

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 1970
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 1970

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>PREMIER VOLUME</u>	<u>Pages</u>
<u>INTRODUCTION GENERALE</u>	1
<u>PREMIERE PARTIE</u> : <u>LES GESTIONS BUDGETAIRES DES COMMUNAUTES</u>	5
<u>CHAPITRE I</u> : <u>LE BUDGET DES COMMUNAUTES EUROPEENNES</u>	6
<u>SECTION I</u> : <u>L'ASSEMBLEE</u>	6
A. Le résultat de la gestion	6
B. Observations	11
<u>SECTION II</u> : <u>LE CONSEIL</u>	15
A. Le résultat de la gestion	15
B. Observations	22
<u>SECTION III</u> : <u>LA COMMISSION</u>	27
Paragraphe I : Fonctionnement	27
A. Le résultat de la gestion	27
B. Observations	37
Paragraphe II : Le Fonds social européen	62
A. Le résultat de la gestion	62
B. Observations	65
Paragraphe III : Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole	70
I. Section Garantie	72
II. Section Orientation	89
III. Sections spéciales I et II	109
<u>SECTION IV</u> : <u>LA COUR DE JUSTICE</u>	111
A. Le résultat de la gestion	111
B. Observations	115

	<u>Pages</u>
<u>CHAPITRE II</u> : <u>LE BUDGET DE RECHERCHES ET D'IN-VESTISSEMENT DE LA C. E. E. A.</u>	119
A. Le résultat de la gestion	119
B. Observations	129
<u>CHAPITRE III</u> : <u>OBSERVATIONS ET CONSIDERATIONS GENERALES</u>	137
<u>APERÇU GENERAL DES DEPENSES DES COMMUNAUTES AU COURS DES EXERCICES 1958 A 1970</u>	159
<u>CHAPITRE IV</u> : <u>CONCLUSIONS</u>	163

DEUXIEME VOLUME

<u>DEUXIEME PARTIE</u> : <u>LES FONDS DE DEVELOPPEMENT</u>	2
<u>CHAPITRE I</u> : <u>LE FONDS DE DEVELOPPEMENT POUR LES PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER</u>	3
A. Le résultat de la gestion	3
B. Observations	11
<u>CHAPITRE II</u> : <u>LE FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT</u>	17
A. Le résultat de la gestion	17
B. Observations	28
<u>CHAPITRE III</u> : <u>CONCLUSIONS</u>	51

Un relevé des observations figure aux pages 165 à 168 du premier volume, ainsi qu'aux pages 53 à 56 du deuxième volume.

DEUXIEME PARTIE :

LES FONDS DE DEVELOPPEMENT

LES FONDS DE DEVELOPPEMENT

206. Les fonds de développement font l'objet d'une gestion autonome, distincte du budget de la Communauté.

- a) 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 à l'article 136 du Traité de la CEE et annexée à ce dernier.

La convention d'application, conclue pour une durée de cinq années, a prévu le versement par les Etats membres de contributions d'un montant global de UC 581.250.000, destiné à financer des investissements de caractère social ainsi que des investissements économiques d'intérêt général. La période de cinq ans est expirée, mais quelques exercices seront encore nécessaires pour terminer les opérations de financement entreprises par le Fonds.

- b) Une deuxième convention, valable pour une nouvelle période de cinq ans, et entrée en vigueur le 1er juin 1964, a été signée à Yaoundé, le 20 juillet 1963, entre la CEE et les Etats africains et malgache associés.

En vertu de cette convention et par accord interne signé également à Yaoundé le 20 juillet 1963, les Etats membres de la CEE mettent à la disposition du Fonds européen de développement (2ème Fonds) un montant de UC 730.000.000, auquel s'ajoutent les prêts d'un total de UC 70.000.000 à octroyer par la Banque européenne d'investissement sur ses ressources propres.

Les ressources du Fonds sont utilisées sous forme d'aides non remboursables et de prêts aux Etats africains et malgache associés, ainsi qu'aux pays et territoires d'outre-mer et départements d'outre-mer, en matière d'investissements économiques et sociaux, d'assistance et de coopération techniques, et d'aides à la production et à la diversification.

- c) Une troisième convention, valable pour une durée de cinq ans expirant au plus tard le 31 janvier 1975, a été signée à Yaoundé le 29 juillet 1969 entre la CEE et les Etats africains et malgache associés et est entrée en vigueur, après ratification, le 1er janvier 1971.

Par cette convention et un accord interne signé également à Yaoundé le 29 juillet 1969, les Etats membres de la CEE mettent à la disposition du Fonds européen de développement (3ème Fonds) un montant de UC 900.000.000, auquel s'ajoutent les prêts d'un total de UC 100.000.000 à octroyer par la Banque européenne d'investissement.

Cette nouvelle convention de Yaoundé se caractérise par la suppression des aides à la production en matière de soutien des prix et la création d'un fonds de réserve destiné à faire face à une chute éventuelle des prix mondiaux et à des calamités naturelles. Outre les investissements dans les domaines déjà prévus par la lère convention de Yaoundé, elle institue des aides à la commercialisation et à la promotion des ventes, qui visent à développer le commerce extérieur des Etats associés.

207. Pour les premier et deuxième Fonds, nous examinerons successivement le bilan au 31 décembre 1970 et le compte de gestion de l'exercice écoulé ; nous formulerons ensuite quelques observations.

Le troisième Fonds, qui n'est entré en vigueur que le 1er janvier 1971, n'a pu évidemment comporter au cours de l'exercice 1970 aucune opération de recette ou de dépense. Toutefois, pour assurer la transition entre le 2ème et le 3ème Fonds et pallier les inconvénients nés du retard apporté à la ratification de la deuxième convention de Yaoundé, des mesures transitoires ont été adoptées consistant à

- préparer des projets qui ont pu faire l'objet de décisions de financement des instances compétentes dès les premiers mois de 1971 ;
- utiliser des réserves et reliquats, existant dans le cadre du 2ème Fonds, en vue de financer des opérations de coopération technique générale (bourses d'études principalement) dont la continuité devait être assurée.

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 1970

208. Le bilan du Fonds au 31 décembre 1970 se présente ainsi :

Actif

Financements effectués	UC 523.889.643
Frais financiers	UC 886.490
Avance au 2ème Fonds	UC 57.743.933
	<u>UC 582.520.066</u>

Passif

Contributions 1958-1962	UC 581.250.000
Produits et intérêts divers	UC 1.270.066
	<u>UC 582.520.066</u>

Par rapport au bilan précédent, les seules modifications concernent le poste d'actif "financements divers" qui s'est accru du montant des paiements intervenus au cours de l'exercice 1970, soit UC 15.102.712, lesquels ont entraîné une réduction de même montant de l'avance au 2ème Fonds, en raison de la fusion des trésoreries des deux fonds réalisée à compter du 1er janvier 1969.

Le poste "recettes diverses" reste bloqué à UC 1.270.066 car les intérêts des fonds disponibles sont désormais comptabilisés au bénéfice du 2ème Fonds, bien que la trésorerie de ce dernier soit assurée par le 1er Fonds. En effet, la situation de trésorerie du FED au 31 décembre 1970 fait apparaître un total de disponibilités de UC 30.027.824, somme inférieure à l'avance du 1er Fonds au 2ème (UC 57.743.932).

On rappellera enfin qu'en mai 1967, le Conseil avait décidé que les recettes provenant des "produits financiers et divers", après inscription au budget de la Communauté "seront utilisées en temps opportun, dans l'intérêt des EAMA et des PTOM, de préférence pour des interventions se situant en dehors des actions prévues par les textes en vigueur".

Cette déclaration d'intention a reçu une première application lorsque le Conseil a décidé, en 1970, d'affecter un million d'UC au fonds de soutien aux oléagineux créé par la décision du 25 février 1967 et qui bénéficie, par ailleurs, d'une dotation budgétaire de 13 millions d'UC (cf. infra n° 242).

Rien n'a encore été décidé au sujet de l'affectation du reliquat de UC 270.065 qui viendra vraisemblablement s'ajouter aux intérêts bancaires et produits divers du 2ème FED et recevra, avec eux, une imputation budgétaire pour des actions situées hors du cadre du Fonds mais menées de préférence en faveur des EAMA et des PTOM.

II. LES ENGAGEMENTS

209. Au 31 décembre 1970, la situation des engagements effectués depuis le début des opérations du premier Fonds s'établissait comme suit :

<u>Engagements définitifs</u>	<u>UC 543.727.207</u>
Montant des engagements approuvés, des devis estimatifs arrêtés et des contrats	UC 524.828.084
Contrats d'assistance technique relatifs à plusieurs projets	UC 4.348.819
Contrats de contrôle technique	UC 9.312.702
Contrats d'études prévus dans le cadre de la procédure spéciale accélérée	UC 4.351.112
Frais financiers divers	UC 886.490

<u>Engagements provisoires</u>	<u>UC 30.276.113</u>
Montant des autorisations d'engagement comptabilisées lors de la signature des conventions de financement conclues entre la Commission et les pays et territoires d'outre-mer, y compris les engagements supplémentaires dits "crédits limitatifs"	UC 30.250.130
Autres engagements : contrats d'études prévus dans le cadre de la procédure accélérée, non encore signés au 31 décembre 1970	UC 25.983
<u>Financements décidés</u>	<u>UC 513.378</u>
Projets approuvés par le Conseil (pour les projets économiques) ou par la Commission (pour les projets sociaux) et qui doivent encore faire l'objet de conventions de financement.	
<u>Réserves</u>	<u>UC 6.733.302</u>
Au 31 décembre 1970, le montant total des engagements s'élève dès lors, pour 392 projets, à	UC 581.250.000

Parmi les engagements définitifs figure un montant de UC 4.348.819 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 1970, un montant total d'engagements pour "frais de direction et de surveillance des travaux" de UC 15.776.804. Ce montant comprend, outre les engagements définitifs précités (UC 4.348.819), les engagements de même nature dont le classement n'a pu être opéré projet par projet et qui sont, pour ce motif, inclus dans le montant de UC 524.828.084 concernant les marchés approuvés, les devis estimatifs arrêtés et les contrats.

Rappelons que la Direction du Fonds ne considère pas le montant de UC 6.733.302 figurant au tableau ci-dessus sous le libellé "réserves" comme étant disponible mais plutôt comme une réserve destinée à couvrir les dépassements éventuels sur engagements définitifs. Le montant des reliquats disponibles ne pourrait être valablement chiffré que si les services du FED avaient procédé à l'opération de "replafonnement" des projets permettant de déterminer avec précision le montant prévisible des coûts d'exécution révisés.

Mais cette opération de clarification comptable a été retardée dans l'attente de la décision à prendre au sujet du virement des reliquats du 1er FED sur le second (cf. infra n° 210, c).

210. L'évolution des engagements financiers souscrits depuis l'origine sur le premier Fonds peut être retracée dans le tableau reproduit à la page suivante, tableau qui appelle quelques commentaires.

a) Le Fonds de développement pour les pays et territoires d'outre-mer (1er Fonds) couvre la période quinquennale 1958-1962. Des projets continuent cependant à y être imputés en 1970 et l'annexe IV de la deuxième convention d'association prévoit que " les ressources (du 1er Fonds) n'ayant pas encore fait, au 31 décembre 1962, l'objet d'engagements, continueront à être utilisées... dans les conditions prévues par la convention d'application annexée au Traité, ainsi que par la réglementation en vigueur à cette date ".

L'article 19 de l'accord interne relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté reprend cette disposition et prévoit même que " dans le cas où un manque de ressources dû à l'épuisement du reliquat compromettrait le bon achèvement de projets financés dans le cadre du 1er Fonds, des propositions de financement supplémentaires pourraient être présentées par la Commission".

Nous avons souligné dans notre précédent rapport (n^{os} 239 et 240) que cette prolongation du pouvoir d'engagement sur le 1er Fonds était inéluctable en raison de la situation financière à la fin de la période quinquennale, mais qu'il eût été plus logique, sur le plan de la gestion, de limiter dans le temps le report des autorisations d'engagement, en n'admettant que les réajustements imposés par la liquidation des projets et en décidant le transfert des faibles réserves résiduelles sur les dotations du 2ème Fonds (section "Projets d'investissement").

b) En l'absence d'une telle décision, de nouveaux projets ont encore été engagés sur le premier Fonds.

En 1969, ces engagements nouveaux avaient porté sur UC 2. 459. 000 concernant trois projets :

- Sénégal	: adductions d'eau de huit centres secondaires	UC	425. 000
- Côte d'Ivoire	: Ecole nationale d'administration	UC	778. 000
- Niger	: modernisation de la route Niamey-Zinder	UC	1. 256. 000

Le caractère inadéquat de ces imputations apparaît si l'on relève que, pour l'école d'administration de Côte d'Ivoire, les études ont été imputées sur le 2ème FED (projets 216-106-01 et 02) et que, pour la route Niamey-Zinder, le nouveau projet 1er FED (n° 12. 21. 803) n'est que le complément du projet 2ème FED (n° 211. 013. 29). La convention du 26 mars 1970 imputée pour UC 1. 256. 000 sur le 1er FED est un avenant à la convention 588 du 2 février 1970 s'élevant à UC 3. 223. 000.

