certaines dépenses. Nous avons relevé, par exemple, le paiement de UC 4 pour le déjeuner d'une candidate à un poste de secrétaire, justifié par un ticket de machine enregistrée daté du 16 mars 1966 alors que le décompte des frais se réfère à la date du 14 février. Des frais d'impression de cartes de visite ont été facturés au nom de quatre agents pour une somme globale de UC 14, sans nécessité d'ordre professionnel. Notons que l'Institution vient de nous indiquer qu'elle a demandé aux personnes intéressées le remboursement de ces dépenses.
- e. Le compte "débiteurs divers" figurant au bilan de l'A.E.C. à la date du 31 décembre 1966 comprend un montant de UC 5.996 représentant le solde d'un prêt octroyé à un fonctionnaire des services du Fonds, pour des travaux de réfection à un immeuble qui lui appartient et loué à l'A.E.C. dans le cadre d'un projet d'assistance technique au Congo-Kinshasa. Ce prêt d'un montant de UC 7.879 est remboursable en 21 mensualités, à raison de 10.000 francs belges et de 15.000 francs congolais par mois.
- f. Le contrat signé par le Fonds pour l'engagement du directeur prévoit la prise en charge par l'Association de la totalité des cotisations sociales, sans aucune contribution personnelle de l'intéressé.

Notons par ailleurs que le régime appliqué au personnel du siège vise à assurer à ces agents une rémunération nette d'un montant analogue à celui dont bénéficient les fonctionnaires des Communautés affectés à des emplois correspondants. Les dispositions légales belges étant toutefois applicables en matière d'impôt (cf. n° 374, a, ci-avant), la différence entre l'impôt national et l'impôt communautaire auquel les intéressés seraient soumis, s'ils étaient agents des Communautés, est prise en charge par l'Association.

- g. Nous devons souligner que le bilan de l'A.E.C., arrêté à la date du 31 décembre 1966, a été admis "sous réserve" par le Conseil d'administration au mois de février 1968. Rappelons que le Conseil d'administration est composé exclusivement de fonctionnaires de la Commission des Communautés européennes. Les réserves, qui avaient trait à la non imputation

définitive d'un certain nombre de dépenses de contrôle et d'assistance techniques, à la suite du rejet par les services du Fonds de pièces justificatives, n'ont pu être entièrement levées entre-temps et la Commission des Communautés n'avait pas encore donné son approbation au moment de la rédaction du présent rapport.

CHAPITRE III : CONCLUSIONS

376. Nous avons soumis à un examen par sondages les documents et pièces justificatives concernant la gestion financière des Fonds de développement.

Nous avons vérifié la légalité et la régularité des dépenses et des recettes, l'exactitude de leur comptabilisation, leur conformité aux dispositions du Traité, des conventions d'association, des règlements édictés par les instances compétentes et, en l'absence de dispositions expresses, aux règles habituelles de la gestion administrative et financière.

Nous avons vérifié la concordance entre, d'une part, les situations (bilans et comptes de gestion) établies par la Commission et, d'autre part, les documents comptables qui nous ont été soumis.

Nous avons constaté, en ce qui concerne les avoirs des Fonds, la concordance entre les soldes comptables et les extraits de compte délivrés par les organismes dépositaires. Enfin, conformément à la mission assignée à la Commission de contrôle, les vérifications ont porté sur la bonne gestion financière.

Ces différents contrôles nous ont amenés à adresser aux services compétents de l'Institution un certain nombre de demandes d'explications. Les réponses reçues à ces demandes ainsi qu'au projet du présent rapport nous ont permis, soit de conclure à la régularité, à la légalité ou à la conformité aux règles de la bonne gestion financière des opérations en cause, soit de constater que les Institutions avaient déjà pris ou allaient prendre des mesures destinées à remédier aux imperfections, irrégularités ou lacunes signalées, soit de formuler les observations qui figurent dans le présent rapport.

Sous réserve des décisions que les instances compétentes prendront au sujet de ces observations, la Commission de contrôle propose de donner décharge à la Commission de la gestion financière des Fonds de développement.

Le présent rapport a été rédigé en langue française et déposé à Bruxelles le 15 juillet 1968.

