

COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE
EUROPÉENNE

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE

LA COMMISSION DE CONTROLE

RAPPORT

relatif aux comptes de l'exercice 1966
suivi des réponses des institutions

DEUXIEME VOLUME

Deuxième partie : les Fonds de développement

COMMUNAUTE ECONOMIQUE
EUROPEENNE

COMMUNAUTE EUROPEENNE DE
L'ENERGIE ATOMIQUE

LA COMMISSION DE CONTROLE

R A P P O R T

RELATIF AUX COMPTES DE L'EXERCICE 1966

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

TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
<u>PREMIER VOLUME</u>	
INTRODUCTION GENERALE	1
PREMIERE PARTIE : LES GESTIONS BUDGETAIRES DES COMMUNAUTES	5
Chapitre I : <u>Les Institutions communes aux trois Communautés européennes</u>	5
L'Assemblée	6
A. Le résultat de la gestion	6
B. Observations	13
Les Conseils	19
A. Le résultat de la gestion	19
B. Observations	27
La Cour de Justice	33
A. Le résultat de la gestion	33
B. Observations	38
Chapitre II : <u>La Commission de la Communauté Economique Européenne</u>	41
Paragraphe I : Fonctionnement	41
A. Le résultat de la gestion	41
B. Observations	51
Paragraphe II : Le Fonds social européen	66
A. Le résultat de la gestion	66
B. Observations	68
Paragraphe III : Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole	69
A. Le résultat de la gestion	69
B. Observations	75
Chapitre III : <u>La Commission de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique</u>	77
Paragraphe I : Le budget de fonctionnement	77
A. Le résultat de la gestion	77
B. Observations	83

	<u>Pages</u>
Paragraphe II : Le budget de recherches et d'investissement	92
A. Le résultat de la gestion	92
B. Observations	103
<u>Chapitre IV</u> : <u>Les services communs</u>	123
Service juridique des Exécutifs européens	123
A. Le résultat de la gestion	123
B. Observations	126
Office statistique des Communautés européennes	128
A. Le résultat de la gestion	128
B. Observations	133
Service commun d'information	136
A. Le résultat de la gestion	136
B. Observations	140
<u>Chapitre V</u> : <u>Observations et considérations générales</u>	151
<u>Chapitre VI</u> : <u>Conclusions</u>	171
 <u>DEUXIEME VOLUME</u>	
DEUXIEME PARTIE : LES FONDS DE DEVELOPPEMENT	1
<u>Chapitre I</u> : <u>Le Fonds de développement pour les pays et territoires d'outre-mer</u>	3
A. Le résultat de la gestion	3
B. Observations	9
<u>Chapitre II</u> : <u>Le Fonds européen de développement</u>	19
A. Le résultat de la gestion	19
B. Observations	23
<u>Chapitre III</u> : <u>Conclusions</u>	29

DEUXIEME PARTIE :

LES FONDS DE DEVELOPPEMENT

307. Le Fonds de développement pour les pays et territoires d'outre-mer, 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 - 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 no. 7 de la Commission et le règlement no. 123 de la Commission portant modification du règlement no. 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 par les Etats membres, pendant ces cinq années, de contributions annuelles au Fonds de développement (1). Cette période de cinq ans est actuellement expirée mais plusieurs années seront encore nécessaires pour terminer les opérations de financement entreprises par le Fonds.

308. 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.

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 un montant de UC 730.000.000 qui se répartit comme suit (2) :

-
- (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.

- 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.

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).

309. Un règlement financier arrêté par le Conseil en date du premier juin 1964 (Journal Officiel des Communautés, no. 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 no. 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, no. 81 du 11 mai 1965).

Pour chacun des deux Fonds, nous examinerons tout d'abord le bilan au 31 décembre 1966 et le compte de gestion de l'exercice écoulé ; nous formulerons ensuite quelques observations.

(1) Indépendamment des prêts consentis par la Banque, comme 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).

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 1966

310. Le bilan du Fonds au 31 décembre 1966, établi par la Commission de la C.E.E., se présente comme suit :

<u>Eléments d'actif</u>	<u>UC 582.932.864</u>
Financements effectués	UC 381.624.723
Frais financiers divers	UC 1.045.936
Réalisable - Avance de trésorerie au 2ème Fonds	UC 57.850.757
Disponibles	UC 137.984.225
Opérations à régulariser (fonds en route)	UC 4.427.223
<u>Eléments de passif</u>	<u>UC 582.932.864</u>
Contributions des années 1958 à 1962	UC 581.250.000
Dépenses à régulariser	UC 2.278
Produits et intérêts divers	UC 1.680.586

Eléments d'actif

Les financements effectués correspondent aux paiements comptabilisés par le premier Fonds depuis le début de son fonctionnement jusqu'au 31 décembre 1966 (1).

Les frais financiers divers comprennent les frais de port (UC 1.289) payés par la Commission de la C.E.E. ainsi que les différences de change (UC 1.044.647) supportées lors de l'approvisionnement du compte de deux payeurs-délégués (2).

(1) ou en cours d'exécution au 31 décembre 1966 (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 de la C.E.E. pour exécuter les ordonnances de paiement et les recouvrements.

Sous le poste "réalisable" figure une avance de trésorerie de UC 57.850.757 dont la contrepartie se retrouve au passif du 2ème Fonds (voir, infra, no. 325). 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 de procéder jusqu'à présent à un nouvel appel de contributions.

Le disponible comprend les sommes placées aux comptes spéciaux ouverts dans les pays membres (UC 105.600.342), les sommes détenues par les payeurs-délégués (UC 28.595.850) et le solde (UC 3.788.033) du compte ouvert auprès de trois institutions financières en vue de faciliter les opérations de transfert vers les pays entretenant ou ayant entretenu des relations particulières avec la Belgique et les Pays-Bas.

Le poste opérations à régulariser - "fonds en route" concerne en grande partie l'approvisionnement d'un payeur-délégué (UC 4.021.250) par une institution financière ; ce transfert, effectué à la date du 31.12.1966, 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 UC 137.984.225 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 31.12.1966 (UC 405.973) ; nous avons constaté que la plupart des régularisations sont intervenues dès les premiers mois de l'exercice 1967.

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 premier Fonds.

Les dépenses à régulariser représentent le montant des paiements qui étaient en cours d'exécution à la clôture de l'exercice et qui sont déjà comptabilisés à l'actif, sous le poste "financements effectués".

Le troisième poste du passif est constitué par le montant des intérêts produits par les disponibilités depuis le début du fonctionnement du premier Fonds (UC 1.669.843) 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).

II. LES RECETTES

311. Pour les exercices 1958 à 1966, les recettes du premier Fonds ont atteint un montant total de UC 582.930.586.

Ces recettes comprennent, outre les contributions des Etats membres (UC 581.250.000), le montant des recettes propres du Fonds, c'est-à-dire les intérêts bancaires augmentés d'une plus-value de UC 10.743 constatée en 1961 lors de la réévaluation dont il a été question ci-dessus.

Les intérêts des dépôts bancaires (UC 1.669.843) proviennent des comptes spéciaux ouverts dans deux Etats membres pour le versement de leurs contributions et des comptes ouverts au nom de six payeurs-délégués.