En 1970, les engagements nouveaux s'élèvent à UC 995. 000 et intéressent cinq projets :

- Mauritanie	: aide temporaire à l'établissement maritime de Nouakchott	UC	109. 000
- Côte d'Ivoire	: collège de jeunes filles à Abidjan	UC	468. 000
- Dahomey	: route Hillakondji-Cotonou	UC	317. 000
- Niger	: aide d'urgence pour la lutte contre l'épidémie de méningite	UC	65. 000
- St Pierre et Miquelon	: amélioration d'adduction d'eau de St Pierre	UC	36. 000

EVOLUTION DES ENGAGEMENTS FINANCIERS DU 1ER FONDS

(en millions d'UC)

	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Dotation globale	581,25	581,25	581,25	581,25	581,25	581,25	581,25	581,25	581,25	581,25	581,25	581,25
Nombre de projets	60	121	230	316	357	369	382	382	382	384	387	392
Engagements définitifs	5,11	13,49	66,69	130,42	233,56	344,69	414,67	481,54	502,15	523,50	534,01	543,73
Pourcentage sur dotation	0,9%	2,3%	11,5%	22,4%	40,2%	59,4%	71,5%	83%	86,6%	90,1%	91,8%	93,5%
Engagements provisoires	7,14	62,51	157,95	258,85	237,90	188,43	155,90	96,03	75,75	50,94	38,24	30,28
Financements décidés ou en instance	38,89	38,67	62,02	59,73	33,-	6,43	5,49	0,27	-	0,11	2,03	0,51
Total des engagements	51,15	114,67	286,66	449,-	504,46	539,55	576,06	577,84	577,90	574,55	574,28	574,52
Pourcentage sur dotation	8,8%	19,7%	49,4%	77,4%	86,9%	93,-%	99,1%	99,1%	99,1%	98,8%	98,8%	98,8%
Réserves	530,10	466,58	294,59	132,25	76,79	41,70	5,19	3,41	3,35	6,70	6,97	6,73

Ici encore les imputations semblent commandées beaucoup plus par l'existence de reliquats que par la logique des interventions. Les aides temporaires ou d'urgence (Mauritanie, Niger) entrent difficilement dans le cadre des projets d'investissements prévus par la réglementation du premier Fonds. Le projet n° 12. 21. 606 concernant la route au Dahomey n'est imputé sur le 1er FED que pour apporter un financement complémentaire au projet 211. 007. 09 imputé sur le 2ème FED. De même, le projet 12. 24. 702 pour St Pierre et Miquelon vient-il s'ajouter au projet 311. 039. 01 du 2ème FED.

Il semble d'ailleurs qu'une décision de principe ait été prise d'imputer par priorité sur le 1er FED les projets destinés à couvrir des dépassements constatés sur des projets du 2ème FED. Une telle décision, même si elle heurte quelque peu la logique chronologique, permet cependant une clôture plus rapide que dans le cas de projets entièrement nouveaux.

c) Pour répondre aux précédentes observations de la Commission de contrôle, les services du FED, conscients des inconvénients que présentait la gestion simultanée de trois Fonds, ont élaboré un projet consistant en une "décision-cadre" autorisant la Commission à virer au 2ème FED les reliquats du 1er FED devenus certains et à en proposer l'affectation selon les procédures régissant ce 2ème FED. Ces virements s'opéreraient progressivement au fur et à mesure que l'avancement de l'exécution permettrait une détermination correcte des reliquats par pays.

En formulant cette proposition, les services du FED n'ignoraient pas les obstacles juridiques découlant des dispositions de l'annexe IV de la convention d'association et de l'article 19 de l'accord interne ainsi que des différences existant entre les procédures d'approbation des projets relevant respectivement du 1er et du 2ème FED.

Il n'en demeure pas moins qu'une telle solution permettrait une simplification de la gestion tout en confirmant l'affectation des reliquats au bénéfice des EAMA et des PTOM et en renforçant les pouvoirs d'intervention du comité du FED.

L'examen de cette proposition est d'autant plus important que la solution adoptée pourra éventuellement être étendue lorsque sera prise la décision d'arrêter les engagements nouveaux sur le 2ème FED et de reporter les reliquats disponibles sur le 3ème FED.

211. Le taux global de 93,5 % d'engagement définitif des dotations du premier Fonds recouvre des situations locales très variées. La ventilation par zone des engagements au 31 décembre 1970 fait apparaître, en effet, les résultats ci-après (en milliers d'UC). (Rappelons que les zones comprennent les pays et territoires d'outre-mer ayant entretenu ou entretenant des relations particulières avec la Belgique, la France, l'Italie et les Pays-Bas).

	<u>Zone 1</u> (Belgique)	<u>Zone 2</u> (France)	<u>Zone 3</u> (Italie)	<u>Zone 4</u> (Pays-Bas)
Allocations	30.000	506.250	10.000	35.000
Engagements définitifs	28.828	475.995	9.854	29.050
- pourcentage	96,1%	94, -%	98,5%	83, -%
Autres engagements	862	25.510	67	4.351
Réserves	310	4.745	79	1.599

On relèvera surtout le retard persistant dans l'utilisation des dotations de la zone 4 (fin 1969, le taux s'établissait à 73,5 %).

III. LES PAIEMENTS

212. Les paiements effectués depuis le début des opérations du 1er Fonds jusqu'au 31 décembre 1970 ont atteint un montant total de UC 524.776.133 qui se subdivise en :

- investissements proprements dits	UC 506.381.357
- honoraires versés aux contrôleurs techniques et frais de publicité	UC 8.972.625
- frais de direction et de surveillance des travaux (assistance technique).....	UC 4.294.463
- paiements relatifs aux contrats d'études selon la procédure spéciale accélérée	UC 4.241.198
- frais financiers divers et différences de change	UC 886.490
	<hr/>
	UC 524.776.133

Ces paiements se répartissent comme suit, en fonction des pays et territoires d'outre-mer ayant entretenu ou entretenant des relations particulières avec :

la Belgique	UC 25.335.512
la France	UC 463.898.664
l'Italie	UC 9.603.637
les Pays-Bas	UC 25.938.320
	<hr/>
	UC 524.776.133

213. L'évolution des paiements depuis l'origine a été la suivante (en millions d'UC). Comparés aux engagements définitifs, ils mesurent le rythme de liquidation des projets.

	<u>Engagements définitifs</u>	<u>Paiements</u>	<u>%</u>
1960	13,49	3,36	24,9
1961	66,69	19,11	28,6
1962	130,42	72,45	55,7
1963	233,56	137,74	59,1
1964	344,69	221,14	64,3
1965	414,67	305,96	73,9
1966	481,54	382,07	79,7
1967	502,15	444,41	88,5
1968	523,50	483,04	92,3
1969	534,01	508,67	95,2
1970	543,73	524,78	96,5

On continue donc à observer une augmentation des règlements, augmentation qui n'est d'ailleurs pas la même partout. La ventilation par zone donne les résultats suivants, à la fin de 1970 (en millions d'UC) :

	<u>Zone 1</u> (Belgique)	<u>Zone 2</u> (France)	<u>Zone 3</u> (Italie)	<u>Zone 4</u> (Pays-Bas)
Engagements définitifs	28,83	476,-	9,85	29,05
Paiements	25,34	463,90	9,60	25,94
% de liquidation	87,9%	97,4%	97,5%	89,3%

A la fin de 1969, les pourcentages de liquidation pour chacune des grandes zones indiquées ci-dessus s'établissaient respectivement comme suit : (85,4%, 95,9%, 95,3%, 93,7%).

Sur un total de 392 projets à exécuter, 308 projets étaient terminés au 31 décembre 1970 et ils se répartissaient de la manière suivante :

	<u>Nombre de projets à exécuter</u>	<u>Nombre de projets terminés</u>	<u>%</u>
Zone 1 (Belgique)	38	30	79
Zone 2 (France)	325	262	81
Zone 3 (Italie)	7	5	71
Zone 4 (Pays-Bas)	22	11	50

B. OBSERVATIONS

214. Travaux de construction de barrages

La construction de 8 barrages en terre, décidée dans le cadre de la convention de financement conclue le 17 mars 1961 entre la CEE et la République de Haute-Volta, s'est caractérisée par des délais anormaux qui, pour l'un des barrages, ont reporté la date de la réception définitive au 23 mai 1969, soit 7 ans après la réception provisoire qui a eu lieu, dans de mauvaises conditions, le 23 juillet 1962. Cinq autres barrages ont été réceptionnés définitivement en mai et août 1967. Or les délais d'exécution étaient fixés initialement à 6 mois par les 4 marchés approuvés le 6 décembre 1961 pour l'ensemble des travaux.

Selon les rapports de contrôle technique, les retards ainsi constatés proviennent généralement du mauvais état des talus qui ont dû être refaits et de la remise tardive à l'administration locale des documents techniques comportant les résultats des études, implantation et essais de sols. La nécessité de procéder à des aménagements en cours d'exécution et même après la réception provisoire est due aux erreurs commises par la société chargée des études préalables et à la surveillance inadéquate des chantiers par cette même société.

Ces aménagements qui ont entraîné de très longs délais n'ont pas assuré pour autant la retenue d'eau dans des conditions satisfaisantes. Pour un cas au moins, les défauts du barrage le rendent inutilisable, étant donné que la cuvette était complètement à sec le 25 octobre 1969, quelques jours après la fin de la saison des pluies qui, dans cette zone, a duré du 20 mai au 15 octobre.

Le coût de ce barrage, prévu pour un montant de UC 88.331, s'est élevé en définitive à la somme de UC 128.898.

Pour un autre barrage, les dépenses se sont élevées à UC 241.483 alors que le coût était évalué initialement à UC 68.783, une telle augmentation étant due au mauvais état de la digue dont l'utilisation avait été imprudemment décidée par les services administratifs locaux.

Le montant total de l'investissement s'élève ainsi à UC 1.160.033 soit UC 145.010 en moyenne par ouvrage, auquel il y a lieu d'ajouter les frais d'études (UC 76.969) et de surveillance des travaux (UC 316.666) soit, au total, un peu plus de 32 % du montant des travaux proprement dits.

Les frais d'études et de surveillance des travaux, déjà excessifs par eux-mêmes, apparaissent hors de mesure si l'on considère les résultats décevants de l'exécution, aussi bien en ce qui concerne le mauvais état de certains ouvrages que leur coût définitif.

En outre, il n'est pas certain que la partie utilisable de l'investissement apporte une réelle amélioration en matière de production agricole et de formation des agriculteurs, étant donné qu'aucun système d'irrigation n'a été raccordé aux barrages. En effet, le programme de construction s'inscrivait dans un vaste plan d'aménagements agricoles et d'irrigation de 638 hectares que l'Etat associé s'était engagé à réaliser à charge du budget national, mais ces travaux complémentaires n'ont pas été entrepris faute de crédits. Il en résulte dès lors que l'infrastructure hydraulique financée par le Fonds demeurera partiellement improductive.

Une telle situation est d'autant plus regrettable qu'un autre programme de construction de 64 barrages est en voie d'achèvement pour un montant provisoire de UC 7.738.000. Le problème ainsi posé pour l'utilisation rationnelle de cette catégorie d'investissements mérite d'être résolu dans les meilleures conditions et dans les meilleurs délais possibles.

215. Exécution d'un investissement concernant la culture du coton

Le coût du projet dénommé "Office du Niger" comportant l'exécution d'un programme de coopération technique et d'investissement en république du Mali s'est élevé à la somme de UC 1.784.454. Le programme d'investissement prévoyait l'aménagement de 3.012 hectares de terres à coton, la réparation et l'étude d'un barrage et d'un canal d'irrigation et l'installation de matériels d'égrenage du coton. Ces réalisations devaient permettre une amélioration substantielle de l'infrastructure agricole dans la zone couverte par l'Office du Niger ainsi que de l'encadrement technique nécessaire au développement des cultures intensives.

Les plus sérieuses réserves ont été émises par le contrôleur technique à l'égard des réalisations elles-mêmes et de l'usage qui en est fait par la population locale. Sur le plan technique, on peut noter que la fourniture et l'installation des matériels d'égrenage du coton dont le coût a atteint la somme de UC 109.180, ou bien ne correspondaient pas aux besoins prévus, ou bien ne contraient pas l'adhésion du personnel et de l'administration chargés de leur fonctionnement et de leur entretien. Lors des contrôles effectués en 1968, l'usine d'égrenage de Niono était en dérangements et l'une des trois égreneuses était hors d'usage d'une manière quasi-permanente. La presse, en mauvais état de fonctionnement, n'atteignait pas la norme requise de 200 kilogrammes en moyenne par balle de coton. Le nettoyage du coton était lui-même défectueux ainsi que son évacuation, une partie des graines se perdant sur un point du parcours de transmission et devant être récupérée à la main. L'ancienne centrale électrique était très mal entretenue ainsi que d'autres matériels, tels les 15 tracteurs ou les 2 batteuses qui encombraient, parmi d'autres machines hors d'usage, les hangars et la cour de Molodo. Le défaut d'entretien et le manque d'intérêt manifesté à tous égards par les responsables ont été imputés aux caractéristiques d'un matériel qui, considéré comme non adapté aux besoins du pays, a été jugé inférieur aux fournitures procurées par d'autres sources de financement.

Outre le défaut d'entretien ou les défauts des installations techniques, la rentabilité économique du projet a été mise en cause après l'échec enregistré dans l'utilisation des terres, soit par suite du drainage trop rapide des eaux excédentaires provenant des tornades et provoquant le reflux des eaux dans les parcelles, soit en raison de l'entretien insuffisant des réseaux de drainage et du manque de discipline dans l'irrigation des parcelles attribuées aux agriculteurs.

Dans ces conditions, la production de coton qui, en culture sèche, atteint 1.000 kilogrammes à l'hectare, a bien été portée à 2.000 kilogrammes, mais sans constituer pour autant un revenu supplémentaire, compte tenu des frais inhérents à la culture irriguée. La production est d'ailleurs retombée au niveau antérieur de 1.000 kilogrammes à l'hectare, ce qui explique en partie la désaffection des producteurs dont un certain nombre ont abandonné les superficies aménagées. Il en résulte, en définitive, que les trois quarts de ces superficies ont été laissés en jachère et que, depuis la fin de l'année 1970, la culture du coton a été définitivement abandonnée pour être remplacée par celle du riz.

Les circonstances qui viennent d'être évoquées sont loin de répondre à l'objectif que s'étaient assigné la Commission et les instances locales, à la suite de l'étude préalable entreprise conjointement par les services du Fonds et la mission d'assistance technique du F. A. C. (Fonds d'Aide et de Coopération).

En réponse aux observations formulées par la Commission au sujet de la dégradation de la situation due en partie à l'absence de personnel qualifié, après le départ en 1967 de l'assistance technique financée par le FED, les autorités locales ont bien financé une étude complémentaire en cours d'opération, mais cette étude qui préconisait une restructuration de l'Office du Niger, établissement public créé par la France en 1939, n'a pas été suivie d'effet, les conclusions n'étant pas jugées conformes aux options locales en matière économique.