La Commission de contrôle

REPONSE DE LA COMMISSION
AUX OBSERVATIONS CONTENUES
DANS LE RAPPORT DE LA
COMMISSION DE CONTROLE
RELATIF AUX COMPTES DE
L'EXERCICE 1967

DEUXIEME VOLUME

DEUXIEME PARTIE :SECTION UNIQUE : LA COMMISSIONLES FONDS DE DEVELOPPEMENTCHAPITRE ILE FONDS DE DEVELOPPEMENT POUR LES PAYS ET TERRITOIRESD'OUTRE-MERIII. LES DEPENSESa. Les engagements

348. d. En ce qui concerne la réserve constituée par la Commission dont le montant s'élève à UC 3.354.638, il y a lieu de préciser ce qui suit :

- ce chiffre se décompose de la manière suivante :

- Réserve affectée aux Pays	2.168.304
- Réserve générale (couverture des frais financiers)	1.106.072
- Réserve contrôle technique (Algérie)	80.262

Cette ventilation fait apparaître que ces réserves n'ont pas nécessairement pour but d'étendre la notion d'"engagement limitatif" fixé pour chaque projet. Il s'agit en réalité d'un compte ouvert par pays pour recueillir les économies éventuellement réalisées sur des projets définitivement clôturés. Ces reliquats ne peuvent être comptabilisés autrement puisqu'ils ont été affectés à un pays lors de la notification des plafonds au titre du premier F.E.D.

Quant aux deux autres montants (1.106.072 et 80.262 UC) ils sont destinés à faire face à des dépenses quasi certaines.

B. OBSERVATIONSEtudes insuffisantes de projets d'investissements routiers - Rentabilité de ces investissements

353. Complémentairement aux renseignements déjà fournis à la Commission de contrôle, il y a lieu de mentionner que la dernière réponse du Contrôleur Technique après

réception définitive en date du 24.7.67 précise dans ses conclusions que les travaux financés par le FED avaient été prévus pour l'aménagement d'une piste existante et non pour la construction d'une route nouvelle.

Si certains défauts de conception peuvent être reprochés à l'étude de la route, il n'en reste pas moins qu'au stade de l'exécution, il n'y a pas eu de fautes graves et bien qu'une exécution plus soignée eût été souhaitable, le résultat final n'aurait pas changé beaucoup.

Le Contrôleur Technique conclut en affirmant "que compte tenu des moyens financiers disponibles et du projet qui était à la base du marché on est arrivé à des résultats convenables".

En effet, étant donné qu'un certain nombre de travaux mineurs de réfection et de finition, constatés lors de la visite des lieux le 10 mai 1967 préalablement à la réception définitive, avaient été effectués, la réception définitive a pu être prononcée le 23.6.1967.

Compte tenu de l'obligation confiée au FED de fixer un montant limitatif pour l'exécution de ce projet d'une part, et de la conception initiale du projet qui ne consistait pas en un aménagement continu de la route, l'Administration locale s'étant engagée à effectuer les aménagements complémentaires nécessaires, la Commission ne peut être tenue pour responsable de la réalisation incomplète de cette route.

354. Les critiques de la Commission de contrôle à l'égard de la procédure suivie par l'Administration congolaise sont parfaitement justifiées. Le Contrôleur Technique conscient de l'irrégularité commise et de ses conséquences éventuelles, s'est refusé à tout compromis, bien que cette attitude ait été préjudiciable à l'entreprise, dont la responsabilité n'était pas, ou du moins ne paraissait pas engagée.

La Commission a déjà indiqué à la Commission de contrôle de quelle façon le problème s'est résolu par un retour aux règles administratives habituelles, à savoir :

Un accord particulier est effectivement intervenu entre l'entrepreneur et la Direction des Travaux Publics par lequel cette dernière en contre-partie de matériel reçu, s'engageait à assurer l'entretien de la route durant la période de garantie.

Cet accord ne fut porté officiellement à la connaissance de la Commission qu'après le refus du contrôleur délégué de donner son accord à la réception définitive de cette route (4 décembre 1966) étant donné son état défectueux.

C'est, en effet, après cette date que la Direction des Travaux Publics, estimant la responsabilité de l'entreprise engagée fit état de cet accord pour demander à la Commission, l'autorisation de libérer le cautionnement définitif et la retenue de garantie.

Aucune suite favorable ne fut donnée à cette démarche.