III. LES DEPENSES

a. Les engagements

312. Au 31 décembre 1966, la situation des engagements effectués depuis le début des opérations du premier Fonds s'établissait comme suit :

1. <u>Engagements définitifs</u>	<u>UC 481.542.370</u>
Montant des marchés approuvés, des devis estimatifs arrêtés et des contrats	UC 463.710.481
Contrats d'assistance technique relatifs à plusieurs projets	UC 3.576.900
Contrats de contrôle technique (1)	UC 8.948.878
Contrats d'études prévus dans le cadre de la procédure spéciale accélérée	UC 4.260.175
Frais financiers divers	UC 1.045.936
2. <u>Engagements provisoires</u>	<u>UC 96.024.324</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 des engagements supplémentaires dits "crédits limitatifs"	UC 95.715.307
Autres engagements : contrats d'études prévus dans le cadre de la procédure spéciale accélérée et non encore signés au 31 décembre 1966	UC 309.017
3. <u>Financements décidés</u>	<u>UC 273.137</u>
Projets approuvés, soit par le Conseil (pour les projets économiques), soit par la Commission de la C.E.E. (pour les projets sociaux) et qui doivent encore faire l'objet de conventions de financement.	
4. <u>Réserves</u>	<u>UC 3.410.169</u>

Au 31 décembre 1966, le montant total des engagements s'élève, dès lors, pour 382 projets, àUC 581.250.000

- (1) Rappelons que ces contrats sont conclus avec des firmes que la Commission de la C.E.E. choisit elle-même et qui sont responsables exclusivement envers elle du contrôle de l'exécution des travaux.

313. Le tableau ci-avant appelle un certain nombre de commentaires et remarques :

- a. Parmi les engagements définitifs figure un montant de UC 3.576.900 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.

L'examen de la comptabilité du Fonds fait apparaître, à la date du 31 décembre 1966, un montant total d'engagements pour "frais de direction et de surveillance des travaux" de UC 14.890.328. Ce montant comprend, outre les engagements définitifs précités (UC 3.576.900), 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 463.710.481 concernant les marchés approuvés, les devis estimatifs arrêtés et les contrats.

- b. Les engagements définitifs pour les contrats de contrôle technique comprennent un montant de UC 5.216 constitué par des dépenses afférentes à la création d'une photothèque comprenant les clichés de différents chantiers et réalisations financés par le Fonds, ainsi qu'à l'installation sur tous les chantiers de panneaux signalant la participation de la C.E.E. à l'exécution des travaux en cours.

- c. On relève, parmi les engagements définitifs, un montant de UC 1.045.936 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.

Ces imputations se répartissent comme suit :

Belgique	UC	199
France	UC	1.007.225
Italie	UC	452
Pays-Bas	UC	38.060
		<hr/>
	UC	1.045.936

Les sommes ainsi prélevées concernent des frais de port et de transferts de fonds pour un montant de UC 1.289 et se rapportent pour l'essentiel (UC 1.044.647) aux pertes de change subies lors des transferts effectués à des comptes de payeurs-délégués (Caisse centrale de coopération économique, Surinaamsche Bank).

- d. Dans le montant de UC 95.715.307, 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.

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.

- e. La direction du Fonds ne considère pas le montant de UC 3.410.169, figurant au tableau ci-avant sous le libellé "réserves", comme étant "disponible" (1) mais plutôt comme une réserve destinée à couvrir les dépassements éventuels sur engagements définitifs. Cette réserve s'ajoute aux engagements supplémentaires évoqués au point d. ci-avant (sommes à valoir) ; comme ces derniers elle est comprise dans le montant total des engagements comptabilisés au 31 décembre 1966. Il s'agit, semble-t-il, d'une interprétation assez extensive de la notion d'engagement.

314. 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	326.264.651
- projets du secteur social	UC	233.434.274
- 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	18.140.906
- montant de la réserve	UC	3.410.169
		UC 581.250.000

D'après ce tableau et sans tenir compte des montants non répartis, 58,29 % des engagements concernent les projets relatifs aux investissements économiques d'intérêt général, tandis que 41,71 % des engagements concernent les projets sociaux.

Comparés aux résultats des précédents exercices (respectivement 60,44% et 39,56 % à la date du 31 décembre 1965), ces pourcentages accusent, en 1966, un nouvel accroissement de la discordance par rapport à la répartition fixée par le Conseil (2), à savoir:

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

- (1) Ce montant représente la différence entre, d'une part, les contributions mises à la charge des Etats membres pour le premier Fonds et, d'autre part, le total des engagements définitifs, des engagements provisoires et des financements décidés.
- (2) 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).

315. La situation du Fonds, établie en fonction des pays membres qui ont entreteⁿu ou entretiennent des relations particulières avec les pays et territoires d'outre-mer intéressés se présente comme suit au 31 décembre 1966 :

	Allocations fixées par l'annexe B UC	Engagements au 31 décembre 1966 UC
Belgique	30.000.000	30.000.000
France	506.250.000	506.250.000
Italie	10.000.000	10.000.000
Pays-Bas	35.000.000	35.000.000
Totaux	581.250.000	581.250.000

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 des Ministres 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

316. Les paiements effectués depuis le début des opérations du premier Fonds jusqu'au 31 décembre 1966 ont atteint un montant de UC 382.670.659 (1) qui se répartit comme suit :

- investissements proprement dits	UC	366.840.950
- honoraires versés aux contrôleurs techniques et frais de publicité	UC	7.725.396
- frais de direction et de surveillance des travaux (assistance technique)	UC	3.081.848
- paiements relatifs aux contrats d'études selon la procédure spéciale accélérée	UC	3.986.529
- frais financiers divers et différences de change	UC	1.045.936
		UC 382.670.659

(1) Ce montant correspond au total des deux postes "financements effectués" (UC 381.624.723) et "frais financiers divers" (UC 1.045.936) du bilan au 31 décembre 1966 (supra no. 310).

317. 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	16.572.942
la France	UC	347.135.130
l'Italie	UC	7.415.046
les Pays-Bas	UC	11.547.541
	UC	<u>382.670.659</u>

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 et UC 305.963.819 au 31 décembre 1965.

Notons encore que le montant total des paiements effectués révèle par rapport au montant des engagements définitifs (UC 481.542.370) un reliquat de UC 98.871.711 restant à payer à la clôture de l'exercice 1966 contre UC 108.704.147 à la clôture de l'exercice précédent.

B. OBSERVATIONS

318. Application des clauses de révision des prix aux approvisionnements

L'application des clauses de révision des prix au montant des travaux exécutés n'est pas sans soulever certains problèmes lorsque ce montant incorpore, parfois dans une proportion importante, le prix de matériaux qui ont pu être approvisionnés sur le chantier plusieurs mois avant l'exécution des travaux. Dans cette hypothèse, l'entrepreneur bénéficie sans raison valable, pour ces approvisionnements, d'une hausse des prix qu'en réalité il n'a pas subie.

Ainsi dans un cas d'espèce (projet d'aménagement de la route nationale no. 13, section Amboasary-Ranopiso ; convention de financement no. 151 conclue entre la Commission de la C.E.E. et la république Malgache ; marché no. 3219 de UC 919.281 dont les paiements ont atteint la somme de UC 1.008.881), l'application d'une hausse des prix constatée en janvier 1965 aux approvisionnements constitués à fin décembre 1964 a permis à l'entrepreneur de réaliser un bénéfice d'environ UC 2.100 (1).

A la question posée de savoir dans quelle mesure l'entreprise aurait retiré un bénéfice substantiel de l'application de la clause de révision des prix, l'Institution a formulé la réponse suivante :

- (1) Ce cas a d'autant plus retenu notre attention que, selon le rapport du contrôleur technique "pendant de très nombreux mois, l'entrepreneur eut à résoudre de difficiles problèmes d'organisation et le retard pris au dé-marrage ne put être complètement rattrapé".

" Le seul moyen susceptible d'éviter un bénéfice supplémentaire sur les approvisionnements par suite du jeu de la formule de révision consisterait à réviser les approvisionnements dès leur constitution et, lors de leur mise en oeuvre, à n'appliquer la révision que sur la différence entre le montant des travaux et l'acompte sur approvisionnement déjà perçu, ce qui n'est pas possible car non prévu au cahier général des charges. "

Cette explication n'est pas convaincante en ce sens qu'il ne paraît nullement établi qu'une clause non prévue dans le cahier général des charges doive nécessairement être exclue du cahier des prescriptions spéciales. L'ensemble des décrets et arrêtés constituant le cahier général ne s'oppose pas, croyons-nous, à l'élaboration de prescriptions de détail ou de textes d'application dès lors que les textes de base sont respectés.