216 Caractère onéreux d'une étude dont l'utilisation n'a pas été précisée

Un contrat d'étude dont l'objet essentiel était l'élaboration du dossier d'adjudication de travaux routiers en république du Congo-Kinshasa, plus précisément à la suite de dégradations importantes subies par la route Boma-Tshela, a coûté au Fonds la somme de UC 129. 448, soit le double du montant de UC 64. 000 qui avait été prévu.

Selon la société d'études, des dégradations supplémentaires seraient intervenues entre la remise en 1962 d'un rapport établi par une mission d'assistance technique chargée d'évaluer les dégradations et le commencement des travaux d'études, en février 1964.

La remise du rapport final a eu lieu le 17 décembre 1965, hors des délais contractuels fixés à 9 mois et le dernier paiement n'a été effectué, à titre transactionnel, que le 10 novembre 1969 pour la somme de UC 69. 054, la Direction du Fonds ayant contesté entre-temps l'augmentation de la consistance des travaux et les prétentions de la société.

De l'examen des projets d'investissements qui ont été ou sont actuellement financés par le Fonds, il résulte que des travaux de réfection n'ont pas été entrepris depuis lors sur la route Boma-Tshela. L'Institution nous a confirmé par ailleurs qu'aucun marché de travaux n'avait été financé par le budget local. La question se pose en tout cas de savoir si les résultats de l'étude sont encore valables et s'ils pourront être exploités pour l'élaboration du dossier d'adjudication, comme il avait été prévu à l'origine.

En ce qui concerne la procédure suivie et les circonstances qui ont entouré l'exécution de l'étude, on peut se demander comment les réunions de coordination prévues par le contrat n'ont pu éviter de semblables délais et de telles difficultés au sujet des travaux supplémentaires. En réalité, la première réunion n'a eu lieu qu'au mois de septembre 1965, quelques jours avant la remise du rapport final. De même, des observations et réserves ne semblent pas avoir été formulées en temps utile par le contrôleur délégué au cours de l'exécution de l'étude. Dès lors, les dispositions de l'article 12 du contrat prévoyant " qu'en cours d'exécution le Fonds pouvait suivre le déroulement de l'étude, " demander des éclaircissements et l'orienter éventuellement " n'ont pas été suivies d'effet et ont rencontré des difficultés au sujet desquelles nous n'avons pas obtenu, de la part de l'Institution, des explications entièrement satisfaisantes.

217. Exécution d'un investissement routier

Le programme d'aménagement sur une longueur de 186 Km de la route Segou-Bla-San en république du Mali a fait l'objet d'une demande de financement à la Commission le 5 décembre 1960. Les délais requis pour la préparation de la convention de financement n° 169 et des dossiers techniques d'appel d'offres ont été tels que le marché des travaux a été approuvé le 12 mai 1966 et l'ordre de service notifié à l'entreprise adjudicataire le 1er septembre 1966.

Les travaux, qui ont été réalisés dans le délai contractuel de 29 mois, ont donné lieu à quatre réceptions partielles ; les 29 mai, 11 juillet et 17 décembre 1968, ainsi que le 22 janvier 1969 et, malgré de nombreuses malfaçons et détériorations, la réception définitive a été prononcée le 24 février 1970.

Le procès-verbal de réception définitive, visé par le contrôleur délégué et le contrôleur technique, ne fait aucune réserve au sujet de ces malfaçons et détériorations alors que, dans les rapports des 14 août et 10 octobre 1969, le contrôleur technique relevait les nombreuses dénivellations dues à un mauvais compactage de la couche de base ainsi que divers défauts de revêtement, bosses, réparations inégales et effets de peignage, et précisait que les essais effectués en laboratoire avaient fait apparaître un dosage de bitume inférieur aux normes prescrites pour les couches de revêtement et qu'un seul essai de compactage sur les sept essais réalisés avait été jugé satisfaisant.

Ces défauts auxquels se sont ajoutées entre-temps des fissures du revêtement sont d'ailleurs repris dans le rapport de contrôle du 5 mars 1970. Selon les termes de ce rapport, l'insuffisance du compactage de la couche de base continuera à entraîner des déformations et des tassements, à défaut d'une réparation totale nécessitant la démolition de cette couche ainsi que des remblais dans leurs parties déformées.

L'absence de réserves dans le procès-verbal de réception définitive est, dès lors, inexplicable et met en cause aussi bien la responsabilité du contrôleur délégué que celle du bureau d'études chargé de la surveillance des travaux. Le fait pour l'Administration d'avoir subordonné la notification du procès-verbal de réception définitive à la remise en état des déficiences qui subsistaient en divers endroits de la route n'atténue en rien cette responsabilité et constitue une procédure assez anormale. Il n'est pas certain, d'ailleurs, qu'une telle procédure ait produit son plein effet. Le rapport circonstancié demandé par la suite au bureau d'études chargé de la direction des travaux et qui a été remis aux services du Fonds au cours du mois de juillet 1970 met en cause principalement l'utilisation en couche de base des matériaux disponibles à proximité du tracé de la route, " de qualités géotechniques moyennes à médiocres, en sachant que cela entraînerait des dépenses d'entretien peut-être élevées". Quelle que soit la prudence de ce rapport, faisant état des reprises exécutées par l'entreprise, il n'en reste pas moins que les travaux d'entretien y apparaissent assez préoccupants.

La position adoptée par le contrôleur délégué dans son rapport du mois de juillet 1970, demandé également par la Direction du Fonds, n'est pas sans présenter une certaine analogie avec les réserves mesurées du bureau d'études. Après avoir déclaré qu'ayant lui-même emprunté la route, il la juge "bonne dans l'ensemble", le contrôleur délégué souligne les éloges des membres du comité du Fonds qui l'ont également parcourue, ainsi que des autorités administratives locales, puis il ajoute : "il reste à espérer que des travaux d'entretien ne seront pas nécessaires prématurément et, s'ils l'étaient, que les Ponts-et-chaussées les exécuteront sans retard... Nous le saurons avec plus d'exactitude après la saison des pluies qui vient de commencer".

Il n'est pas certain, dans ces conditions, que la route dont le coût total s'élève à la somme de UC 6. 373. 885 imputée respectivement sur les 1er et 2ème Fonds à raison de UC 3. 435. 539 (convention de financement n° 169) et UC 2. 938. 345 (convention de financement n° 325) puisse remplir de façon durable le rôle qui lui était dévolu, compte tenu notamment des difficultés généralement rencontrées par les Etats associés pour subvenir à l'entretien des investissements réalisés.

218. Absence de rapport concernant la réfection de malfaçons

Les travaux de construction du nouvel hôpital de Papeete, en Polynésie, qui ont été financés par le Fonds à concurrence de UC 4. 261. 139, ont fait l'objet d'une réception provisoire le 14 mars 1969. De l'avis du contrôleur technique, l'entreprise avait réalisé les travaux d'une manière satisfaisante, à l'exception de malfaçons concernant principalement la non étanchéité de certains pignons et des infiltrations dans la couverture de plusieurs bâtiments. Bien que le procès-verbal de réception définitive, en date du 21 février 1970, ne fasse plus aucune mention de ces réserves, le contrôleur technique se devait d'établir un rapport circonstancié précisant les mesures prises pour la réfection des malfaçons.

A la suite de notre demande, la Direction du Fonds nous a fait connaître qu'un rapport unique devait être établi après la réception définitive des fournitures et de certains travaux supplémentaires pris en charge par une autre source de financement. Lors de la rédaction du présent rapport, c'est-à-dire plus d'un an après la réception définitive, ce document ne nous a pas encore été remis.

Même si la réception définitive de l'ensemble des travaux et fournitures n'a pu être prononcée, un tel délai nous semble difficilement admissible car il s'oppose à une information normale des instances du Fonds quant aux investissements qui lui sont propres et qui devraient dès lors faire l'objet d'un rapport séparé.

219. Etudes de développement de la riziculture

a) Sur la base d'études préliminaires effectuées par deux bureaux techniques, un projet pour l'étude du développement de la riziculture en Casamance (Sénégal) a été présenté en septembre 1961 et a fait l'objet d'une décision de financement en novembre. La convention a été signée en décembre ; son adoption a donc été très rapide et le plafond de financement a été fixé à UC 364. 589 (90 millions de francs CFA).

Le marché, conclu en février 1962 avec un groupement d'études rurales réunissant deux organismes qui avaient procédé aux études préliminaires, prévoyait une première phase d'étude pour UC 244. 801. Un avenant a été signé en juin 1962, dans le plafond des UC 364 589, pour l'achèvement des études et l'implantation de casiers expérimentaux.

Les rapports ont été remis avec d'importants retards et n'ont pas donné satisfaction. En avril 1963, l'administration du FED portait sur ces travaux l'appréciation suivante : "Les rapports ont été remis en retard. Les études ne sont ni complètes ni cohérentes... Pour satisfaire au contrat, il y a lieu de refondre entièrement les documents et les présenter de façon compréhensive. . pour aboutir à un projet concret de développement de la riziculture ".

Cette refonte semble avoir été hâtive puisque le rapport définitif, prévu initialement pour le 1er octobre 1962, a été remis en mai 1963.

L'appréciation finale du travail reste encore très réservée. L'administration du FED a en effet estimé que seul l'aspect proprement technique paraît correctement étudié, du moins par l'un des organismes, et que, compte tenu des résultats, l'étude se révèle coûteuse et ne fournit pas "toutes les données" nécessaires et suffisantes en vue de présenter une demande de financement "d'aménagement" comme le stipule le contrat. L'étude socio-économique se réduit à quelques indications générales et à un bref examen du Bassin de l'Anambé, reprenant d'ailleurs dans une large mesure les résultats des études du plan 1960. Le problème de la capacité de travail n'est pratiquement pas traité, le temps de travail disponible, les économies éventuelles par mécanisation, le bilan prévisionnel des emplois restant inconnus. Il manque en outre l'inventaire des cultures, notamment des rizières existantes.

Malgré ces appréciations, la totalité des mémoires a été réglée en octobre 1963, après que des pièces justificatives ont dû être réclamées concernant les matériels et les 10 véhicules automobiles achetés au titre de ce contrat. La clôture de ce projet, prolongée par la liquidation de l'important parc automobile, qui avait été financé à ce titre, a finalement eu lieu le 7 mars 1970.

b) Les graves lacunes du projet précédent ont conduit à financer un deuxième projet qui est, pour partie, la reprise de travaux déjà prévus au premier contrat. Il concerne en effet l'établissement de l'étude socio-économique, la poursuite des études hydrologiques, la création et la gestion de deux casiers expérimentaux en Casamance maritime et l'élaboration des projets d'exécution, dans cette même région, de deux grands périmètres rizicoles, totalisant 3.200 ha.

Le projet présenté en novembre 1963 a fait l'objet d'une décision de financement en juillet 1964 pour UC 527.000. La convention a été signée en octobre 1964. A cette époque, le FED a donné son accord sur le projet de contrat confiant l'étude à un des organismes qui avaient déjà travaillé au titre du projet précédent. Le marché ne sera cependant signé qu'en avril 1965, alors que l'étude a commencé en décembre 1964, l'intervention de trois ministères ayant imposé de longues navettes.

c) La mise en oeuvre des opérations étudiées dans le cadre du 1er FED a été amorcée à charge du 2ème FED. Les retards et les lacunes des études préalables expliquent, pour partie, la forte réduction des ambitions de ce programme.

La première étude financée par le 1er FED devait porter sur 5.000 ha en Basse Casamance et sur 15 à 20.000 ha en Haute et Moyenne Casamance, avec démarrage des réalisations en novembre 1964. La seconde étude, prévue pour 3.200 ha en Basse Casamance, n'a porté en fait que sur 2.900 ha.

Pour la Basse Casamance, un projet a été introduit en décembre 1966, mais n'a donné lieu à décision de financement qu'en novembre 1967 ; le contrat, définitivement approuvé en novembre 1968, concerne 2.000 ha en deux phases de 2 ans portant respectivement sur 600 et 1.400 ha ; cette seconde phase est dès maintenant jugée irréalisable et devra être réduite à la moitié de la superficie prévue. Quant au projet intéressant la Haute et Moyenne Casamance, sa définition précise reste encore à faire.

CHAPITRE II : LE FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT

A. LE RESULTAT DE LA GESTION

I. LE BILAN AU 31 DECEMBRE 1970

220. Le bilan du Fonds européen de développement au 31 décembre 1970 se présente comme suit :

Actif

Financements effectués.....	UC	368.055.806
Prêts à conditions spéciales	UC	13.265.534
Fonds de roulement de l'AEC	UC	7.969.575
Valeurs disponibles et réalisables		
- disponible	UC	30.027.824
- avances garanties	UC	7.234.461
- Etats membres	UC	360.000.000
Frais financiers et administratifs	UC	1.803.190
Opérations en cours de régularisation	UC	883.953
		UC 789.240.343

Passif

Contributions	UC	730.000.000
- versées	UC	370.000.000
- à appeler	UC	360.000.000
Dettes envers le 1er Fonds	UC	57.743.933
Recettes diverses	UC	1.496.410
		UC 789.240.343

Les financements effectués correspondent aux paiements comptabilisés par le Fonds depuis le début de son fonctionnement jusqu'au 31 décembre 1970.

Les prêts à conditions spéciales concernent les prêts octroyés par le Fonds en faveur des Etats, pays et territoires d'outre-mer associés pour le financement d'investissements et pour des actions de diversification.

Le fonds de roulement de l'AEC correspond au solde non régularisé au 31 décembre 1970, des avances versées par la Commission à l'Association européenne pour la coopération, chargée du recrutement et de l'administration d'experts assurant dans les Etats, pays et territoires d'outre-mer associés les tâches de coopération et de contrôle technique.

Sous la rubrique valeurs disponibles et réalisables, le disponible comprend les sommes placées aux comptes spéciaux ouverts dans les pays membres (UC 10.283.740), les sommes détenues par les payeurs-délégués (UC 15.631.094) et le solde (UC 4.112.990) du compte ouvert auprès de quatre institutions financières en vue de faciliter les opérations de transfert avec les Etats associés.