Cette situation amena finalement l'entreprise, dans le but de sortir de l'impasse dans laquelle elle se trouvait, à effectuer elle-même la remise en état de la route conformément aux prescriptions du CPS.

Les travaux correspondants furent exécutés de juin à mi-août 1967.

La réception définitive fut alors prononcée le 24 août et reçut l'aval du contrôleur délégué ; le cautionnement définitif et la retenue de garantie furent ensuite normalement libérés.

355. Les regrets de la Commission de contrôle concernant la mauvaise qualité des études de la Route Kougouleu-Medouneu sont évidemment partagés par la Commission qui n'a pas laissé échapper l'occasion d'attirer l'attention des autorités gabonaises sur les inconvénients d'une telle insuffisance.

Citons, à ce propos, un passage de la lettre adressée le 18 juin 1964 par la Commission, à la signature d'un de ses membres, au Président de la République Gabonaise :

"Je n'ignore certes pas les très grandes difficultés que présente la construction
" des routes sur le territoire de votre République. La complexité du relief, la mé-
" diocrité des sols, la rudesse du climat et la présence de la grande forêt sont autant
" d'éléments néfastes à l'action de l'homme dans ce domaine.
" On doit toutefois regretter sincèrement que des travaux routiers d'une telle enver-
" gure aient pu être entrepris sans avoir réalisé au préalable des études suffisantes
" pour que les chantiers se déroulent ensuite dans des conditions satisfaisantes et que,
" par voie de conséquence les prévisions financières initiales ne soient pas boule-
" versées. Ce dernier point revêt à mes yeux une telle importance pour que l'aide d'un
" organisme de financement comme le Fonds Européen de Développement soit efficace, que
" je me permets d'y insister et d'en tirer les leçons pour l'avenir, en recommandant
" à la Commission de ne plus approuver de projets qui ne soient pas étayés par des
" études suffisamment précises".

Justifiées également sont les réserves exprimées par la Commission de contrôle concernant le financement par le Fonds du fonctionnement des services locaux chargés de surveiller les travaux. En dehors de toute question de principe, il est certain que de telles opérations sont trop difficiles à contrôler et que des irrégularités peuvent être commises qui échappent à la vigilance de la Commission.

Cette pratique a été aujourd'hui abandonnée; elle est d'ailleurs en ce qui concerne le 2ème F.E.D., explicitement interdite par la Convention d'Association (article 24, paragraphe 2).

L'inquiétude de la Commission de contrôle quant à la destination du matériel à l'achèvement des travaux est par contre plus difficile à saisir et le sens de la procédure de cession recommandée échappe, dans la mesure où les Travaux Publics Gabonais ont été les seuls bénéficiaires et utilisateurs de ces biens.

357. Investissements hydrauliques - absence d'étude préalable

La Commission confirme la réponse qu'elle a déjà donnée à la Commission de contrôle, à savoir :

Si, en principe, il est effectivement à recommander d'effectuer préalablement une étude hydro-géologique, il faut également considérer que ces études préalables peuvent occasionner des frais très élevés suivant la nature du terrain à examiner. De plus, de telles études n'écartent jamais la totalité des risques. Les résultats défavorables obtenus dans la réalisation du marché concerné proviennent précisément du fait que la création de ces points d'eau devait être effectuée dans un terrain de formation géologique complexe.

Un calcul de contrôle fait ressortir que le coût final par puits exploitable revient à + 1.854.000 FB, y compris les sondages et les échecs ce qui, compte tenu des difficultés rencontrées, peut être considéré comme raisonnable.

358. Réalisation et surveillance défectueuse de travaux géographiquement dispersés

Il paraît utile de faire observer que les quatre entreprises dont il est question ont été pénalisées pour leur retard d'un montant de 30,5 millions de F.CFA.