Nous avons d'ailleurs observé que dans un autre cas d'espèce (projet d'aménagement de la route Brazzaville-Kinkala ; convention de financement no. 124 conclue entre la Commission de la C.E.E. et la république du Congo), l'absence de dispositions précises dans le cahier des prescriptions spéciales n'a pas empêché l'administration locale de prendre des mesures judicieuses en vue d'éviter que l'entrepreneur ne réalise un bénéfice sur la constitution d'approvisionnements antérieure à l'exécution des travaux.

En toute hypothèse, il y a là un problème dont les conséquences financières ne sont pas négligeables et sur lequel nous attirons l'attention des autorités responsables. Il s'agit en définitive d'écarter toute possibilité de spéculation, d'autant plus difficile à déceler dans la pratique qu'elle pourra souvent s'insérer dans le cadre complexe et habituel de travaux supplémentaires et de retards dans l'exécution.

319. Application des clauses de révision des prix. Détermination des valeurs de base

Les circonstances qui entourent habituellement l'application des formules de révision des prix (travaux supplémentaires, retards dans l'avancement des travaux, augmentations parfois rapides et importantes des prix, application injustifiée dans certains cas aux approvisionnements, etc.) rendent particulièrement souhaitable la définition dans les marchés, avec une précision qui élimine toute possibilité d'interprétation ou d'application abusive, des valeurs de base prises en considération pour la mise en oeuvre des clauses de révision.

L'examen du marché relatif à l'assainissement de Lomé, contracté pour la somme de UC 630.448 et dont le montant total des paiements s'élève à UC 848.696, appelle sur ce point certaines observations.

L'article 9 de ce marché, se rapportant aux variations de prix, stipule que "les valeurs avec indice zéro seront celles connues au premier janvier 1962 (1) et définies par le procès-verbal de constatation des prix à "Lomé". Par suite d'une interprétation littérale de cet article, l'ordonnateur local a retenu, comme valeurs de base des paramètres, celles qui ont été constatées en octobre 1961 et définies par le procès-verbal de constatation des

(1) Les derniers paiements sont intervenus à la fin de l'année 1965 avec un certain retard dû aux contestations formulées par les services du Fonds au sujet des variations de prix et des travaux supplémentaires. A titre d'exemple, le décompte provisoire no. 23, dressé le 2 juillet 1964, a été mis en paiement le 5 juillet 1965.

prix du 13 novembre 1961. En effet, le procès-verbal de constatation des prix qui a suivi ce dernier a été établi le 2 janvier 1962, précisément un jour après la date du premier janvier 1962 fixée à l'article 9 précité. Ainsi, comme les valeurs de base qui ont été retenues sont en définitive celles d'octobre 1961, l'entreprise a bénéficié, par le jeu de la formule de variation des prix, des augmentations intervenues entre octobre 1961 et le 2 janvier 1962.

Cette situation paraît d'autant plus anormale que les valeurs de base habituellement retenues sont celles en vigueur 15 jours avant l'ouverture des plis. Or, dans le cas d'espèce, cette ouverture a eu lieu le 14 février 1962, de telle sorte que, selon les modalités usuelles, ce sont les valeurs de base connues à fin janvier 1962 qui auraient dû être adoptées. Le fait d'avoir retenu les valeurs de base connues le premier jour du mois précédant l'ouverture des plis (soit le premier janvier 1962) a permis à l'entrepreneur de bénéficier, dès le premier décompte des travaux introduit en septembre 1962 (1), des augmentations de prix survenues depuis octobre 1961.

Nous ajouterons que les retards dans l'exécution des travaux qui devaient se terminer le 9 novembre 1964 et qui, en définitive, se sont prolongés jusqu'au mois de février 1965 (2), par suite d'une interruption de 5 mois pour modifications dans la conception de l'ouvrage, ont encore favorisé l'entreprise, de tels retards étant générateurs de majorations de prix.

Cette situation est loin d'être exceptionnelle et il est de constatation courante que l'on retire rarement de l'application de pénalités pour retard une compensation au moins partielle des augmentations. C'est là un motif supplémentaire d'exiger, de la part de l'administration locale, une conception et une application prudentes des formules de variation de prix.

320. Absence de liaison entre les études préparatoires et les travaux

L'importance du coût des études et de la direction des travaux peut paraître, dans certains cas, assez élevée si l'on compare ce coût à celui des travaux proprement dits qui sont entrepris dans le cadre du même projet. C'est ainsi qu'un programme relatif à la conservation des sols en Haute Volta a coûté, au titre des études et de la direction des travaux, la somme de UC 1.866.967 et, au titre des travaux, la somme de UC 2.157.669.

Nous avons noté que l'organisation des études et des travaux n'a pas suffisamment tenu compte des dispositions de la convention de financement aux termes de laquelle les études devaient permettre, en toute logique, l'élaboration d'un plan d'aménagement du terrain en fonction de la vocation des sols (végétation forestière, chasse, cultures traditionnelles, cultures intensives). Certes, la convention de financement prévoyait également que les études devaient se poursuivre pendant la réalisation des travaux anti-érosifs et on ne peut nier qu'il est souhaitable d'adapter sur le terrain même, au fur et à mesure de l'avancement des travaux, l'implantation des terrasses, barrages, cordons de retenue, pistes, etc... Il n'en reste pas moins que la nécessité d'études préalables très sérieuses est évidente, surtout si l'on considère, dans le cas d'espèce, que la superficie des sols aménagés est d'environ 180.000 hectares.

(1) Le marché a été approuvé le 26 juin 1962. Les travaux ont commencé le 9 mai 1962 et le premier décompte date de septembre 1962.

(2) Procès-verbaux de réception provisoire : 29 mai et 4 juin 1964, 5 et 6 février 1965. Réception définitive : février 1966.

Or, selon le rapport du contrôleur technique après réception définitive, il apparaît que le caractère préalable des études n'a pas été suffisamment respecté. En outre, la liaison nécessaire entre les études et les travaux a fait défaut, l'expert chargé des fonctions de coordonnateur s'étant limité à un travail administratif, à tel point que les travaux ont été effectués selon la même technique pendant toute leur durée alors que les résultats des études concomitantes auraient dû en modifier sensiblement la conception.

Enfin, le contrôleur technique constate que l'efficacité des travaux anti-érosifs, c'est-à-dire des ouvrages exécutés sur les surfaces les plus importantes, ne pourra être appréciée qu'au terme de plusieurs années par suite de l'insuffisance des observations faites pendant une seule saison des pluies par l'entreprise chargée des études et de la direction des travaux.

Il semble qu'étant donné l'importance des ouvrages (les fossés anti-érosifs ont une longueur totale de 40.000 kilomètres), leur efficacité aurait dû être étudiée, établie et expérimentée avant leur complète réalisation et non après. Il semble aussi, si l'on considère le montant élevé des sommes payées au titre des études et de la direction des travaux (UC 1.866.967), que des résultats nettement plus satisfaisants auraient dû être obtenus.

321. Dépenses supplémentaires résultant d'un état d'insécurité dans la zone intéressée

Les études et la préparation du dossier d'appel d'offres concernant la route Bamenda-Mbouda, dans la république du Cameroun, ont coûté, en sus des dépenses prévues par le contrat (UC 149.961), la somme de UC 38.787 par suite des mesures de sécurité rendues souhaitables par l'état de rébellion existant alors dans la zone intéressée.