Les avances garanties concernent les avances de trésorerie consenties à la caisse de stabilisation des prix du coton du Tchad (UC 1.452.716), à la caisse de stabilisation des prix de l'arachide du Sénégal (UC 3.843.264), à la caisse de stabilisation des prix du sucre de Madagascar (UC 1.085.034) et à l'office des cultures industrielles du Burundi (UC 853.447).

Sous la rubrique Etats membres sont comptabilisées les contributions restant dues à la clôture de l'exercice et dont la contrepartie figure au passif du bilan sous la rubrique "contributions à appeler".

La rubrique frais financiers et administratifs comprend les frais de port et différences de change supportés par le Fonds (UC 342.677), les frais de fonctionnement du comité du Fonds européen de développement (UC 23.537), l'achat de matériel comptable pour la gestion des bourses (UC 3.881), les frais d'impression des situations statistiques mensuelles du Fonds (UC 78.539), les frais d'abonnements (UC 25.576), les frais afférents au Conseil d'association (UC 262) et enfin, arrêtés au 31 décembre 1969, les frais administratifs du siège de l'Association européenne pour la coopération (UC 1.328.718).

Les opérations en cours de régularisation concernent des opérations de transfert dont l'exécution bancaire était en instance à la date du 31 décembre 1970 (UC 740.133) ainsi que divers montants n'ayant pas encore reçu une imputation définitive (UC 143.820).

Les contributions versées (UC 370.000.000) représentent la partie déjà appelée des contributions que la Convention d'association a mises à la charge des Etats membres pour le financement du deuxième Fonds (UC 730.000.000). Le poste contributions à appeler est constitué par le reliquat de ces contributions (UC 360.000.000) dont la contrepartie se retrouve à l'actif du bilan sous la rubrique "valeurs disponibles et réalisables".

Le montant des dettes envers le 1er Fonds (UC 57.743.933) est repris à l'actif de la situation financière du 1er Fonds.

Enfin le poste recettes diverses comprend le montant des remboursements et intérêts des prêts spéciaux (UC 57.922), le montant des intérêts produits par les disponibilités depuis le 1er janvier 1969 (UC 541.793), la plus-value résultant de la réévaluation, en octobre 1969, des fonds en DM détenus par une institution financière (UC 523.975) ainsi que des gains de change constatés lors de l'approvisionnement de deux payeurs-délégués (UC 372.720).

Conformément aux dispositions du règlement financier du FED, la moins-value résultant de la dévaluation du franc français a été compensée par un versement correspondant de contributions en cette monnaie, les avoirs en francs français étant déposés en des comptes ouverts auprès du Trésor et qui bénéficiaient de la garantie de change.

II. LES RECETTES

221. Aux termes de l'article premier de l'accord interne relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté (J. O. no. 93 du 11 juin 1964), les Etats membres mettent à la disposition de l'organe de gestion du Fonds un montant de UC 730.000.000 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
		UC 730.000.000

A la clôture de l'exercice précédent, les premiers appels de contributions avaient été effectués pour un montant total de UC 240.000.000

Au cours de l'exercice 1970, les nouveaux versements effectués ont porté le montant total des contributions versées par les Etats membres à UC 370.000.000 divisé comme suit :

Belgique	UC	34.972.256
Allemagne	UC	124.942.838
France	UC	124.942.838
Italie	UC	50.688.496
Luxembourg	UC	1.000.372
Pays-Bas	UC	33.453.200
		UC 370.000.000

Ce montant est augmenté des recettes propres du Fonds : intérêts bancaires, bénéfices de change, plus-value constatée lors de la réévaluation du DM. Le montant total des recettes perçues par le 2ème Fonds s'élève dès lors à UC 371.496.410.

III. LES DEPENSESa. Les engagements

222. Au 31 décembre 1970, la situation des engagements souscrits depuis le début des opérations du Fonds s'établit de la manière suivante :

<u>Engagements définitifs</u>	<u>UC 534.858.758</u>
Investissements (marchés et travaux de fournitures)	UC 261.649.769
Contrats d'assistance technique liée aux investissements	UC 23.902.208
Coopération technique générale	UC 37.302.269
Contrôle délégué et technique	UC 17.415.484
Frais administratifs	UC 1.832.507
Secours d'urgence	UC 2.530.266
Aides à la production	UC 74.258.936
Aides à la diversification	UC 68.849.738
Prêts spéciaux	UC 47.117.581
<u>Engagements provisoires</u>	<u>UC 171.502.769</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 171.028.905
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 1970 (reliquat d'une affectation globale de UC 17.000.000 à imputer sur les deux dotations prévues pour les "financements divers")	UC 473.864
<u>Financements et décisions en instance</u>	<u>UC 3.064.383</u>
Montant des projets d'investissement et des programmes d'aides à la production et à la diversification approuvés par le comité du Fonds et qui doivent encore faire l'objet de conventions de financement ou de contrats	UC 2.837.528
Montant des prêts à des conditions spéciales décidés par la Commission et qui n'ont pas encore fait l'objet de contrats	UC 226.855
<u>Réserve</u>	<u>UC 861.431</u>
constituée des <u>reliquats</u> constatés à la clôture des projets et présentée par Etats associés dans la situation des décisions de financement.	
Au 31 décembre 1970, le montant total des engagements s'élève dès lors à	UC 710.287.341

223. La situation des engagements du Fonds, en fonction des dotations initialement fixées par le Conseil d'association et l'accord interne déjà cité, se présente comme suit au 31 décembre 1970 :

(en UC)

Désignation des interventions	Montant des dotations	Montant des engagements	Montant des crédits disponibles
<u>Etats africains et malgache associés</u> <u>(EAMA)</u>			
A. Aides non remboursables			
Financements divers	414.389.688	412.302.157	2.087.531
Aides à la production	91.018.400	84.982.584	6.035.816
Aides à la diversification	114.591.912	109.265.447	5.326.465
B. Prêts spéciaux	46.000.000	44.488.436	1.511.564
<u>Pays et territoires d'outre-mer (PTOM)</u> <u>et départements d'outre-mer (DOM)</u>			
A. Aides non remboursables			
Financements divers	60.000.000	56.392.717	3.607.283
B. Prêts spéciaux	4.000.000	2.856.000	1.144.000
	730.000.000	710.287.341	19.712.659

Les montants des dotations qui apparaissent dans le tableau ci-dessus ont été sensiblement modifiés depuis le début du fonctionnement du Fonds. D'une part, conformément aux articles 26 et 27 du protocole no. 5 annexé à la convention, des Etats associés ont procédé à des options entre les "aides à la production" et les "aides à la diversification". D'autre part, en application de l'article 36 de ce même protocole, des prêts spéciaux ont été octroyés à titre d'aides à la diversification, à concurrence de UC 24.389.688.

Ces dernières décisions ont amené la Commission à diminuer, à concurrence du même montant, la dotation des "aides à la diversification" et à augmenter corrélativement la dotation des "financements divers" qui a été portée de UC 390.000.000 à UC 414.389.688. Ces financements seront ainsi davantage effectués à titre d'aide non remboursable plutôt qu'à titre de prêt.

224. La deuxième convention est entrée en vigueur le 1er juin 1964 et est valable pour cinq ans. La comptabilité du 2ème Fonds n'a cependant été ouverte qu'en 1965.

Depuis cette date, le rythme d'engagement des programmes et d'octroi des aides financières peut être retracé comme suit :

en milliers d'UC

Situation fin décembre	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Allocation 2ème Fonds	730.000	730.000	730.000	730.000	730.000	730.000
Engagements définitifs	48.578 6,6 %	91.577 12,5%	150.000 20,6%	259.013 35,5%	395.862 54,2%	534.859 73,3 %
Engagements provisoires	114.453 15,7%	210.516 28,9%	288.482 39,5%	258.281 35,4%	257.722 35,3%	171.503 23,5%
Financements en instance	49.221 6,8%	66.054 9 %	35.278 4,8%	77.838 10,6%	46.236 6,4%	3.925 0,5%
Engagements totaux	212.252 29,1%	368.147 50,4%	473.960 64,9%	595.132 81,5%	699.820 95,9%	710.287 97,3%
Crédits disponibles (réserve)	517.748 70,9%	361.853 49,6%	256.040 35,1%	134.868 18,5%	30.180 4,1%	19.713 2,7%

a) Ce rythme d'engagement apparaît nettement meilleur que celui qu'a connu le 1er Fonds. En négligeant pour les deux la période de mise en route (1958 pour le 1er Fonds et 1964 pour le 2ème Fonds), la comparaison s'établit ainsi :

	<u>Engagements définitifs</u>		<u>Engagements totaux</u>	
	1er Fonds	2e Fonds	1er Fonds	2e Fonds
1ère année	0,9 %	6,6 %	8,8 %	29,1 %
2ème année	2,3 %	12,5 %	19,7 %	50,4 %
3ème année	11,5 %	20,6 %	49,4 %	64,9 %
4ème année	22,4 %	35,5 %	77,4 %	81,5 %
5ème année	40,2 %	54,2 %	86,9 %	95,9 %
6ème année	59,4 %	73,3 %	93, - %	97,3 %

b) Le taux de 95 % d'engagements globaux n'avait été atteint, pour le 1er Fonds, qu'au cours de la 7ème année. Il y a donc eu une amélioration sensible dans les délais d'examen des projets et programmes et dans les décisions. Celle-ci a été surtout notable au cours de l'année 1969 pendant laquelle ont été partiellement comblés certains retards affectant plus particulièrement les aides aux PTOM - DOM et, pour les EAMA, les aides à la diversification et l'octroi des prêts spéciaux.

L'évolution des engagements globaux, par groupe de pays et par type d'opération, a en effet été la suivante :

en milliers d'UC

Situation fin décembre	1965	1966	1967	1968	1969	1970
<u>E. A. M. A.</u>						
Investissements, assistance et coopération techniques						
Dotation	390.000	390.000	390.000	390.000	413.309	414.390
Engagements	128.380	229.231	297.365	362.056	403.211	412.302
	32,9%	58,8%	76,2%	92,8%	97,6%	99,5%
Aides à la production						
Dotation	102.225	97.425	96.615	89.682	91.027	91.018
Engagements	34.202	57.134	66.883	83.815	90.108	84.983
	33,5%	58,6%	69,2%	93,4%	99%	93,4%
Aides à la diversification						
Dotation	127.775	132.575	133.385	140.318	115.664	114.592
Engagements	46.737	55.254	64.245	79.579	110.575	109.265
	36,5%	41,9%	48,3%	56,8%	95,6%	95,4%
Prêts spéciaux						
Dotation	46.000	46.000	46.000	46.000	46.000	46.000
Engagements	-	4.859	18.994	28.375	43.408	44.488
	-	10,5%	41,3%	61,7%	94,3%	96,7%
<hr/>						
Total E. A. M. A.						
Dotation	666.000	666.000	666.000	666.000	666.000	666.000
Engagements	209.319	346.478	447.487	553.825	647.302	651.038
	31,4%	52%	67,2%	83,2%	97,2%	97,7%
<u>PTOM - DOM</u>						
Investissements, assistance et coopération techniques						
Dotation	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000
Engagements	2.932	21.668	25.474	38.451	49.658	56.393
	4,9%	36,1%	42,4%	64,1%	82,8%	94%
Prêts spéciaux						
Dotation	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000
Engagements	-	-	1.000	2.856	2.856	2.856
	-	-	25%	71,4%	71,4%	71,4%
<hr/>						
Total PTOM-DOM						
Dotation	64.000	64.000	64.000	64.000	64.000	64.000
Engagements	2.932	21.668	26.474	41.307	52.514	59.249
	4,6%	33,9%	41,4%	64,5%	82%	92,6%
<hr/>						
<u>Total des aides</u>						
Dotation	730.000	730.000	730.000	730.000	730.000	730.000
Engagements	212.251	268.146	473.961	595.132	699.816	710.287
	29,1%	50,4%	64,9%	81,5%	95,9%	97,3%

c) Il n'en demeure pas moins que le taux de 73,3 % d'engagements définitifs sur dotation au 31 décembre 1970 (c'est-à-dire 18 mois après l'expiration de la 2ème convention) ne peut être tenu pour satisfaisant. La faiblesse dénote que de trop longs délais s'écoulent encore entre les décisions de financement et le lancement des appels d'offres et la conclusion des marchés.

La décomposition de ces engagements définitifs par groupe de pays et par type d'opérations, fin 1970, montre que des améliorations doivent être notamment recherchées pour les investissements dans les PTOM-DOM et pour les aides à la diversification dans les EAMA.

	<u>Dotation</u>	<u>Engagements dé-</u> <u>finitifs</u>	<u>%</u>
(en milliers d'UC)			
<u>E. A. M. A.</u>			
Investissements, assistance et coopération techniques	414.390	316.290	76,3
Aides à la production	91.018	74.259	81,6
Aides à la diversification	114.592	68.850	60,1
Prêts spéciaux	46.000	44.262	96,2
Total E. A. M. A.	<u>666.000</u>	<u>503.661</u>	<u>75,6</u>
<u>P. T. O. M. - D. O. M.</u>			
Investissements, assistance et coopération techniques	60.000	28.342	47,2
Prêts spéciaux	4.000	2.856	71,4
Total P. T. O. M. -D. O. M.	<u>64.000</u>	<u>31.198</u>	<u>48,8</u>
Total général	730.000	534.859	73,3
=====	=====	=====	=====

L'écart entre le montant des décisions de financement et celui des engagements définitifs pour chacun des Etats associés ou Pays et territoires résulte du tableau figurant sous le no. 227 ci-après. Les engagements définitifs atteignent 51,6 % du montant des décisions de financement pour le Burundi, 54,9 % pour la Somalie, 57,4 % pour la République Centrafricaine et 58,1 % pour la République du Congo-Brazzaville. Ils atteignent de 60 à 70 % pour le Niger, le Rwanda et la République démocratique du Congo.