A la suite des interventions répétées de la Commission et notamment de la lettre du 12.9.1966 qu'elle a adressée, à la signature d'un de ses membres, au Président de la République du Sénégal, celui-ci est intervenu personnellement dans le déroulement de ce projet en prenant les décisions dont l'effet positif pourrait se prolonger à d'autres projets :

- il a exigé de l'Administration sénégalaise, en mettant un terme aux manoeuvres dilatoires des entreprises, l'application stricte des clauses du marché relatives aux pénalités de retard ;
- il a exclu ces entreprises des prochains appels à la concurrence ;
- il a créé un service des constructions scolaires dirigé par un ingénieur des Travaux Publics, qui sans avoir recours aux services techniques des Travaux Publics pourra procéder à l'étude des dossiers et au contrôle de l'exécution des constructions de manière plus directe ;
- il a donné des instructions afin que les membres de la Commission de dépouillement des appels d'offres examinent avec la plus grande attention les références des entreprises locales ;
- il a reconnu au contrôleur technique de la Commission des pouvoirs de critique accrus lors des délibérations des Commissions de dépouillement des appels d'offres, notamment vis-à-vis des entreprises locales.

En ce qui concerne le marché pour la fabrication de 325 chaires de maître, il semble opportun de préciser que les 218 chaires qui ont fait l'objet d'un paiement de 2.878 UC ont bien été retirées par l'administration de l'atelier de fabrication et que le nouveau marché passé avec un autre fournisseur pour l'achèvement de la fourniture a été conclu sans dépasser le montant du marché résilié.

359. Malfaçons dues à une conception défectueuse des ouvrages

Complémentairement aux renseignements déjà fournis à la Commission de contrôle, il y a lieu d'ajouter que l'alimentation en eau du bâtiment, qui a été financée sur le budget sénégalais et qui, au début, causait des difficultés, fournit maintenant un débit suffisant et que des pénuries d'eau ne sont plus à craindre.

Le contrôleur délégué, dans son dernier rapport, signale qu'en dehors de quelques malfaçons, l'ensemble des constructions présente un aspect assez satisfaisant.

360. Délais et retenues de garantie

- a. La remarque de la Commission de contrôle est fondée ; c'est une situation de fait à laquelle la Commission s'efforce de remédier dans toute la mesure du possible, mais les résultats sont très variables de pays à pays.

Les services du FED ne manquent pas de rappeler à chaque occasion la formalité de la réception définitive au contrôleur délégué lorsque, pour un projet déterminé, il y a retard dans la réception définitive du ou des marchés.

- b. Effectivement, il arrive, dans des cas assez rares, il est vrai, que la retenue de garantie soit assez faible par rapport au montant du marché. Cependant, la Commission est tenue de respecter en cette matière la législation locale propre à chaque pays.

361. Dépenses payées sans obligation - Absence de document de réception

- a. L'avenant n°1 au contrat passé avec la Société d'Etudes en vue de la surveillance des travaux routiers, reconnaît le droit au personnel de la Société de scinder par année le congé qui, initialement devait être pris globalement en fin de mission.

Cependant, cet avenant est muet en ce qui concerne le financement du voyage supplémentaire occasionné par ce retour en Europe.

La Société d'Etudes intéressée n'a pas manqué de faire remarquer que si l'avenant admettait la scission du congé, les frais de voyage correspondants devaient être pris en charge par le F.E.D., étant donné que le forfait alloué au titre des honoraires exclut cette catégorie de dépenses qui, pour le surplus, étaient remboursées séparément et sur pièces justificatives.

C'est la raison pour laquelle sur la base de cette interprétation les services du FED ont fait droit à la demande de la Société concernant le paiement de ce voyage supplémentaire.

Pour gouverne, l'attention de la Commission de contrôle est attirée sur le fait que la Commission a été amenée à conclure un tel avenant en raison des événements politiques survenus au Congo Kinshasa à cette époque.

- b. Le projet de l'Institut d'Economie Rurale à Bamako (Mali) ne peut être clôturé puisqu'il existe un litige entre l'entreprise et l'administration.

Celle-ci avait ordonné en cours de construction, des travaux non prévus dans le marché sans avoir obtenu l'accord du FED. et sans établir un ordre de service. Pour compenser la plus-value entraînée par ces travaux, l'administration a renoncé, à l'insu de la Commission, à certaines fournitures prévues dans le marché (stores vénitiens, portail d'entrée, enseigne métallique....) Le décompte définitif du projet n'a pas fait état de cet accord, et au contraire a indiqué comme exécutées les fournitures auxquelles l'administration avait renoncé.

Devant cet état de choses, la Commission a exigé que le marché soit exécuté avec toutes les fournitures prévues ; l'indemnisation de l'entreprise devant être à la charge de l'Administration.