La firme chargée des travaux d'études et de préparation des dossiers a été invitée par les autorités locales à loger les ingénieurs dans les villes voisines, les équipes ne pouvant, comme prévu, être installées sous des tentes mobiles à proximité des lieux de travail. Les frais de logement ainsi engagés ont atteint, pour une durée de 7 mois, un montant de UC 1.400. Les pertes de temps provoquées par cette situation, d'autant plus importantes que les ingénieurs devaient quitter le chantier assez tôt pour ne pas circuler la nuit, ont été évaluées à 2 heures par jour, entraînant pour 8 ingénieurs européens, une dépense supplémentaire de UC 33.040. Il faut ajouter l'augmentation des risques couverts par les assurances, aussi bien en ce qui concerne les personnes que le matériel, motivant une majoration des primes à concurrence de UC 2.168. Enfin, les autorités locales ont demandé aux équipes de travailler sous la protection de la police, ce qui a entraîné des dépenses supplémentaires d'un montant de UC 2.179 pour la rémunération d'un chauffeur pendant 7 mois (UC 266) et pour l'utilisation de véhicule (forfait de UC 1.913 pour 7.652 kilomètres).

L'analyse de ces dépenses ne nécessite pas de longs commentaires si ce n'est qu'elle conduit à penser qu'il eût été souhaitable d'ajourner les études jusqu'au retour du calme dans la région où elles devaient être entreprises.

Cet ajournement n'aurait pu qu'accroître l'efficacité et la rentabilité des études et des travaux qu'elles avaient pour but de préparer, sans devoir soulever semble-t-il la moindre difficulté de la part du bureau d'études avec lequel le marché avait été conclu. En effet, l'état de troubles qui a nécessité des mesures particulières était connu avant le départ des ingénieurs européens pour l'Afrique, de telle sorte qu'à ce stade un ajournement n'aurait impliqué aucune mesure de rapatriement et d'indemnisation corrélative.

Quoi qu'il en soit, on ne peut que constater la facilité avec laquelle l'administration locale a engagé de nouvelles dépenses, mises intégralement à la charge du Fonds alors que, pour une part tout au moins, la participation du budget local eût paru souhaitable.

322. Rentabilité d'investissements routiers

a. L'examen des documents relatifs à l'exécution de 74 kilomètres de route entre Fort Lamy et Massaguet, dans la république du Tchad, n'est pas sans soulever plusieurs questions, tant sur le plan technique que sur celui, plus général, de la rentabilité de certains investissements routiers financés par le Fonds.

Dans son rapport après réception provisoire, le contrôleur technique résume comme suit ses propres conclusions : "Malgré différentes dégradations qui déjà, lors de la réception provisoire, ont été constatées, surtout aux tronçons réceptionnés antérieurement (réceptions partielles), nous n'avons pas formulé d'objection, les travaux étant exécutés correctement, selon le devis technique particulier du marché. En ce qui concerne les dégradations, il s'agit exclusivement de détériorations non imputables aux entreprises."

Ce jugement semble en contradiction avec les réserves exprimées aussi bien dans les six procès-verbaux de réceptions provisoires que dans le procès-verbal de réception générale au sujet du manque d'homogénéité dans le compactage. De surcroît, une mission sur place effectuée par un fonctionnaire de la Commission de la C.E.E. a révélé, quelques mois avant les opérations de réception provisoire, ces mêmes défauts dans la consistance des travaux. Les autorités locales, quant à elles, reprenant à leur compte l'opinion émise par le contrôleur technique, ont estimé que les détériorations ne proviennent pas de malfaçons mais de dégradations naturelles.

Il est assez malaisé d'arbitrer ces contradictions en parfaite connaissance de cause, sans compter que la position des responsables locaux pourrait très bien avoir été inspirée par leur scepticisme, relevé par le contrôleur technique, "quant à la durée prolongée de la route dans son bon état actuel". Ce même contrôleur a noté les critiques formulées par les hautes personnalités tchadiennes ainsi que par la population, "très mécontentes d'avoir reçu une route en terre seulement", pour un trafic correspondant au passage dans les deux sens de 100 voitures par jour.

On peut constater les risques de perte financière que comporte, pour le Fonds, un investissement réalisé dans de telles circonstances. Car il faut ajouter que les autorités locales ont demandé avec insistance l'octroi de crédits supplémentaires au cours de l'exécution des travaux, portant ainsi, au moyen de trois ordres de service considérés avec une certaine facilité comme des avenants, le montant du marché, initialement fixé à UC 838.636, à la somme globale et définitive de UC 1.131.392.

Les services du Fonds nous ont précisé que l'utilisation de matériaux médiocres mais situés à proximité du tracé de la route, résulte de la conception même du projet ; ils estiment que l'ouvrage réalisé a permis, même si le résultat initialement visé n'a pas été atteint, d'améliorer considérablement la situation antérieure sans recourir à des matériaux ou procédés très coûteux.

Nous croyons toutefois devoir rapprocher ces considérations du fait que le bitumage de cette route de Fort Lamy à Massaguet a fait l'objet récemment d'une décision de financement prise par la Commission de la C.E.E. à la fin de l'année 1966. Ce nouveau projet ne manquera pas d'augmenter sensiblement, du fait des dégradations intervenues entretemps, le coût global de l'investissement.

b. Les difficultés rencontrées dans l'aménagement du réseau routier de la république du Tchad ne se limitent pas aux travaux évoqués ci-dessus. L'aménagement de la route Massaguet-Bir Garat a également donné lieu à des réserves au moment de la réception provisoire en ce qui concerne le manque d'homogénéité dans le compactage et a soulevé des objections identiques de la part des autorités locales quant à la nature des travaux, ceux-ci aboutissant à la réalisation d'une route en terre non goudronnée.

Le marché, dont le montant initialement fixé à UC 486.655 s'est élevé en définitive à UC 579.509, a été confié au groupe d'entreprises qui a exécuté les travaux de la route Fort Lamy-Massaguet dans les circonstances mentionnées ci-avant. Les détériorations constatées, qui ne sont peut-être pas dues entièrement à des malfaçons, prouvent suffisamment qu'il n'a pas été tenu compte des conditions climatiques propres à la région intéressée. On signale diverses défauts dus à la saison des pluies qui ont, à un moment donné, transformé le tiers de la route en bourbiers. Les entreprises ont certes procédé aux réparations de plusieurs buses affouillées par les eaux de ruissellement mais il est à craindre, selon le contrôleur technique, que les mêmes affouillements se reproduisent lors des saisons des pluies suivantes, par suite de l'insuffisance du compactage, et ce, au-delà du délai de garantie. Dès lors, soit par suite d'une conception malencontreuse du projet, inadapté aux particularités de la zone desservie, soit à cause d'une exécution laissant à désirer, soit pour les deux motifs conjugués, l'investissement réalisé ne donne nullement satisfaction aux usagers.

On observera d'ailleurs que ces usagers eux-mêmes, ainsi que les autorités responsables, ne semblent pas convaincus des précautions qui s'imposent en de telles circonstances car, toujours selon le contrôleur technique, de nouvelles détériorations résultent du passage, sur la route, de véhicules moyens et lourds, immédiatement après les pluies, en infraction à la réglementation des "barrières de pluies" installées à chaque bout de section pendant les premières vingt quatre heures après chaque pluie.

L'ensemble des considérations qui précèdent laissent présager que le projet, élaboré en vue d'un trafic ne dépassant pas 20 à 30 véhicules par jour, se soldera à échéance relativement brève par une perte financière sérieuse. Ces considérations soulèvent plusieurs problèmes qui méritent toute l'attention des instances responsables et qui devraient, semble-t-il, les amener à rechercher à l'avenir des solutions plus rationnelles, dans leur conception et leur exécution, en rapport avec le coût global des opérations envisagées.