Le pourcentage est de 77,4 pour l'ensemble des Etats associés et de 52,6 pour l'ensemble des Pays et territoires d'outre-mer.

b. Les paiements

225. Les paiements effectués depuis le début des opérations du 2ème Fonds jusqu'au 31 décembre 1970 ont atteint un montant de UC 383. 124. 529 qui se répartit comme suit :

- investissements proprement dits	UC 172. 775. 125
- assistance technique liée aux investissements	UC 19.838. 971
- coopération technique générale	UC 32. 287. 804
- contrôle délégué et technique	UC 15. 557. 456
- frais administratifs	UC 1. 803. 190
- secours d'urgence	UC 2. 277. 252
- aides à la production	UC 69. 278. 897
- aides à la diversification	UC 56. 040. 300
- prêts spéciaux	UC 13. 265. 534

226. a) Le rythme de liquidation des projets, supérieur à celui du 1er Fonds, connaît au cours de cet exercice, une légère amélioration :

	<u>Engagements</u> <u>définitifs</u>	<u>Paiements</u>	<u>%</u>	<u>Rappel 1er Fonds</u>	<u>%</u>
	(en milliers d'UC)				
1965	48. 578	21. 878	45, 1	1ère année	-
1966	91. 577	53. 504	58, 5	2ème année	24, 9
1967	150. 200	96. 354	64, 2	3ème année	28, 6
1968	259. 013	164. 240	63, 4	4ème année	55, 7
1969	395. 862	253. 587	64, 1	5ème année	59, 1
1970	534. 859	383. 125	71, 6	6ème année	64, 3

b) La cadence des règlements est très variable selon les pays et les types d'opérations. Par rapport aux types d'opérations, la comparaison des engagements définitifs et des paiements s'établit comme suit :

	<u>Engagements définitifs</u>	<u>Paiements</u>	<u>%</u>
(en milliers d'UC)			
<u>E. A. M. A.</u>			
Investissements	235. 673	158. 226	67, 1
Assistance technique	23. 085	19. 164	83, -
Coopération technique	37. 302	32. 288	86, 6
Contrôle délégué et technique	15. 909	14. 337	90, 1
Frais administratifs	1. 791	1. 762	98, 4
Secours d'urgence	2. 530	2. 278	90, -
Aide à la production	74. 259	69. 279	93, 3
Aide à la diversification	68. 850	56. 040	81, 4
Prêts spéciaux	44. 262	11. 967	27, -
Total E. A. M. A.	503. 661	365. 341	72, 5
<u>P. T. O. M. et D. O. M.</u>			
Investissements	25. 976	14. 549	56, -
Assistance technique	817	675	82, 6
Contrôle délégué et technique	1. 506	1. 220	81, -
Frais administratifs et financiers	42	42	100, -
Prêts spéciaux	2. 856	1. 298	45, 4
Total P. T. O. M. -D. O. M.	31. 197	17. 784	57, -
Total général	534. 858 =====	383. 125 =====	71, 6 =====

227. La situation des décisions de financement, des engagements définitifs et des paiements dans le cadre du 2ème Fonds s'établit comme suit au 31 décembre 1970, par pays bénéficiaires :

	Décision de financement	Engagements définitifs		Paiements	
	UC	UC	%	UC	%
Burundi	19.035.013	9.818.245	51,6	6.675.896	67,9
Cameroun	51.748.091	48.194.169	93,-	31.826.499	66,-
Centrafrique	25.736.190	14.790.664	57,4	12.162.002	82,2
Congo-Brazzaville	19.347.341	11.249.846	58,1	8.542.965	75,9
Congo-Kinshasa	71.506.572	43.847.531	61,3	24.919.854	56,8
Côte-d'Ivoire	56.704.610	53.267.062	93,9	41.360.361	77,6
Dahomey	22.494.932	18.633.886	82,8	12.994.861	69,7
Gabon	20.244.266	18.719.817	92,4	11.037.175	58,9
Haute-Volta	29.295.764	26.082.433	89,-	15.521.874	59,5
Madagascar	69.223.019	53.360.108	77,-	38.396.240	71,9
Mali	33.183.067	23.304.918	70,2	15.681.651	67,2
Mauritanie	18.078.810	14.503.405	80,2	11.952.991	82,4
Niger	29.646.111	17.863.732	60,2	11.235.872	62,8
Rwanda	17.446.932	10.690.131	61,2	8.246.837	77,1
Sénégal	55.472.825	46.790.853	84,3	38.641.491	82,5
Somalie	25.766.339	14.169.602	54,9	11.308.796	79,8
Tchad	32.714.722	29.424.068	89,9	25.608.945	87,-
Togo	18.516.078	16.012.246	86,4	9.808.814	61,2
Tous pays (1)	34.404.078	32.938.079	95,7	29.417.593	89,3
Totaux E. A. M. A.	650.564.760	503.660.795	77,4	365.340.717	72,5
Antilles néerlandaises	16.806.085	6.657.668	39,6	3.079.740	46,2
Comores	2.561.997	2.534.461	98,9	1.463.671	57,7
Territoires des Afars et des Issas	1.924.294	1.879.721	97,6	1.167.059	62,-
Guadeloupe	3.116.228	428.931	13,7	323.341	75,3
Guyane	2.783.915	2.479.791	89,-	1.255.745	50,6
Martinique	3.699.955	-	-	-	-
Nouvelle Calédonie	4.107.883	3.762.977	91,6	1.542.708	40,9
Polynésie	878.480	878.480	100,-	848.988	96,6
Réunion	8.317.075	6.998.354	84,1	4.863.342	69,4
St. Pierre et Miquelon	484.327	18.463	3,8	6.614	35,8
Surinam	13.901.842	5.264.212	37,8	2.972.152	56,4
Wallis et Futuna	624.900	253.169	40,5	218.716	86,3
Tous pays (1)	41.736	41.736	100,-	41.736	100,-
Totaux P. T. O. M. -D. O. M.	59.248.717	31.197.963	52,6	17.783.812	57,-
Crédits non répartis	473.864	-	-	-	-
Totaux généraux	710.287.341	534.858.758	75,3	383.124.529	71,6

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

B. OBSERVATIONS

228. Les opérations imputées sur le 2ème FED peuvent se ventiler en neuf postes, présentant à la fin de 1970 la situation suivante (en millions d'UC) :

	<u>Engagements</u>	<u>Paiements</u>
1. Projets d'investissements	261,6	172,8
2. Assistance technique liée aux investissements	23,9	19,8
3. Coopérations technique générale	37,3	32,3
4. Frais financiers et administratifs	1,8	1,8
5. Contrôle délégué et technique	17,4	15,6
6. Secours d'urgence	2,5	2,3
7. Aides à la production	74,3	69,3
8. Aides à la diversification	58,8	56,-
9. Prêts spéciaux	47,2	13,3
Total	534,8	383,2

Cette ventilation par catégorie d'interventions ne peut être tenue pour rigoureuse, notamment en ce qui concerne les trois premiers postes. Il résulte en effet des contrôles opérés sur les projets que, d'une part, les projets inscrits au poste "investissements" comportent souvent des opérations d'assistance technique et, d'autre part, que la distinction entre assistance technique liée et coopération technique générale est très fragile.

A cet égard, l'élaboration du plan comptable applicable au 3ème FED a été l'occasion d'une meilleure définition des divers types d'interventions du Fonds. La nouvelle nomenclature devrait permettre, après disparition de la notion d'assistance technique, de mieux analyser les missions de coopération technique, qu'elles soient ou non liées à des projets d'investissements.

229. Projets d'investissements

1. Par rapport à la situation de fin 1969, celle au 31 décembre 1970 fait apparaître que les décisions de financement sont passées de 369 à 375,1 millions d'UC, les engagements définitifs de 174,2 à 261,6 millions d'UC et les paiements de 94,5 à 172,8 millions d'UC.

Cela montre qu'en matière de projets, l'on est parvenu à l'épuisement presque total des dotations et que les nouvelles décisions de financement n'intéressent plus que des révisions de projets antérieurs ou l'utilisation de reliquats minimes. En revanche, l'exploitation des appels d'offres a permis la conclusion de nombreux marchés et contrats et une amélioration sensible du rythme des engagements (qui atteignent fin 1970 70 % des concours octroyés contre 47 % un an auparavant). Dans le même temps, les paiements ont été également accélérés.

Toutefois, sur les 178 projets d'investissements financés par le 2ème FED, 169 étaient encore en cours d'exécution à la fin de 1970.

Les vérifications, encore très limitées, opérées par la Commission de contrôle sur les neuf projets terminés, n'appellent pas d'observations particulières. On relèvera cependant que, sur le projet no. 211.002.24, le FED a pris en charge pour UC 117.479 le financement partiel des réparations de la drague destinée au port de Douala (Cameroun). La construction de cet engin a été financée par le 1er FED pour UC 1.284.016. Fortement endommagée par un abordage, cette drague n'était pas couverte par une police, l'Etat camerounais s'estimant son propre assureur. Dès lors, la prise en charge des frais de réparation de la drague par le 2ème FED s'analyse, soit comme une subvention au budget de l'Etat intéressé, soit comme une avance dans l'attente du règlement du sinistre, toutes opérations qui répondent mal aux définitions des aides prévues par la convention de Yaoundé.

2. En dépit des améliorations apportées en 1970, des retards anormaux peuvent encore être relevés, à la fin de cet exercice, pour la mise en œuvre de certaines décisions de financement. A titre d'exemples, on citera les projets suivants approuvés en 1965-66 et pour lesquels les engagements définitifs étaient, à cette date, pratiquement nuls :

- 211.015.10 Sénégal. Construction de deux abattoirs régionaux à Saint Louis et à Thiès. Le projet a été approuvé en mai 1966, la convention signée en août, les études préalables achevées en juillet 1968, la mise au point de l'appel d'offres n'a été achevée qu'à la fin de 1970.
- 211.012.04 Mauritanie. Constructions scolaires. La convention a été signée en mai 1965. Les études préalables exécutées sur les fonds de l'assistance technique liée (projet 212.112.02) ont commencé fin 1965 mais n'ont été achevées qu'en juillet 1968. Elles ont été jugées peu satisfaisantes par les autorités nationales qui ont décidé de faire procéder à une nouvelle étude par leurs services techniques. Dès lors, le lancement du projet est suspendu.
- 211.013.10 Niger. Programme d'équipement sanitaire. La convention a été signée en janvier 1966. La détermination de l'implantation des locaux a exigé de longs délais. Le démarrage des études et la remise du rapport ont également subi des retards. Enfin la mise au point de l'appel d'offres, son dépouillement et la conclusion des marchés ont également été fort longs. L'année 1971 devrait marquer, enfin, le lancement complet de l'opération.
- 311.030.03 Antilles néerlandaises. Construction de routes à Curaçao. Bien que la convention ait été signée en novembre 1966, le premier appel d'offres n'a pu être lancé qu'en janvier 1970 mais il semble que les retards soient dus, pour l'essentiel, aux procédures d'expropriation des terrains.

Les vérifications opérées sur quelques projets montrent que les causes principales des retards dans l'exécution des projets proviennent, d'une part, de la déficience de certains bureaux d'études et, d'autre part, de la lenteur des circuits administratifs dans les administrations locales pour la mise au point des dossiers d'appels d'offres. Sur le premier point, il est regrettable de constater que les prescriptions de délais imposées dans les contrats d'études ne comportaient jusqu'à présent aucune sanction, bien que les retards observés à ce stade aient été très fréquents et très préjudiciables. Les nouveaux cahiers des charges, actuellement en cours d'élaboration, devraient apporter sur ce point les modifications souhaitables.

3. En raison même des retards dans le lancement et le déroulement des opérations, les prévisions financières ayant servi de base à l'engagement des projets du 2ème FED se trouvent dans plusieurs cas complètement dépassées, soit en raison de l'évolution des prix, soit par suite d'un accroissement du volume des travaux et des prestations.

Aucune opération de "replafonnement" systématique des projets d'investissement n'a encore été opérée, le financement des dépassements étant traité cas par cas. Depuis la fin de 1970, de nouveaux projets ont dû être introduits, soit sur les reliquats du 2ème FED, soit, en l'absence de ces derniers, sur les dotations du 3ème FED, pour assurer le financement complémentaire de projets anciens accusant de forts dépassements. Tel a été le cas, notamment, pour les projets concernant la route Fort Lamy-Guelendong au Tchad, la route Ouagadougou-Ghana en Haute Volta, le chemin de fer Belabo-N'Gaoundere au Cameroun, l'aéroport de Bamako au Mali, le réseau de télécommunications en Somalie, etc. .

L'importance des dépassements déjà constatés impose que soit effectuée au plus tôt une révision systématique de tous les engagements comptabilisés au titre du 2ème FED afin de déterminer les disponibles réels, d'opérer les virements possibles et de bloquer éventuellement sur le 3ème FED les crédits nécessaires à l'achèvement des opérations entreprises.

230. Assistance technique liée aux investissements

De fin 1969 à fin 1970, le nombre des projets financés à ce titre sur le 2ème FED est passé de 215 à 253, les engagements définitifs de 20 à 23,9 millions d'UC et les paiements de 16,5 à 19,8 millions d'UC.

Sur les 253 projets financés, 84 étaient définitivement soldés à la fin de 1970, mais leur montant ne représentait globalement que 13 % des engagements. Il est vrai que pour certains projets les études sont achevées mais la clôture des dossiers est retardée par des discussions sur la liquidation définitive des honoraires.

Il reste que cette liquidation fait trop souvent apparaître de forts dépassements des délais primitivement fixés pour l'exécution des études, ce qui rend souhaitable, comme il a été précédemment indiqué, l'institution d'un système de pénalités de retard.

Dans certains cas, la qualité de l'étude est jugée insuffisante pour permettre le lancement effectif des opérations et ici encore ces déficiences se trouvent dépourvues de toute sanction financière. On citera le cas de l'avant-projet de construction de l'Institut supérieur d'architecture de Kinshasa (Congo), étude confiée à deux architectes appelés à enseigner dans cet Institut.

231. Coopération technique générale

De fin 1969 à fin 1970, l'enveloppe financière de cette catégorie d'interventions est passée de 36,7 à 41,3 millions d'UC, les engagements définitifs de 29,7 à 37,3 millions d'UC et les paiements de 25,5 à 32,3 millions d'UC.