CHAPITRE II : LE FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT

B. OBSERVATIONS

369. Aides à la production**a. Soutien des prix****TCHAD**

L'article 18 des clauses générales de la Convention de financement n°302/TC prévoit que la Commission a la faculté de procéder par ses propres agents ou par des mandataires dûment habilités, à tout contrôle technique, comptable et financier qu'elle jugera nécessaire.

En application de cette disposition, il a été demandé à l'Ordonnateur local du F.E.D. à Fort-Lamy de présenter les factures et les déclarations de simple exportation. Ces documents seront adressés à la Commission de contrôle dès leur réception.

b. Amélioration structurelle

1. Le fait que les dépenses se rapportant aux opérations d'encadrement se sont élevées à la somme globale et définitive de 2.090.045 UC ne constitue pas un dépassement des limites prévues à la Convention de financement conclue pour la première tranche d'aide à la production au Sénégal comme le souligne la Commission de contrôle. En raison du retard apporté par ce Gouvernement dans la présentation de la 2ème tranche, il a été décidé de prolonger de 6 mois la validité de la Convention de financement de la première tranche en vue de poursuivre le financement de l'action "Encadrement" et de manière à assurer la continuité de l'opération sur le terrain. Cette mesure a été rendue possible par l'utilisation des disponibilités constatées sur d'autres actions de la 1ère tranche.

Par contre, les crédits prévus au titre de la 2ème tranche pour cette même action ont été diminués à due concurrence.

En ce qui concerne la seconde observation formulée, concernant le dépassement interne de certains postes estimatifs de la Convention, il est rappelé que l'ajustement de certains crédits à l'intérieur de la Convention de financement relève de la compétence de l'Ordonnateur Principal dans le cadre de ses pouvoirs d'aménagement.

La Commission confirme pour le surplus la réponse qu'elle a fournie à la Commission de contrôle, à savoir, que les modifications intervenues dans la tarification prévue à la Convention de financement pour les logements ont été compensées par des économies sur d'autres logements, certaines de ces dépenses ayant été prises en charge complémentirement à certains engagements déjà acceptés, par le Gouvernement du Sénégal.

Etant donné la masse considérable de petites factures dont le contrôle efficace ne pouvait qu'être effectué sur place, il a été estimé préférable de confier cette vérification à notre Contrôleur Délégué en Afrique chargé de nous adresser les bordereaux récapitulatifs des dépenses certifiées conformes, étant entendu que la Commission avait toujours la possibilité d'effectuer un deuxième contrôle par sondage, soit à Bruxelles en appelant les pièces, soit sur place à l'occasion d'une mission de ses fonctionnaires, ces pièces étant conservées dans les archives du Contrôleur Délégué.

Contrairement à ce que pense la Commission de contrôle, les dépenses acceptées et financées pour les véhicules de service ne font pas double emploi avec les dépenses que devait supporter le co-contractant lesquelles étaient couvertes par les indemnités forfaitaires prévues à la Convention de financement et destinées à rembourser les dépenses occasionnées par les véhicules appartenant aux agents de la Société.

2. En ce qui concerne le versement de 70.000.000 frs. CFA correspondant à 283.770 UC payé à la Caisse de Stabilisation des prix du coton en vue du versement aux producteurs des primes de culture de la campagne 1965/66 (2ème tranche) , la Commission de contrôle est informée qu'elle recevra, par courrier séparé, le décompte définitif afférent à ce versement.

Quant au relevé des virements effectués par la Caisse de Stabilisation des prix du coton, les services de la Commission ont réclamé ces pièces qui seront communiquées dès leur réception.

Cette action peut, toutefois, être considérée comme clôturée financièrement étant donné que le décompte définitif est revêtu du timbre de la C.F.D.T. attestant son accord sur la réception des sommes reprises à ce décompte.

Par ailleurs, le F.E.D. est toujours dans l'attente du relevé nominatif visé par le Contrôleur Délégué concernant le paiement d'une somme de 71.847 UC aux producteurs de l'Arrondissement de Maroua.