323. Etude insuffisante des prévisions inscrites dans les conventions de financement

Les aléas techniques et financiers qui caractérisent la gestion du Fonds sont particulièrement mis en évidence lors de l'examen des projets concernant, entre autres, l'aménagement des ports et la construction de barrages. Sans méconnaître les difficultés considérables que rencontre parfois l'exécution de projets de cette nature, on doit souhaiter que les prévisions inscrites dans les conventions de financement soient évaluées avec plus de soin et que les plans soient élaborés en tenant compte dans une plus large mesure de l'infrastructure existante et des lacunes qui y sont constatées.

Or, il ne semble pas que ces conditions soient entièrement réunies lorsqu'on se trouve en présence de majorations de l'ordre de 80 %, dues aux modifications intervenues au cours des travaux et qui, présentées comme des améliorations, n'en entraînent pas moins des perturbations dans le respect des clauses du marché, motivant de nouveaux délais et nécessitant la conclusion de nombreux avenants dont les montants sont parfois très élevés.

La construction de deux nouveaux postes à quai dans le port de Pointe Noire (république du Congo-Brazzaville) a été décidée sur base d'une prévision de UC 3.241.005 et a coûté, en définitive, un montant total de UC 5.894.205 (1). L'amélioration du projet, qui relève d'une appréciation d'ordre essentiellement technique, ne correspond certainement qu'en partie à l'excédent de UC 2.653.200, ceci pour les raisons évoquées ci-dessus (délais générateurs d'augmentations de prix, avenants ne bénéficiant pas des règles de la concurrence). Cet excédent résulte aussi, en partie, des travaux dits "préliminaires" qui ont été décidés après la mise en oeuvre du projet et qui ont interrompu les travaux déjà entrepris. Ainsi, l'adjudicataire s'est vu confier certaines prestations indispensables à la sécurité de la navigation (placement du système optique, installation de feux d'alignement) et a dû procéder à d'autres travaux, également hors marché, tels l'adduction d'eau ou les terrassements routiers des accès. Ces travaux ont retardé l'exécution du marché principal, à un point tel que les pénalités de retard encourues furent évaluées à la somme de UC 121.530. Evidemment, en se basant sur les travaux hors marché qui lui avaient été confiés, l'entreprise a rejeté toute responsabilité dans ces retards et a bénéficié d'une exonération totale des pénalités.

Les augmentations de prix ont été supportées, soit par le Fonds, soit par le budget local ou, si l'on préfère, à la fois par les deux sources de financement, étant donné que l'investissement a été financé par le Fonds à concurrence de UC 5.327.065 (2), par un emprunt bancaire fixé à UC 344.335 et par le budget du port pour la somme de UC 222.805 (montant global : UC 5.894.205).

Il convient d'ajouter que l'entrepreneur a réclamé une indemnité de UC 804.123 à la Direction du port qui, après une première évaluation s'élevant à UC 208.221, a entériné un versement de UC 246.014, couvert par le Fonds au-delà du plafond qui avait été fixé pour l'ensemble du projet (UC 5.327.065). Ces dépenses supplémentaires ont été imputées sur la réserve générale de crédits allouée à la république du Congo par le premier Fonds.

324. Réalisation et surveillance défectueuses de travaux géographiquement dispersés

L'aménagement de 330 sources dans la république Centrafricaine a fait l'objet d'un marché de UC 185.319 qui s'est soldé par une dépense globale de UC 194.545. La réception définitive des travaux, prononcée après la visite de 114 sources, a révélé de nombreuses malfaçons qui ont été évaluées forfaitairement en vue de l'application de pénalités.

- (1) Nous relevons, notamment, les avenants suivants :
- Avenant no. 3 - déplacement de la passe d'entrée du port : UC 777.311
 - Avenant no. 4 - mise en service d'une drague à godets destinée à effectuer certains travaux non prévus au marché : UC 421.562
 - Avenant no. 5 - compactage du remblai d'apport en fondation: UC 203.459
- (2) La somme de UC 5.327.065 correspond à "l'engagement plafonné", également dénommé "crédit limitatif", se superposant à l'engagement provisoire de UC 3.241.005 inscrit dans la convention de financement.

Le procès-verbal de réception définitive a fait apparaître le grand nombre et la diversité de ces malfaçons. Elles ont été estimées forfaitairement à un montant global s'élevant, pour les 114 sources visitées, à UC 1.116, montant pris comme base lors de l'application des pénalités à l'ensemble des ouvrages, à concurrence de UC 3.424.

Les compléments d'information que nous avons reçus nous amènent à formuler un certain nombre de considérations sur les circonstances qui ont entouré la réalisation du projet.

- Selon la réponse des services du Fonds, les autorités locales ont préféré pénaliser l'entreprise au lieu d'exiger la réfection des malfaçons pour les raisons suivantes : "L'entreprise était en liquidation judiciaire et n'aurait été, en aucun cas, en mesure de dépêcher sur les ouvrages défectueux le personnel et les moyens nécessaires ; le Génie rural, maître de l'oeuvre, est également responsable des malfaçons parce qu'aucune direction ou surveillance efficace et constante des travaux n'a jamais pu être faite en raison de la pénurie d'effectifs. "

A ces explications on peut répondre que l'évaluation forfaitaire des travaux de réfection apparaît relativement modeste et que l'application de pénalités pour un montant de UC 3.424 ne représente, en définitive, que 1,76 % du montant des travaux terminés, alors que la retenue de garantie s'élevait à UC 9.261, soit 5 % du même montant. Or l'analyse des multiples défauts relevés dans le procès-verbal ne permet pas de conclure, avec le contrôleur technique, que ces défauts "ne mettent pas en cause la solidité des ouvrages". Il semble dès lors que les travaux de réfection auraient dû être effectués, soit en régie, soit à l'entreprise, et mis à la charge de l'adjudicataire défaillant.

En second lieu, la responsabilité du maître de l'oeuvre, en l'espèce la direction du Génie rural, n'atténue en aucune manière celle de l'adjudicataire et l'absence de surveillance ne saurait justifier l'existence de malfaçons. Ou bien il faudrait encore, dans ces conditions, mettre en cause la responsabilité du contrôleur technique, représentant de la Commission de la C.E.E., dûment mandaté et rémunéré par elle et chargé du contrôle sur place de l'exécution des projets financés par le Fonds.

- Il semble à tout le moins que les constatations faites au cours des travaux auraient dû inspirer au contrôleur technique une prudente réserve et provoquer de sa part une mise en garde explicite auprès des services du Fonds, à l'effet d'interrompre en temps voulu l'exécution défectueuse des points d'eau. Car il faut admettre que la situation lui était parfaitement connue. C'est du moins ce qui ressort de la réponse même des services du Fonds à notre demande d'information concernant la méthode des vérifications par sondages lors de la réception définitive : "Toutes les autres sources (au nombre de 216) non vérifiées au cours de la réception définitive avaient été visitées auparavant, soit en cours d'aménagement, soit en phase de réception provisoire et présentaient en moyenne les défauts caractéristiques qui ont été constatés sur l'échantillonnage des 114 sources. "

C'est d'ailleurs en se basant sur les constatations qui viennent d'être rapportées que les pénalités ont été appliquées, d'une manière uniforme, à l'ensemble des 330 sources selon le pourcentage obtenu pour les 114 sources réceptionnées officiellement.

- La faiblesse des effectifs du maître de l'oeuvre explique également l'insuffisance, voire l'absence de mesures précises relatives à l'implantation des ouvrages. A ce sujet, nous avons pris connaissance du rapport de mission d'un fonctionnaire du Fonds, relatant notamment ce qui suit : "Le service du Génie rural a, pour sa part, de graves responsabilités. Jamais il n'a été dit à l'entrepreneur où il devait implanter les points d'eau. L'entrepreneur a dû chercher par ses propres moyens les sites les plus aptes, soit du point de vue hydrologique, soit du point de vue de la densité de la population. Le Génie rural admet ses fautes mais nous ne trouvons plus, en face, des personnes responsables de cet état de choses. Le roulement des techniciens européens en république Centrafricaine provoque des situations telles que c'est toujours le technicien qui a quitté son poste qui est responsable de tout."