Ces engagements peuvent être ventilés selon les rubriques suivantes :

Etudes diverses	2, -	millions d'UC
Bourses	25,9	"
Colloques	0,8	"
Stages	0,3	"
Techniciens	4,9	"
Formation Otraco	2,1	"
Information - Foires	1,3	"

232. a) Bourses

Ce secteur d'intervention représente la part essentielle des dépenses exposées au titre de la coopération technique générale. Fin 1970, les dépenses faites à ce titre depuis le début du 2ème FED s'élevaient à 23,3 millions d'UC.

Pour chaque année scolaire, le programme d'octroi des bourses fait l'objet d'un projet distinct. A partir de juin 1969, en raison de l'arrivée à échéance du 2ème FED et du retard de mise en vigueur du 3ème FED, un projet intérimaire no. 213.480.35 a été approuvé pour les bourses au delà de l'exercice 1968-69. Doté à l'origine de UC 1.739.000 prélevés sur les réserves du 2ème FED, il a reçu, par la suite, UC 152.000 prélevés sur le projet antérieur (no. 213.480.46). Plus tard, d'autres économies ont permis de financer un programme complémentaire (no. 213.480.53) de 600 bourses au titre de ce même exercice 1969-70 et de le doter de UC 1.891.000. Enfin, avant même l'entrée en vigueur du 3ème FED, le programme 1970-71 a été approuvé (projet no. 213.480.68) et doté de UC 4.600.000 prélevés, malgré la date d'exécution, sur le 2ème FED et qui sera complété par UC 750.000 à imputer sur le 3ème FED et UC 750.000 à prélever sur le budget de la Commission.

Pour porter un jugement plus exact de l'effort consenti par la Communauté en matière de formation, il convient, en effet, de rappeler l'existence, en ce domaine comme en matière de colloques et de stages, de deux sources de financement. Aux dotations du FED s'ajoutent, chaque année, des crédits inscrits à l'article 380 du budget de la Commission et sur lesquels, compte tenu des reports, les dépenses se sont élevées à 1 million d'UC pour chacune des dernières années. La ventilation des opérations entre ces deux dotations ne répond à aucun critère rationnel.

Dans ses précédents rapports (1968, 278 b) et 1969, 264 b), la Commission de contrôle a formulé des observations sur les retards apportés par les services du Fonds à l'apurement des avances consenties aux instituts de formation, au contrôle des dépenses et à la clôture des projets. L'administration avait fait connaître, en réponse, que l'institution d'un journal des dépenses unifié et une meilleure présentation des pièces justificatives permettraient une régularisation plus rapide et une résorption des retards.

Force est de constater que les progrès réalisés en ce domaine ont été très limités. Ce n'est qu'en janvier 1971 que les programmes s'étendant de juillet 1965 à juillet 1968 ont pu être soldés définitivement.

La Commission de contrôle avait également rappelé l'utilité de rapports périodiques que devrait établir le service gestionnaire sur les modes de recrutement des boursiers, les niveaux de formation et leurs coûts, ainsi que sur l'intégration des anciens boursiers dans la vie professionnelle. Elle avait noté qu'une enquête par correspondance avait été confiée à un expert (projet no. 213.180.45) mais que le faible pourcentage des réponses ne permettait guère de tirer des enseignements utiles. En effet, 34 % seulement des questionnaires adressés aux anciens boursiers avaient été suivis d'une réponse exploitable. Cette enquête avait cependant montré les difficultés rencontrées par les boursiers pour faire reconnaître, lors de leur intégration, la validité des diplômes acquis à la fin de leur cycle d'études en Europe. Des accords d'équivalence devraient être préparés afin de donner sa pleine efficacité à la formation professionnelle financée par le FED.

Il semble que la division de la formation devrait, en ce domaine, posséder des renseignements plus complets, plus récents et plus systématiques. On peut se demander si la formule consistant à confier à un expert privé une enquête globale est bien adaptée à l'objectif poursuivi et s'il ne serait pas préférable de prévoir, chaque année et dans chaque Etat associé, une enquête particulière sur l'insertion professionnelle des boursiers stagiaires, confiée aux contrôleurs délégués qui sont les mieux placés, non seulement pour suivre l'exécution des projets financés par le FED, mais aussi pour apprécier, après exécution, les résultats obtenus et la rentabilité des actions entreprises. Encore conviendrait-il pour cela que les contrôleurs délégués soient étroitement associés à la gestion des projets de formation, ce qui n'est pas actuellement le cas, comme l'ont montré les enquêtes effectuées à l'occasion d'une affaire récente.

233. b) Formation Otraco

Il paraît inutile de retracer l'historique de ce projet et les incidents qui ont marqué son déroulement. Tout au plus peut-on rappeler les phases principales du programme et l'état actuel (au 31 mai 1971) des données financières.

Le programme de formation du personnel des cadres, de maîtrise et de direction de l'office d'exploitation des transports au Congo a fait l'objet de trois conventions de financement :

- projet 213.204.19 - convention no. 431 : Formation de 200 cadres supérieurs : UC 820.700 ;
- projet 213.804.24 - convention no. 534 : Formation de 220 cadres moyens et recyclage de cadres supérieurs : UC 980.000 ;
- projet 213.804.33 - convention no. 594 : Formation de 550 cadres moyens et recyclage des agents formés : UC 1.391.000. Ce dernier projet doit s'achever en octobre 1971.

La situation financière du programme à la date du 31 mai 1971 est la suivante :

Conventions :	Engagements limitatifs	Engagements provisoires	Paiements
	UC	UC	UC
431	820.700	815.669	790.465
534	980.000	931.443	836.085
594	1.391.000	1.243.865	510.831
Total	3.191.700	2.990.977	2.137.381

Ainsi la formation de quelque 970 agents, cadres supérieurs et moyens, suivie pour certains d'un recyclage, aura coûté plus de 3 millions d'UC, soit un coût unitaire d'environ UC 3.300.

Les conditions d'exécution de ce programme ont fait l'objet, en septembre 1970, d'une enquête confiée à un expert sous contrat AEC affecté à la direction générale VIII. En février 1971, la Commission a chargé un groupe de hauts fonctionnaires de poursuivre les investigations et de faire un rapport d'ensemble.

La Commission de contrôle a pu avoir accès aux pièces administratives et comptables concernant ces projets. Elle a reçu communication des rapports établis à la suite des deux enquêtes sus-mentionnées.

L'examen de ces pièces et documents conduit à formuler diverses observations et critiques qui, pour l'essentiel du moins, recourent celles qui ont été faites à l'occasion des contrôles précédents.

1. Sur la conception du projet et le contenu des contrats

Il convient tout d'abord de relever que le projet a été lancé sur la base d'une pré-étude, payée UC 10.000 à un ingénieur-conseil et qui, "menée à la légère", a fourni des données qui ont dû être entièrement revues tout au long de la première phase du programme. Les lacunes de cette étude préparatoire expliquent, sans les justifier, l'imprécision des clauses des premiers contrats visant l'objet même des prestations, les tâches requises des experts et leurs qualifications, le rôle des directeurs de la mission...

- On notera, en second lieu, que le choix du principal bureau d'études a été dicté essentiellement par des considérations d'équilibre dans la répartition géographique des contrats et que ces règles de "quotas" peuvent avoir des conséquences regrettables sur le plan de la qualité et de la rentabilité des interventions en conduisant à confier certaines actions à des bureaux mal adaptés, sur le plan de la connaissance de la langue et de l'économie du pays, aux tâches qui leur sont confiées.

- On relèvera, enfin, la multiplicité, la complexité et l'imbrication des contrats et avenants conclus au titre de ce programme. Pour les trois phases successives, il a été signé six contrats principaux d'assistance technique avec les deux bureaux sélectionnés. Mais à côté de ces contrats AT, d'autres contrats ont été conclus pour le recrutement du directeur administratif, de deux secrétaires et de nombreux instructeurs ou experts à temps partiel, cependant que des contrats d'études étaient également conclus avec un des deux bureaux sélectionnés, avec des experts individuels et avec un autre organisme.

Cette succession d'engagements contractuels, comportant des chevauchements chronologiques, est une source non négligeable d'ambiguïtés pour l'apurement de ces conventions et l'imputation aux divers contrats des "temps d'experts" constatés ou reconstitués. Elle postulait une surveillance constante de la durée de travail des experts et de leur affectation précise. Cette surveillance n'ayant pas été exercée, ou très mal, le règlement des contrats soulèvera des difficultés et se révélera fatalement arbitraire.

- Cette imbrication chronologique se double, au surplus, d'une regrettable confusion des tâches. Il a, en effet, été jugé possible et expédient de confier au même bureau les études préparatoires, l'exécution de la mission d'assistance technique, l'évaluation qualitative des programmes et le contrôle des résultats.

Ainsi conférait-on au principal bureau d'études, non seulement des tâches de formation, mais encore des responsabilités de conception et de contrôle qui eussent dû être exercées soit directement par la direction gestionnaire, soit accessoirement par le recours à un bureau indépendant. Certains rapports d'études ont d'ailleurs été remis avec des retards importants et n'avaient pas encore été acceptés par le comité des études au moment de la rédaction du présent rapport.

Une autre confusion regrettable a été commise en confiant la direction de la mission à un agent supérieur lié par contrat avec le bureau d'études dont il devait superviser et contrôler les interventions et la gestion administrative, et en ne définissant pas, avec précision, le partage de compétence et de responsabilité entre le chef de mission et le directeur administratif, recruté sur contrat spécial.

Enfin était délégué, à ce même bureau, le pouvoir de recruter le personnel enseignant à temps partiel et le personnel local et ce transfert abusif de compétences se trouvait rémunéré par une majoration de 10 % pour frais administratifs peu justifiable en raison de la prise en charge directe, au titre du projet, des frais de personnel et de matériel afférents à la gestion des contrats.

- Ce manque de rigueur se retrouve dans la rédaction des clauses financières des contrats. Les contrats d'études, contrairement à la pratique habituelle, fixent de manière précise la durée des prestations des experts et leur mode de rémunération. En revanche, aucune clause n'est introduite qui permette de tenir compte soit des retards dans l'exécution des enquêtes et dans la production des rapports, soit des déficiences dûment constatées dans la qualité des études. Les contrats d'assistance technique, même s'ils comportent la décomposition indicative en "temps d'expert" des prestations à fournir par le bureau, prévoient une rémunération globale et forfaitaire qui fait l'objet de versements échelonnés. Aucune clause ne précise la nature des pièces justificatives à produire à l'appui des demandes de règlement ni l'objet des contrôles à opérer en vue de l'attestation du service fait.

L'ensemble de ces déficiences, au niveau de la conception des projets et de la rédaction des contrats a eu de profondes répercussions sur le plan de l'exécution et du contrôle. Ces graves imperfections auraient probablement été évitées si les contrats conclus par la direction responsable avaient pu, en l'absence d'un contrat-type non encore élaboré, être rapprochés des autres contrats préparés par les services du FED et être soumis à un service juridique habilité à promouvoir, en ce domaine, la coordination souhaitable.

2. Sur l'exécution des projets

La Commission de contrôle ne s'estime pas en mesure de porter une appréciation sur le bien fondé des critiques formulées sur les qualifications professionnelles ou pédagogiques des experts non plus que sur leur connaissances linguistiques. A cet égard, elle se bornera à noter qu'en dépit des séminaires de préparation et des réunions de sélection, deux experts, après des stages de 25 jours et 39 jours à la Commission, ont été envoyés en Afrique où il a été jugé impossible de les affecter aux tâches d'enseignement auxquelles ils étaient destinés et que d'autres experts ont dû être rapidement remplacés en raison de leur insuffisance.

- De même est-il difficile de porter une appréciation sur le caractère exagéré de certaines rémunérations eu égard aux services rendus. Tout au plus peut-on noter que la fixation de ces taux découle d'un barème ancien plus lié à la possession de titres universitaires qu'au niveau des compétences requises et des tâches confiées, et que les taux moyens retenus pour des contrats d'études similaires, présentent des écarts anormaux.

- Il est, en revanche, nécessaire de stigmatiser le manque de rigueur qui a présidé à l'exécution et au contrôle de l'opération. Si certaines de ces insuffisances découlent de l'imperfection des clauses contractuelles, d'autres sont plus directement liées à une mauvaise organisation administrative.

Les obligations du chef de mission "chargé de l'organisation générale du programme et de la direction" n'ont été précisées valablement que pour la deuxième phase, par l'article 2 du contrat qui le charge de contrôler les prestations des instructeurs et autres agents de la mission (présence et qualité du travail fourni). Or, force est bien de constater que si la plupart des mouvements d'arrivée et de départ des experts sous contrats d'assistance technique ont été notés, il n'y a pas eu d'enregistrement systématique des prestations et de leur durée ni des congés pris sur place.

Le service responsable n'a pas exigé du directeur de la mission la production de tels relevés alors que ce même contrat précisait que le directeur devait rendre compte aux services responsables de la Commission et à l'administration de l'exécution du programme par des rapports trimestriels détaillés.

Ces lacunes de la direction locale, imputables tant au chef de la mission qu'au directeur administratif, n'ont pu être comblées par l'intervention du contrôleur-délégué. Celui-ci, dépourvu d'informations précises sur le déroulement des contrats, n'étant pas le plus souvent en possession des listes nominatives d'experts et de données sur leurs obligations contractuelles, ne pouvait exercer qu'un contrôle formel sur l'échelonnement des paiements. Ce formalisme pouvait sembler être justifié par le recours aux formules de rémunération globale et forfaitaire. Ce contrôleur-délégué qui, en ce domaine, n'était pas assisté d'un contrôleur technique spécialisé dans les actions de formation, a pu estimer que ce type de contrats était, à l'inverse des autres projets relevant de la direction du FED, directement suivi et contrôlé par la direction spécialisée.