371. Bourses d'études pour ressortissants des pays associés

b. Le nombre important de bourses d'études accordées et le manque de personnel comptable chargé de gérer le programme de bourses constituent les raisons du retard considérable dans la vérification et l'inscription des décomptes trimestriels à charge du budget FED. Comme le constate la Commission de contrôle un effort réel a été accompli par les services du Fonds pour rattraper ce retard. De plus, un nouveau système de présentation des décomptes trimestriels devant permettre une vérification plus aisée des pièces de dépenses, vient d'être mis au point avec les organismes gestionnaires. Ce système entre en vigueur le 1er octobre 1968.

c. En ce qui concerne le double remboursement de 50 UC à un boursier sur présentation d'un duplicata de facture, la Commission de contrôle est informé qu'entretiens ce montant a été restitué par l'intéressé.

L'expérience a d'ailleurs démontré que pratiquement tous les boursiers dépensent davantage que l'indemnité prévue pour l'achat de livres et de matériel scolaire. C'est pourquoi, à partir de l'année académique 1968/69, il a été décidé de leur octroyer un montant forfaitaire en vue de couvrir ces dépenses.

En ce qui concerne le report d'une tranche à l'autre d'un crédit inutilisé partiellement pour achats de livres et de matériel scolaire, il a déjà été répondu à la Commission de contrôle. En définitive, quel que soit l'exercice d'imputation, le résultat financier est inchangé.

Justifications des dépenses effectuées par l'Association européenne pour la coopération (A.E.C.) à charge des avances reçues du Fonds

374. Il est porté à connaissance de la Commission de contrôle que la rétribution des déplacements effectués par les agents de l'A.E.C. au moyen de leur voiture personnelle sur la base d'une indemnité kilométrique de 3 frs/km a été supprimée par décision du Conseil d'administration le 10 février 1967.
375. Il est exact que dans la phase de démarrage de l'A.E.C. certaines dépenses ont dû être acceptées sans qu'elles puissent être justifiées entièrement du point de vue administratif. Cette pratique a fait l'objet de remarques de la Commission et actuellement on peut dire que les pièces justificatives de dépenses sont présentées selon les formes prescrites.
- b. La somme de frs. 7.363 représente 10/30 de la rémunération nette (FB 15.778). A ce moment, deux autres solutions ont été envisagées :
- a) recruter un intérimaire,
 - b) faire des prestations supplémentaires.
- La première solution était peu rentable et coûteuse en raison du temps nécessaire à la mise au courant de l'intérimaire. La deuxième solution était plus coûteuse que celle adoptée en raison de la majoration de 25 % de la rémunération de base. Cette majoration est due, quel que soit le grade, en exécution de la législation sociale belge à laquelle est soumise l'Association.
- d. Le remboursement de ces dépenses irrégulières a été demandé aux intéressés.
- e. Les services du Fonds ont été régulièrement tenus au courant de la situation et la Commission a marqué son accord sur la prise en charge de l'action et sur le principe des frais de remise en état de l'immeuble moyennant remboursement suivant un programme échelonné.
- f. Il est exact que le régime appliqué au personnel du siège de l'AEC vise à assurer un traitement net d'un montant analogue à celui dont bénéficient les fonctionnaires des Communautés affectés à des emplois correspondants. Il est toutefois utile d'observer que les agents de l'AEC ne bénéficient pas des avantages de rémunération suivants :
- allocation de chef de famille, allocations scolaires, allocations familiales réduites au régime légal belge, remboursement des frais de voyage de l'agent et de sa famille à l'occasion d'un congé annuel.
- g. Il est exact que le bilan et le compte de gestion de l'A.E.C. arrêtés à la date du 31.12.1966 et couvrant l'activité de cette Association depuis le début de ses opérations, a été admis sous réserve par le Conseil d'Administration au mois de février 1968 étant donné qu'à cette date le contrôle financier du F.E.D. n'avait pu, en raison de l'insuffisance des délais, procéder à la vérification des pièces justificatives.
- Il a été décidé que les comptes afférents à cet exercice seraient acceptés tels quels, sous réserve des régularisations éventuelles qui devraient intervenir sur l'exercice 1968 (en cours) suite au rejet par les services du F.E.D. de certaines pièces justificatives. La décharge à donner à ces opérations éventuellement accompagnée des observations du Contrôle Financier sera donnée dans le courant du mois de juin 1968.
- Le bilan et le compte de gestion afférents à l'exercice 1967 ont été soumis au Conseil d'Administration de l'A.E.C. en date du 5.6.1968. L'approbation définitive de ces comptes par la Commission est prévue pour le mois d'octobre 1968.