La question se pose de savoir pourquoi, dans ces conditions, la mise en oeuvre du projet n'a pas été abandonnée. Les indemnités dues à l'entreprise en cas de rupture du contrat, avant ou au début de l'exécution des travaux, auraient sans aucun doute constitué une charge moins lourde que celle découlant d'un investissement mal préparé, mal surveillé et mal exécuté.

- La faiblesse des effectifs, la liquidation judiciaire de l'entreprise et les carences générales constatées n'ont toutefois pas empêché que, sur simple décision du service technique responsable, un montant de UC 14.384 ait été alloué à l'entreprise pour travaux supplémentaires. Nous persistons à regretter qu'un avenant en bonne et due forme n'ait pu être présenté pour ces travaux, toute autre procédure révélant une absence de clarté préjudiciable non seulement au contrôle a posteriori, mais encore et surtout au contrôle financier qui doit s'exercer sur place.

Des considérations qui précèdent on peut conclure que les responsabilités sont très partagées et que la liquidation judiciaire de la société adjudicataire ne constitue, tout au plus, qu'une circonstance atténuante. Le fait que la convention de financement a été signée entre la Commission de la C.E.E. et la république Centrafricaine en mars 1961, sur la base d'un dossier établi en 1959, ne constitue pas davantage une atténuation des responsabilités résultant des fautes qui ont été commises.

Nous avons pris bonne note de ce que, dans le pays considéré, "la Commission de la C.E.E. a été amenée à financer deux études globales de développement et de programmation permettant d'orienter ultérieurement l'action "du Fonds d'une manière plus satisfaisante". Il reste qu'on peut craindre, à en juger par les errements suivis, que l'envergure des projets à venir soit sans commune mesure avec les possibilités des administrations locales.

D'une manière plus générale, on constate que la dispersion géographique, qui est une caractéristique propre à un grand nombre de projets réalisés dans les pays associés (écoles de brousse, barrages et fossés anti-érosifs, puits, parcs et couloirs de vaccination du bétail, etc.) rend la surveillance des travaux extrêmement malaisée, cette surveillance impliquant au surplus des moyens relativement importants.

Pour ces motifs, ne devrait-on pas s'en tenir à une gestion plus prudente qui consisterait, par exemple, à étaler sur cinq ans des programmes comme celui de l'aménagement de 330 sources, à conclure successivement les marchés lot par lot et à implanter les ouvrages, par tranches, dans des régions moins étendues et, partant, susceptibles d'une surveillance plus efficace ? On objectera que les entreprises ne sont soumissionnaires que pour des lots importants et qu'il convient de sauvegarder les effets attendus d'une très large concurrence. Cet argument n'a toutefois qu'une valeur très relative, dans les cas cités, les avantages théoriques de la concurrence étant sérieusement limités par la capacité technique et financière des entreprises ainsi que par les possibilités de direction et de contrôle des travaux par les administrations locales.

CHAPITRE II : LE FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENTA. LE RESULTAT DE LA GESTIONI. LE BILAN AU 31 DECEMBRE 1966

325. Le bilan du Fonds européen de développement au 31 décembre 1966, établi par la Commission de la C.E.E., se présente comme suit :

<u>Eléments d'actif</u>	<u>UC 57.850.757</u>
Financements effectués	UC 53.504.262
Tiers - Avances à l'A.E.C. : UC 4.581.247)	
Opérations à régulariser : UC- 239.466).....	UC 4.341.781
Valeurs immobilisées - dépôts et cautionnements..	UC 4.714
<u>Eléments de passif</u>	<u>UC 57.850.757</u>
Dettes à court terme : Tiers - avances du 1 ^{er} Fonds	UC 57.850.757

Ce bilan ne comprend que les seuls éléments de trésorerie ; les contributions dues par les Etats membres et non encore appelées n'y sont pas inscrites.

Les "financements effectués" correspondent aux paiements comptabilisés par le Fonds depuis le début de son fonctionnement jusqu'au 31 décembre 1966.

Sous la rubrique "Tiers - Avances à l'A.E.C." est inscrit le solde, au 31 décembre 1966, du montant des avances versées par la Commission de la C.E.E. 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, des tâches de coopération et de contrôle scientifiques et techniques (voir, infra, no. 333).

Au poste "opérations à régulariser" est inscrit le montant d'un certain nombre d'opérations qui ont été comptabilisées à ce poste en cours d'exercice et qui n'ont pu, à la date du 31 décembre 1966, recevoir une imputation définitive. Nous avons constaté que la plupart des régularisations sont intervenues dès les premiers mois de l'exercice 1967.

Sous la rubrique "Valeurs immobilisées - dépôts et cautionnements" est inscrit le montant de diverses garanties (UC 198) payées par l'Association européenne pour la coopération, pour le compte de contrôleurs délégués et prises en charge par le Fonds (abonnements aux compagnies de gaz et d'électricité, etc.). A ce montant viennent s'ajouter des avances consenties à quatre contrôleurs délégués par l'Association au début de leur installation (UC 4.516), avances qui n'étaient pas encore régularisées et imputées définitivement dans la comptabilité du Fonds à la date du 31 décembre 1966.

Les "dettes à court terme" représentent l'avance de trésorerie de UC 57.850.757 dont la contrepartie se retrouve à l'actif du premier Fonds (voir supra, no. 310).

II. LES RECETTES

326. A la date du 31 décembre 1966, aucun versement ne figure en recette dans la comptabilité du deuxième Fonds. D'une part, il n'a pas été nécessaire de procéder à un appel de contributions par suite de l'importance des disponibilités du premier Fonds ; d'autre part, les recettes propres constituées par les intérêts des comptes bancaires ouverts au nom des payeurs-délégués ont été comptabilisées intégralement au bénéfice du premier Fonds.

III. LES DEPENSES

a. Les engagements

327. Au 31 décembre 1966, la situation des engagements effectués depuis le début des opérations du Fonds s'établit comme suit :

<u>Engagements définitifs</u>	UC	<u>91.576.779</u>
Investissements (marchés de travaux et fournitures)...	UC	13.047.028
Contrats d'assistance technique liée aux investissements	UC	12.608.601
Coopération technique générale	UC	10.704.441
Frais administratifs	UC	531.190
Secours d'urgence	UC	1.769.499
Aides à la production	UC	23.417.312
Aides à la diversification	UC	29.498.708
 <u>Engagements provisoires</u>	 UC	 <u>210.516.046</u>
Montant des autorisations d'engagement comptabilisées lors de la signature des conventions de financement conclues entre la Commission de la C.E.E. et les Etats, pays, territoires et départements d'outre-mer associés	UC	206.642.174
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 1966 (reliquat d'une affectation globale de UC 12.000.000 à imputer sur les deux dotations prévues pour les "financements divers")	UC	3.873.872

<u>Financements et décisions en instance</u>	UC	66.054.637
Montants des projets d'investissements et des programmes d'aides à la production et à la diversification approuvés par le Comité du Fonds et la Commission de la C.E.E. et qui doivent encore faire l'objet de conventions de financement ou de contrats	UC	44.833.068
Montant des projets et programmes approuvés par le Comité du Fonds et en instance devant la Commission de la C.E.E.	UC	20.006.271
Montant d'un prêt à des conditions spéciales en instance devant le Conseil	UC	1.215.298
Au 31 décembre 1966, le montant total des engagements s'élève dès lors à	UC	368.147.462

328. 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 12.608.601) comprennent le montant des contrats de contrôle technique (UC 2.525.928), des contrats d'études (UC 9.045.673) et des contrats concernant la surveillance et la direction des travaux (UC 1.037.000).
- b. On trouve également, dans le montant de UC 10.704.441 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 3.008.981.