- Or cette dernière, non seulement n'a pas exigé de ses représentants locaux les renseignements nécessaires à son contrôle mais elle a elle-même négligé de tenir les registres permettant de déterminer avec précision les périodes durant lesquelles les experts sous contrat Otraco ont travaillé à Bruxelles soit qu'ils aient été retenus avant leur départ en Afrique, soit même qu'ils aient été utilisés par la direction responsable pour renforcer ses propres effectifs. L'un des experts a ainsi été affecté à Bruxelles plus de 7 mois et n'a jamais gagné le Congo. Ce détournement d'affectation semble avoir reçu, au moins au départ, une approbation de principe de l'ordonnateur principal, peut-être imparfaitement informé de l'importance et de la durée de ces renforcements extra-budgétaires de personnel. Ces affectations sont d'autant plus critiquables que les agents ainsi maintenus à Bruxelles ont été rémunérés sur le tarif des prestations outre-mer.

- Les développements qui précèdent montrent que l'apurement de ces contrats sur la base des jours d'expert ne peut être qu'arbitraire, car il devra se fonder partiellement soit sur les déclarations des intéressés eux-mêmes (notamment en matière de contrats d'études) soit en ce qui concerne les séjours à Bruxelles, sur des états de présence reconstitués à posteriori par la direction responsable. Il reste que même en retenant de telles bases de calcul, la liquidation de certains contrats (contrat AT 671 notamment) fait apparaître une insuffisance des prestations.

La Commission a cru pouvoir admettre une justification "globale" du nombre de jours-expert. Elle indique que "critiquable comme source possible "de confusion, cette méthode n'en correspondait pas moins à la réalité, laquelle "se caractérisait malgré la diversité des contrats par l'unicité de fond du projet. " Et elle conclut qu' "il paraît raisonnable d'admettre, sous réserve de quelques "anomalies très limitées, que, au total, la quantité des prestations requises a été "fournie".

La Commission de contrôle ne peut que formuler des réserves sur une méthode qui méconnaît par trop la division du programme en phases contractuelles, la spécificité des tâches (étude, enseignement, évaluation des résultats) et la personnalité des experts. Cette "fongibilité" généralisée, si elle était admise, consacrerait au niveau de l'apurement financier, toutes les confusions entretenues lors de l'élaboration des contrats et tolérées dans le contrôle de l'exécution. La Commission de contrôle se réserve de formuler des remarques détaillées lorsqu'elle sera à même de vérifier la liquidation définitive des dossiers encore en instance.

234. Frais administratifs et financiersa) Frais de gestion

Le compte de gestion du 2ème FED comporte une rubrique "Frais administratifs et financiers" que ne connaissait pas la comptabilité du 1er FED. Cela traduit l'une des phases de l'évolution suivie pour la prise en charge des frais généraux de gestion des fonds.

1. Aux termes de l'article 11 du règlement no. 5 du Conseil afférent à la gestion du 1er FED "les frais d'administration du Fonds de développement, y compris les dépenses de contrôle et d'instruction des projets par la Commission, sont inscrits dans l'état prévisionnel de la Commission dans les conditions fixées par les articles 199 à 209 du Traité". Conformément à une interprétation donnée en 1958 par le Conseil, ont été déclarés imputables au budget de la Communauté tous les frais administratifs du Fonds, à l'exclusion des seuls frais inhérents à l'exécution des projets et au contrôle sur place de ladite exécution.

Ainsi les comptes du 1er FED n'ont-ils été chargés que des dépenses afférentes aux études, contrôle technique et surveillance des travaux.

2. Pour le 2ème FED, la prise en charge des frais généraux s'est, dans un premier temps tout au moins, notablement élargie. L'article 40 du Protocole no. 5 relatif à la gestion des aides financières dispose en effet "Les frais financiers et administratifs résultant de la gestion du Fonds sont imputés sur les ressources destinées aux aides non remboursables".

Une formule aussi générale aurait permis une interprétation extensive de la notion de frais de gestion. Mais dans la pratique, c'est à l'inverse une conception restrictive qui a été appliquée.

La situation des paiements sur ce poste particulier des comptes du 2ème FED a évolué de la manière suivante :

Fin 1966	UC	135.641
1967	UC	429.956
1968	UC	770.078
1969	UC	1.217.091
1970	UC	1.803.190

ce qui représente environ 0,5 % du total des dépenses de ce Fonds.

La faiblesse de ce pourcentage s'explique, en premier lieu, par une anomalie comptable. En effet, l'essentiel de ce poste est constitué par la prise en charge des dépenses du siège de l'Association européenne pour la coopération (AEC). Or, ainsi qu'il est exposé dans l'observation concernant cette association, cette dernière arrête encore ses comptes avec d'importants retards et le FED ne peut, en conséquence, comptabiliser ces frais administratifs qu'avec un décalage d'un exercice. Le compte "Frais administratifs et financiers" se trouve ainsi minoré de 3 à 400.000 UC dans chacune des situations annuelles successives.

Mais la modestie de ces montants s'explique surtout par le contenu de ce poste comptable. Sont évidemment exclus de ce compte les frais de fonctionnement des institutions parlementaires de l'Association (partiellement pris en charge par le budget de la Communauté : poste 2601 du budget de l'Assemblée (UC 190.000 en 1970) et les frais de secrétariat de coordination des EAMA (auxquels le budget de la Communauté participe par la contribution inscrite à l'article 260 du budget du Conseil : UC 12.000 en 1970). Sont également exclus tous les frais administratifs afférents à la Direction C de la Direction générale VIII chargée de la gestion

des fonds de développement, qui est partie intégrante de l'administration communautaire. En dehors des dépenses du siège de l'AEC et de la charge financière des différences de change (objets d'observations séparées), le poste "frais administratifs et financiers" ne regroupe que des opérations de faible importance:

219. 970. 01	comité du FED
219. 970. 04	impression des situations périodiques du FED
219. 970. 06	abonnements.

- Sur le premier projet, l'essentiel des dépenses est constitué par le remboursement des frais de voyage qui est effectué sur présentation d'une demande globale de la Communauté non appuyée de décomptes. On relèvera que ce compte a supporté des frais de réunions qui ne semblent pas relever de ce projet, telles la réunion d'information des contrôleurs délégués du 21 au 25 avril 1969 (FB 1. 685) et la "réunion informelle du comité du FED du 13 mai 1970"(FB 6. 919). De même, ont été imputés en 1968 FB 857 de frais de telex à une banque de Somalie.

- Sur le second projet "Impression des situations trimestrielles ou semestrielles du FED", les travaux sont restés confiés à la même imprimerie choisie en janvier 1965, sans qu'il ait été, jusqu'à présent, jugé utile de procéder à un nouvel appel d'offres en dépit de l'accroissement très sensible du volume des commandes et des hausses très importantes appliquées sur le tarif initial. Cette remise en concurrence semble maintenant s'imposer.

Il eût été logique de joindre à ce poste de dépenses, le projet no. 213. 180. 45 relatif à l'établissement de statistiques sur les activités du FED, qui a été imputé sur la "coopération technique générale" au titre du paragraphe c de l'article 9 du Protocole no. 5, lequel vise des études générales de développement économique, des plans types de bâtiments ou des études de marchés et non des travaux administratifs.

La réalisation de ce projet a été confiée à l'Institut belge d'organisation et de méthodes par un contrat signé le 11 juillet 1968 et prévoyant la réalisation en quatre mois et pour un forfait de UC 15. 924 de la première phase de l'étude, à savoir la transposition sur ordinateur des statistiques tenues manuellement par le FED en matière de marchés. Le rapport d'étude a été remis avec six mois de retard. La mise au point des programmes a été retardée à la suite du transfert du service mécanographique de la CEE de Bruxelles à Luxembourg et a entraîné des frais supplémentaires que le FED a accepté de prendre en charge par un avenant du 11 septembre 1970 majorant le forfait de UC 3. 750.

Mais alors que l'engagement initial est ainsi presque complètement épuisé, la 2ème phase de l'opération concernant l'application du système à toutes les statistiques existantes n'a pu être entreprise et la première phase accuse maintenant un retard de deux ans et ne donne pas entière satisfaction en raison d'erreurs de programmation.

- Le troisième projet, relatif aux "abonnements" concerne, pour l'essentiel, la mise à disposition des services centraux du FED des journaux officiels des pays associés et de diverses publications économiques et administratives. Mais des dépenses de l'espèce se retrouvent également parmi les dépenses du siège de l'AEC et sur le budget de fonctionnement de la Commission.

On peut se demander si une image plus exacte de ce poste "frais administratifs et financiers" n'aurait pas dû être donnée en rattachant à ce compte des projets qui ont été imputés ailleurs, soit à l'assistance technique liée - tous territoires :

projets 212.880.99 inspections diverses
 212.880.92 convocation des contrôleurs délégués
 212.180.67 étude des clauses contractuelles,

soit à la coopération technique générale :

projets 213.880.04 assistance technique (contrat Cerini)
 213.980.10 assistance technique (contrat Schill)
 213.180.32 élaboration d'un projet de cahier général des charges
 213.180.34 établissement de la documentation des dossiers d'appel à la concurrence
 213.180.38 rédaction du cahier des charges - type de l'équipement hospitalier.

Mais l'essentiel des dépenses administratives demeure constitué par le remboursement des frais du siège de l'AEC.

235. b) Comptes de l'AEC

1. Depuis son dernier rapport, la Commission de contrôle a pu procéder à la vérification des bilans et des comptes de l'Association européenne pour la coopération (AEC), afférents aux exercices 1968 et 1969, ainsi que des pièces justificatives qui y étaient jointes.

Cette association internationale, sans but lucratif, créée en octobre 1964 dans le cadre de la loi belge, est chargée de gérer le personnel d'expertise, de surveillance et de contrôle sur place des projets financés par le Fonds. Les dépenses exposées par l'AEC sont reprises dans la comptabilité du Fonds où elles sont ventilées d'après leur nature (frais administratifs, dépenses de contrôle et d'assistance technique).

En vertu de l'article 16 de la convention conclue le 16 juillet 1965 entre la Commission et l'Association, celle-ci doit présenter à la Commission dans les deux mois qui suivent la fin de l'exercice, le bilan et la balance générale des comptes, accompagnés d'un inventaire, d'un rapport détaillé sur la gestion et du rapport du commissaire aux comptes.

Le respect de ce délai est nécessaire pour permettre d'intégrer dans les comptes du FED afférents à un exercice donné les opérations faites par l'AEC, pour le compte du Fonds, au titre de ce même exercice. Or ce calendrier n'a jamais pu être respecté et les comptes de l'AEC ont été, jusqu'à présent, arrêtés et soumis à la Commission à des dates très tardives : ils n'ont, en effet, été approuvés par la Commission que le 16 juillet 1969 pour l'exercice 1967, le 1er juillet 1970 pour l'exercice 1968 et le 16 février 1971 pour l'exercice 1969.

De tels retards introduisent une regrettable hétérogénéité dans les comptes généraux du FED. Ceux-ci enregistrent toutes les dépenses effectuées jusqu'au 31 décembre de l'exercice clos pour les opérations directes mais ne peuvent reprendre, au titre des opérations faites par l'intermédiaire de l'AEC, que les dépenses réglées à la fin de l'exercice précédent.

Ce décalage d'un an dans les enregistrements comptables fait obstacle à une correcte interprétation des comptes et à une juste appréciation des résultats financiers. Il porte, en effet, sur un volume d'opérations non négligeable puisque, pour l'exercice 1969, les dépenses faites par l'AEC s'élèvent à 6,7 millions d'UC alors que les opérations du FED se montent, cette année-là, à 114 millions d'UC.

Tout doit être mis en œuvre pour résorber les retards et parvenir à un parallélisme absolu dans la production des comptes. Des progrès ont déjà été réalisés puisque les comptes de 1969 ont été arrêtés cinq mois plus tôt que ceux de 1968.

Ces retards ne sont pas dus aux délais de transmission des relevés trimestriels des comptes et des pièces justificatives par les contrôleurs délégués, régisseurs des dépenses de l'AEC. A quelques exceptions près, ces relevés parviennent au siège central dans le mois de la clôture de la période considérée. Mais ces relevés, après avoir transité par le service financier de l'AEC, pour le contrôle de la trésorerie des postes, sont transmis au service des "régies d'avances" où s'effectue la vérification des pièces justificatives. C'est à ce niveau que se situent encore aujourd'hui les plus gros retards, en dépit des efforts faits pour résorber des arriérés antérieurement accumulés. La vérification des pièces conduit à admettre définitivement certaines dépenses et à en rejeter d'autres, au sujet desquelles s'instaure, entre le siège et les contrôles délégués, une phase de correspondance et d'instruction pouvant durer plusieurs mois. A la clôture de cette phase, les ordonnances établies sont alors transmises pour visa à l'administration du FED, où les pièces justificatives jointes font, à leur tour, l'objet d'une vérification attentive exigeant un délai supplémentaire de plusieurs semaines. Pour parvenir à la date réglementaire d'arrêtés des comptes, qui seul permet d'intégrer les opérations de l'AEC dans le compte du FED du même exercice, il sera nécessaire d'admettre, tout au moins au début, un certain gonflement du poste "dépenses à régulariser".

La Commission de contrôle note avec satisfaction les premiers progrès réalisés pour l'arrêtés des comptes de 1970 qui se situera en juillet 1971 et souhaite que cet effort soit poursuivi. Il conviendrait que, parallèlement, soit recherchée une amélioration dans la présentation même des comptes et que ces documents soient authentifiés par la signature du directeur et du comptable chargés de leur présentation.

2. Les procédures en vigueur laissent à l'association une autonomie budgétaire fort limitée. L'article 1 du protocole financier, approuvé par la Commission le 24 juin 1966, prévoit que l'état prévisionnel des dépenses de l'AEC doit être arrêté par le conseil d'administration et approuvé par la Commission.

Si cet état, depuis 1967, a bien été établi avant le début de l'exercice, il n'est parfois approuvé qu'avec retard par la Commission. Il en a été ainsi notamment pour le budget de 1969 qui n'a reçu cette approbation finale que le 22 juillet 1969. Pour les dépenses du siège, les crédits sont limitatifs. Les virements d'article à article relèvent de décisions du directeur et les virements de chapitre à chapitre doivent être arrêtés par le conseil d'administration. Ils le sont, le plus souvent, a posteriori lors de l'arrêtés des comptes et ne portent que sur des sommes faibles. En matière de dépenses d'intervention et dans le cadre des crédits d'engagement fixés par la Commission, les crédits de paiement annuels sont simplement évaluatifs, sauf pour les chapitres afférents au contrôle technique et aux bureaux d'études.