Parmi les actions de coopération technique générale, on relève, en outre, des attributions de bourses d'études pour la formation des cadres africains (UC 7.276.390), 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 308.570), ainsi que le financement de stages effectués par ces mêmes ressortissants dans les services de la Commission de la C.E.E., y compris des voyages d'études dans les pays membres (UC 110.500).

- c. Le montant des frais administratifs (UC 531.190) concerne les frais de fonctionnement du Comité du Fonds (UC 13.769), l'achat de matériel comptable pour la gestion des bourses (UC 3.960), 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 (UC 15.000) et, enfin, la rémunération du personnel administratif de l'Association européenne pour la coopération payée depuis le début de son fonctionnement (juin 1965) ainsi que les frais divers (loyers, installations téléphoniques, déplacements de cloisons, etc.) pour un montant de UC 453.161 (1).

(1) Les paiements effectués par l'A.E.C. pour la rémunération des contrôleurs techniques et des experts mandatés sur place par la Commission de la C.E.E. doivent être imputés sur l'avance de trésorerie dont il est question, supra no. 325 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.

- d. Le poste "secours d'urgence" comprend le montant de deux interventions décidées en faveur de la république de Somalie, soit UC 170.000 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. Observons que cette dernière intervention s'ajoute à de précédents concours pour l'exploitation du même hôpital (voir rapport de l'exercice 1965, no. 371).
- e. Sous la rubrique "financements et décisions en instance", on relève un montant de UC 1.215.298 concernant l'octroi d'un prêt à des conditions spéciales en faveur de la république du Tchad. Le Comité du Fonds n'ayant pas donné un avis favorable à la proposition de la Commission de la C.E.E., celle-ci en a saisi le Conseil, conformément à l'article 11, § 3, de l'accord interne relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté (J.O. no. 93 du 11 juin 1964). Le Conseil a statué favorablement, en date du 12 janvier 1967.

Observons qu'à la date du 31 décembre 1966, un seul prêt à des conditions spéciales avait fait l'objet d'une décision de la Commission de la C.E.E. Le montant de ce prêt, en faveur de la république de la Côte d'Ivoire, s'élève à la somme de UC 3.644.153 et se trouve compris dans le montant des projets et programmes qui doivent encore faire l'objet de conventions de financement ou de contrats (UC 44.833.068). Ajoutons que le financement correspondant est prévu au titre des aides à la diversification.

329. La situation des engagements du Fonds, en fonction des dotations fixées par la Convention d'association et l'accord interne déjà cités, se présente comme suit au 31 décembre 1966 :

Désignation des interventions	Montant des dotations	Montant des engagements au 31.12.66	Montant des crédits disponibles
	UC	UC	UC
<u>Etats africains et malgache associés (E.A.M.A.)</u>			
<u>A. Aides non remboursables</u>			
Financements divers	390.000.000	229.230.950	160.769.050
Aides à la production	97.425.000	57.134.465	40.290.535
Aides à la diversification	132.575.000	55.254.497	77.320.503
<u>B. Prêts spéciaux</u>			
	46.000.000	4.859.451	41.140.549
<u>Pays et territoires d'outre-mer (P.T.O.M.) et départements d'outre-mer (D.O.M.)</u>			
<u>A. Aides non remboursables</u>			
Financements divers	60.000.000	21.668.099	38.331.901
<u>B. Prêts spéciaux</u>			
	4.000.000	-	4.000.000
	730.000.000	368.147.462	361.852.538

b. Les paiements

330. Les paiements effectués depuis le début des opérations du deuxième Fonds jusqu'au 31 décembre 1966 ont atteint un montant de UC 53.504.262 (1) qui se répartit comme suit :

- investissements proprement dits	UC	3.279.324
- assistance technique liée aux investissements	UC	5.555.620
- coopération technique générale	UC	8.303.996
- frais administratifs	UC	135.641
- secours d'urgence	UC	326.646
- aides à la production	UC	23.046.172
- aides à la diversification	UC	12.856.863

Observons que les paiements atteignaient UC 21.878.497 au 31 décembre 1965 ; ils s'élèvent donc à UC 31.625.765 pour l'exercice 1966, en légère augmentation par rapport à l'exercice précédent.

Notons encore que le montant total des paiements effectués révèle, par rapport au montant des engagements définitifs (UC 91.576.779), un reliquat de UC 38.072.517 restant à payer au 31 décembre 1966.

Etant donné que la plus grande partie des paiements concerne des projets qui ne sont pas terminés, des contrôles approfondis n'ont pu être effectués jusqu'à présent que pour un nombre réduit d'opérations.

B. OBSERVATIONS

331. Bourses d'études. Prise en charge des dépenses par le Fonds ou par le budget de la Commission

L'examen des pièces justificatives qui sont transmises à la Commission de la C.E.E. par les organismes européens chargés des programmes de formation en faveur des ressortissants des Etats associés a révélé que des écritures de régularisation interviennent assez fréquemment dans la comptabilité de ces organismes par suite de l'existence de deux sources de financement et de l'imputation des dépenses, soit sur les dotations du Fonds, soit au budget de la Commission (article 380) (2).

Nous avons observé par ailleurs que les boursiers recevant une formation, non plus en Europe, mais dans certains Etats associés ont été pris en charge par le Fonds seulement, alors que les boursiers poursuivant leurs études dans d'autres Etats associés sont pris en charge tantôt par le Fonds, tantôt par le budget de la Commission.

- (1) Ce montant correspond au total du poste "financements effectués" (voir supra, no. 325).
- (2) Ces régularisations concernent des erreurs commises par les organismes gestionnaires dans l'imputation des dépenses aux deux sources de financement.

Dans l'état actuel de la question, il n'apparaît pas que les services responsables aient fixé les critères d'une répartition rationnelle des crédits entre les différentes utilisations. Tout au plus, avons-nous été informés que les critères suivis "sont fonction des crédits alloués soit au budget de la "Commission, soit aux dotations globales reçues par le Fonds".

Ces critères sont pour le moins très variables. Ainsi, des frais de séminaire, facturés à la somme de UC 1.995, ont été pris en charge par le Fonds à concurrence de UC 1.739. A la question que nous avons posée au sujet de cette discordance, il nous a été répondu que des boursiers aussi bien du Fonds que de la Commission de la C.E.E. avaient participé à ce séminaire et qu'il était nécessaire, dès lors, d'assurer une répartition équitable du montant total entre les deux sources de financement.

Ces errements ne nous paraissent pas satisfaisants et appellent une clarification des données servant de base aux deux catégories d'imputation.

332. Autres observations relatives aux bourses d'études

L'allocation mensuelle versée aux boursiers constitue par elle-même une aide appréciable. C'est ainsi que les universitaires et assimilés perçoivent une allocation de UC 160 par mois, à laquelle viennent s'ajouter diverses indemnités, notamment pour achats de livres, équipement vestimentaire, frais de scolarité, activités culturelles. Or, nous avons observé une certaine extension de ces dépenses et la prise en charge de frais se rapportant par exemple à des leçons particulières de mathématiques, physique, astronomie, s'élevant à des montants variables (UC 160, 360, 1.200) ou bien encore à des leçons de conduite automobile. Il semble qu'une telle extension soit à éviter dans la mesure où elle peut aisément conduire à des abus.

En ce qui concerne la bourse proprement dite, son montant est en principe de UC 160 par mois pour les étudiants universitaires et assimilés et de UC 120 pour ceux qui poursuivent des études de niveau moyen ou technique. Dans un cas d'espèce, nous avons constaté que les boursiers étudiant dans un des six pays membres de la Communauté recevaient une bourse de UC 160 par mois sans distinction selon le niveau universitaire ou non des études poursuivies. La C.E.E. explique cette uniformisation des taux de la bourse par le coût de la vie dans le pays considéré.

Au sujet de cette explication on ne peut manquer d'observer, d'une part, que la décision prise met en cause le principe même de la différenciation basée sur le niveau des études - en quoi est-il justifié d'encore maintenir cette différenciation dans d'autres pays ? - et, d'autre part, qu'un accroissement de 33 % (de UC 120 à UC 160) ne semble guère justifié par les variations du coût de la vie d'un pays à l'autre à l'intérieur de la Communauté.

333. Justification des dépenses effectuées par l'Association européenne pour la coopération sur les avances mises à sa disposition par le Fonds

Les fonds mis à la disposition de l'Association européenne pour la coopération (A.E.C.) (1) sont destinés à rémunérer le personnel d'expertise, de surveillance et de contrôle sur place des travaux financés par le Fonds et peuvent être également utilisés en matière d'assistance technique. Ils couvrent encore les dépenses administratives de l'Association (loyer du siège, matériel et mobilier, frais de recrutement du personnel, etc...).

(1) 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. Voir notre précédent rapport, no. 373.

En ce qui concerne ces dernières dépenses, il apparaît que de nombreux achats de machines de bureau ont été et seront effectués tant pour être mises au service des Inspecteurs du Fonds que pour être utilisées par le personnel administratif. Des dispositions précises devraient dès lors être prises qui assurent la tenue à jour et la surveillance d'un inventaire des mobiliers et machines de bureau et de tous autres biens non consommables. La Commission de contrôle n'a reçu, sur ce point, aucune des précisions qu'elle avait demandées et se trouve, de ce fait, démunie de certains moyens d'investigations.

De manière très générale, la communication à la Commission de contrôle des pièces justificatives des opérations effectuées par l'Association appelle une observation importante. En effet, au moment de la rédaction du présent rapport, les justifications des dépenses du 4ème trimestre 1965 et de l'année 1966 n'avaient pas encore été soumises à nos contrôles et nous n'avons pu prendre connaissance du bilan et de la balance des comptes concernant la période comprise depuis le début du fonctionnement de l'Association (juillet 1965) jusqu'au 31 décembre 1966.

De tels retards sont inadmissibles et révèlent un manque de rigueur regrettable dans la gestion administrative de l'Association.

334. 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 nécessitent une attention toute particulière de la part des services gestionnaires. Aussi avons-nous examiné les moyens de contrôle dont dispose la Commission de la C.E.E. et la mise en oeuvre de ces moyens depuis le début des opérations relatives aux aides à la production (1), plus spécialement étudiées sous le présent numéro.

Les aides à la production sont définies par le protocole no. 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, construction de centres polyvalents d'assistance technique, installations technologiques, recherches et études agronomiques, travaux anti-érosifs, plantations, etc.).

Nous commenterons successivement ces deux groupes de dépenses d'après les résultats de nos contrôles.

(1) Date de signature des premières conventions de financement servant de cadre aux aides à la production : 30 octobre 1964 (Cameroun), 18 janvier 1965 (Centrafrique), 23 février 1965 (Niger), 2 mars 1965 (Tchad).

a. Soutien des prix

Les premières conventions de financement qui ont pour objet le versement aux exportateurs de primes de complément, nommées encore "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 ventes obtenus. Par contre, les justifications proprement dites présentées par les exportateurs aux organismes agréés ne sont pas explicitement exigées par le Fonds.

Interrogée sur le point de savoir dans quelle mesure de telles justifications pourraient être soumises aux contrôles, la Commission de la C.E.E. nous a fait connaître qu'elle exige, depuis l'établissement des premières conventions de financement, 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.

De telles justifications ne nous ont pas encore été soumises à l'appui des opérations comptabilisées à la fin de l'exercice, étant donné que seules quelques conventions de financement, les premières conclues, sont en voie d'achèvement (1) et que la communication des justifications proprement dites n'est prévue qu'à partir de la convention de financement no. 371 conclue avec la république du Cameroun le 14 février 1966.

b. Amélioration structurelle

Les dépenses relatives aux actions d'amélioration structurelle peuvent être justifiées sans difficultés, selon les modalités habituelles et les conventions de financement fixent avec précision les pièces qui doivent être soumises au contrôle : copies de contrats et certificats de réception, par exemple, en ce qui concerne les achats d'engrais, de matériel ou d'insecticide, les travaux de construction, etc.

Il n'en reste pas moins que certaines catégories de dépenses soulèvent des problèmes particuliers de vérification qui ne sauraient être méconnus sous peine d'abandonner toute possibilité de contrôle. Ainsi, nous avons relevé un paiement de UC 403.478 représentant un grand nombre de primes d'ensemencement versées aux producteurs de coton dans la république centrafricaine pour lesquelles les justifications présentées sont nettement insuffisantes. La convention de financement prévoit à cet effet que l'organisme agréé (la caisse de stabilisation des prix du coton) doit établir le relevé des virements effectués en faveur d'organismes intermédiaires auxquels est confiée l'exécution des versements en espèces. Les états de paiements en espèces aux producteurs (que ces paiements soient effectués directement par l'organisme agréé ou par des organismes intermédiaires) doivent indiquer les sommes globales versées par sous-préfecture.

(1) Au 31 décembre 1966, un seul programme d'aides à la production est terminé (convention de financement no. 303 - Centrafrique - signée le 18 janvier 1965).

Les relevés qui nous ont été soumis, en annexe aux mandats de paiement, ne reprennent effectivement que les sommes globales, sans individualisation des paiements. Or, l'organisme agréé obtient, comme il se doit, les quittances souscrites par les planteurs bénéficiaires. A la question posée de savoir si un certain nombre de ces quittances ne peuvent être communiquées au Fonds par les soins du contrôleur délégué, la Commission de la C.E.E. a observé que "la convention de financement ne prévoit pas la production des quittances souscrites par les planteurs qui, pour la plupart, sont illettrés et que, dans ces conditions, une communication de ces quittances n'a pas paru opportune".

Il semble que l'on soit en présence d'une lacune regrettable de la convention de financement et qu'une amélioration doive être apportée sur ce point. On ne peut, de toute évidence, arguer du fait que la plupart des planteurs sont illettrés pour ignorer définitivement les risques d'abus que la procédure décrite est susceptible d'entraîner (1). Les quittances ou autres documents, tels que listes individuelles, doivent être à la disposition des contrôleurs délégués et la communication d'un nombre restreint de ces justifications ne devrait pas rencontrer d'obstacles, dès lors que les services du Fonds ou la Commission de contrôle limiteraient leurs demandes de communication (paiements en espèces effectués dans telle ou telle sous-préfecture) sous réserve évidemment de plus amples investigations dans les cas douteux, jusques et y compris un éventuel contrôle sur place.

Ajoutons, en rapport avec un cas d'espèce, qu'un paiement effectué à concurrence de UC 57.465 pour achats d'engrais et d'insecticides dans le cadre de la première tranche annuelle en faveur de la culture du coton en république Centrafricaine n'a pu être vérifié au cours de l'exercice. Les services du Fonds nous ont fait connaître que, depuis la date du paiement, soit le 2 septembre 1965, les pièces qui auraient dû être annexées à l'ordre de paiement ont été réclamées à plusieurs reprises aux services locaux, sans résultat. Parvenues récemment, ces justifications seront vérifiées dès qu'elles nous auront été communiquées.

(1) Nous noterons que les primes d'ensemencement payées dans une seule commune sont d'un montant assez élevé (10.000 UC fréquemment).

CHAPITRE III : CONCLUSIONS

335. 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 de la C.E.E. 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 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 C.E.E. de la gestion financière des Fonds de développement.

Le présent rapport a été rédigé en langue française et déposé à Bruxelles le 14 juillet 1967.

La Commission de contrôle