Dans ce domaine, les modifications apportées en cours de gestion à la répartition des dotations d'origine atteignent des pourcentages anormaux. En 1968, les crédits du chapitre V, article 14 relatif au contrôle technique dans les PTOM-DOM ont été accrus de 200 % cependant que ceux de l'article afférent à la coopération technique générale étaient corrélativement réduits de 50 %. En 1969, ces mêmes crédits pour contrôle technique ont été majorés en cours d'année de 70 % et ceux de l'assistance technique liée aux investissements dans les EAMA de 40 %. Enfin, au cours des dernières années, l'article afférent à l'aide à la diversification, non doté à l'état prévisionnel, l'a été par simples virements a posteriori. De tels bouleversements ôtent à cet état une partie de sa signification

en tant que prévision budgétaire. Ils montrent que, sur le plan de la gestion des crédits, la création de l'association n'a apporté aucune souplesse supplémentaire.

3. L'examen des bilans de l'AEC conduit à constater que si l'inventaire des biens immobilisés du siège est correctement tenu (pour UC 39.237), il ne l'est encore que très imparfaitement outre-mer (pour des équipements s'élevant à UC 510.147). L'établissement des inventaires, commencé récemment, est achevé pour la moitié des postes de contrôle délégué. Tout devrait être mis en œuvre pour achever cette opération fin 1971, date à laquelle un contrôle systématique des existants devrait être effectué dans tous les postes.

Le poste "dépenses à régulariser" revient de UC 105.776 fin 1968 à UC 84.216 fin 1969 mais, sur ce total, UC 15.906 concernent encore des dépenses de 1967-68. Malgré les progrès récents déjà signalés, le volume et le délai de régularisation de ces dépenses sont encore trop élevés et il conviendrait, dans le cas de retards exagérés, de mettre en œuvre la procédure d'imputation directe des reliquats non justifiés sur les comptes personnels des contrôleurs.

Les disponibilités qui s'élevaient fin 1968 à UC 1.258.450, soit deux mois de trésorerie, ne se montent qu'à UC 353.128 fin 1969, l'AEC n'ayant reçu du FED, au cours de cet exercice, que UC 5.915.430 d'avances et ayant réglé UC 6.683.071 de dépenses. Parmi ces disponibilités, le poste des régies d'avances s'élève encore à plus de UC 100.000 mais le montant relativement élevé de certaines d'entre elles (Cameroun, Somalie, Surinam) révèle plus le rejet de certaines justifications que l'existence d'une trésorerie disponible.

4. Les dépenses du siège de l'AEC sont passées de UC 305.797 en 1968 à UC 338.792 en 1969. Leur importance relative dans l'ensemble des dépenses de l'AEC qui n'avait cessé de décroître au cours des premiers exercices (1966 : 5,7 %, 1967 : 5,38 %, 1968 : 4,74 %) s'est relevée à 5,07 % en 1969 à la suite d'une révision des rémunérations du personnel central ayant devancé celle du personnel outre-mer.

Après l'effort d'équipement réalisé en 1965-66, l'essentiel des dépenses du siège (85 % environ) est constitué par les frais de personnel.

Les effectifs sont demeurés relativement stables, au cours des derniers exercices, aux alentours de 26 agents, auxquels s'ajoutent presque en permanence 2 ou 3 agents rémunérés à titre de personnel intérimaire sur un poste "honoraires".

Le mode de rémunération des agents de l'AEC comporte certaines ambiguïtés qui ont conduit déjà, dans quelques cas, à des paiements contestables. L'AEC étant une association de droit belge, ses agents tombent sous l'application des lois locales, sont soumis au précompte professionnel et aux cotisations de l'O.N.S.S. Mais ces agents travaillant pour le compte de la Commission et en étroite collaboration avec les agents de celle-ci, il est impossible de ne pas tenir compte, du moins en partie, des modes de rémunération de la CEE. C'est la coexistence de ces deux statuts qui est à l'origine des ambiguïtés dénoncées ci-dessus.

- Le règlement du personnel assure aux agents du siège - à titre bénévole - la prise en charge par l'AEC de la différence entre le précompte professionnel (assimilé à l'impôt communautaire) et l'impôt global belge ; toutefois, dans un cas tout au moins, pour maintenir à l'intéressé une rémunération nette contractuelle, l'AEC a remboursé à l'agent la totalité de la charge fiscale afférente à l'ensemble de ses revenus et non à sa seule rémunération AEC.

- Pour les fonctionnaires de la Commission, détachés à l'AEC, il a fallu instituer des "primes différentielles" tenant compte de l'écart entre le grade CEE et le grade correspondant aux fonctions exercées au sein de l'Association.

- Lors du départ ou du licenciement d'un agent de l'AEC, les incertitudes du régime statutaire peuvent être sources de contentieux. Lors du licenciement d'une secrétaire de direction, il a été versé à l'intéressée une indemnité de dédit calculée sur la base de 18 mois de traitement (UC 7.200) mais également UC 1.200 à titre de pécules de vacances. Ce pécule, prévu par la législation belge, n'a jamais été versé par l'AEC à ses agents, une compensation s'étant établie avec la prise en charge bénévole du supplément fiscal évoqué plus haut. Enfin, l'AEC a payé UC 3.486 au titre du précompte professionnel sur l'indemnité de dédit et le pécule. Les modalités retenues pour la liquidation de ce dossier impliquent des charges futures non négligeables.

Lors du départ du premier directeur de l'AEC, en juillet 1968, il a été payé à celui-ci, en application de son contrat, un préavis de trois mois et une indemnité de licenciement de six mois (UC 9.332). Mais le contrat signé le 1er mars 1965 était stipulé valable pour 5 ans. Dès lors, s'est ouvert un contentieux qui risque d'être onéreux pour l'Association.

5. En dehors de ces agents administratifs du siège, il existe à l'AEC une autre catégorie d'agents permanents s'occupant de la gestion du FED mais dont la charge n'est pas imputée sur les frais administratifs mais sur les dépenses d'intervention sur un projet spécial no. 212.880.99 intitulé "contrôle technique tous pays" pour lequel les dépenses se sont élevées pour 1969 à UC 339.613, pour 29 agents, soit plus que l'ensemble des dépenses de personnel propre du siège de l'AEC. Les crédits s'élèvent à UC 422.400 pour 1970 et UC 593.000 pour 1971. C'est dire que le rythme de progression est particulièrement rapide pour un poste qui constitue beaucoup plus un prolongement des frais administratifs de la direction générale VIII qu'un élément des frais de contrôle outre-mer.

Ce projet regroupe, en effet, la rémunération d'une trentaine d'agents titulaires de contrats spéciaux, conclus généralement pour un an et renouvelables par tacite reconduction. Certains contrats concernent des inspecteurs chargés d'enquêtes et de missions outre-mer et affectés à la direction du FED. D'autres intéressent des experts rattachés à cette même direction et chargés de travaux relevant de la responsabilité administrative de ce département (élaboration de projets de cahier général des charges, contrôle des actions de soutien des prix, de l'ordonnancement et de la comptabilisation des projets du FED, préparation des études, des procédures de lancement et de dépouillement des appels d'offres, etc.). Enfin, certaines dépenses imputées sur ce poste concernent la rémunération de personnel intérimaire mis à la disposition des inspecteurs et experts ci-dessus visés.

Il apparaît urgent, pour la sincérité de la gestion et des comptes, que cette catégorie d'agents soit intégrée dans les effectifs de la D. G. VIII et leur rémunération imputée sur le budget de la Commission.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, on relèvera qu'une certaine confusion tend à s'établir entre les dépenses propres de l'AEC et celles qui devraient normalement incomber à la D. G. VIII. C'est ainsi que l'AEC supporte le prix d'abonnements et de livres à servir à des agents ou services du FED ou encore la charge de frais de voyage et indemnités, versés lors de la convocation de candidats à certains services du FED à Bruxelles.

6. L'exercice 1970 marque une transformation importante dans le mode de financement des dépenses administratives de l'AEC. En effet, à l'article 382 du budget de la Commission a été ouvert un crédit de UC 385.000 intitulé "subvention de la Communauté économique européenne pour le fonctionnement de l'Association européenne pour la coopération (dépenses administratives du siège)".

Il est précisé dans les commentaires budgétaires que "conformément au préjugé favorable formulé par le Conseil le 28 juin 1969, au moment du passage de la nouvelle convention d'association avec les EAMA, la Communauté s'est engagée à mettre à la charge de son budget de fonctionnement, les dépenses administratives du siège de l'AEC".

La décision concernant les modalités de versement de cette subvention n'est intervenue que le 7 décembre 1970. Elle prévoit seulement que la mise à disposition de l'AEC des sommes prévues à l'article 382 sera opérée "par tranches dont le montant sera évalué selon les besoins" et que, si les comptes définitifs d'un exercice font apparaître un excédent des recettes sur les dépenses, cet excédent sera déduit de la subvention de l'exercice suivant.

En raison de la date tardive de cette décision, il a été procédé en décembre 1970 à un virement global de UC 385.000 qualifié d' "avance de trésorerie au titre des frais de siège".

La décision ne précise donc pas la périodicité des versements ni la teneur des documents devant justifier les appels de fonds.

Quoi qu'il en soit, la mise en œuvre de la dernière disposition (imputation du reliquat antérieur non utilisé) impose, elle aussi, un arrêté plus rapide des comptes de l'AEC.

Après une expérience de sept ans, il est permis de s'interroger sur la justification et l'efficacité de ce démembrement de l'administration communautaire que constitue l'Association européenne pour la coopération. Il n'apparaît pas que le recours à cet intermédiaire ait apporté beaucoup plus de souplesse dans la fixation et l'utilisation des crédits. En revanche, il a créé des ambiguïtés dans la gestion des personnels et des retards dans la comptabilisation des opérations.

La pérennisation de la politique d'aide, marquée par l'entrée en vigueur du 3ème Fonds aurait pu, semble-t-il, être l'occasion de revoir les structures administratives de gestion.

236. Contrôle délégué et technique

Le contrôle technique des projets financés par le FED outre-mer est assuré, soit par les experts de l'AEC groupés dans les contrôles délégués, soit par des bureaux d'études dont l'AEC gère les contrats.

1. Il convient de noter que, conformément à une décision de l'ordonnateur principal du FED, les dépenses concernant le contrôle technique (confié à l'époque uniquement à des bureaux d'études) ont été imputées à charge des crédits du 1er FED jusqu'à la fin du 1er semestre 1966 (date à laquelle elles ont atteint UC 980.859) et que, depuis cette date, les dépenses de l'espèce, qu'elles concernent les honoraires des bureaux d'études, les frais de fonctionnement des contrôles délégués ou les rémunérations des contrôleurs techniques sont toutes imputées au seul 2ème FED.

Cette décision, peut-être pratique sur le plan comptable, n'en est pas moins contestable sur le plan de la logique financière car, pendant plusieurs années après le 1er juillet 1966, l'essentiel de l'activité des bureaux d'études et des contrôles délégués a été consacré à la surveillance des projets financés par le 1er FED. Ainsi ces projets ont-ils été partiellement allégés des frais de contrôle qu'ils eussent dû supporter et cela contribue à rendre illusoire les reliquats de dotation encore inutilisés sur le 1er FED et souhaitable la fusion de ces dotations résiduelles avec celles des projets "investissements" du 2ème FED.

Cette règle d'imputation souffre une exception en ce qui concerne l'Algérie qui n'est pas partie prenante au 2ème FED. Les frais de contrôle technique qui continuent à être exposés dans ce pays restent imputés au 1er FED et leur poids relatif s'accroît en raison de la lenteur des réalisations. En effet, sur 9 projets ayant fait l'objet de conventions de financement en 1962, un seul était terminé à la fin de 1970, cinq étaient encore en cours d'exécution et trois dans la phase préparatoire.

2. Sur le 2ème FED, l'enveloppe financière afférente au contrôle délégué et technique est passée de fin 1969 à fin 1970 de 16,6 à 20,7 millions d'UC, les engagements de 16,6 à 17,4 millions d'UC et les paiements de 10,5 à 15,5 millions. Ces chiffres appellent quelques commentaires.

Jusqu'en 1970, les dotations ouvertes à ce chapitre étaient calculées en appliquant au montant des projets financés au titre des investissements un certain pourcentage fixé à l'origine à 2,5 % et ramené, à tort, par la suite à un chiffre inférieur (1,75 %). Mais il est apparu, en 1970, que les dotations, ainsi calculées, seraient insuffisantes pour couvrir les frais réels exposés au titre du contrôle technique parce que, d'une part, les opérations du 2ème FED se trouvaient prolongées du fait du retard apporté à la mise en vigueur du 3ème FED et que, d'autre part, aucune dotation pour contrôle n'avait été calculée sur les projets d'investissements relevant de l'aide à la production et de l'aide à la diversification.

Cette insuffisance des crédits était, par ailleurs, camouflée par le retard d'imputation des dépenses de l'espèce. En effet, ainsi qu'il a été déjà exposé, ces frais transitant par la comptabilité de l'AEC étaient imputés avec un exercice de retard dans les comptes du FED.

A la fin de 1970, il a été décidé de faire une plus juste appréciation de la charge réelle du contrôle technique et de porter les dotations à ce titre à 20,7 millions. Pour financer cet important dépassement, il a été décidé d'imputer les frais de contrôle pour 1,27 millions d'UC sur les dotations d'aides à la production et à la diversification, de prélever 0,92 million d'UC sur les crédits disponibles pour investissements et même 0,18 million sur des reliquats du 1er FED.

Il semble qu'à partir du 1er janvier 1971, et en raison même de l'épuisement des dotations du 2ème FED, les frais entraînés par le contrôle délégué et technique seront imputés sur les dotations du 3ème FED bien que l'activité de ces contrôles soit appelée à être, pour l'essentiel, consacrée, du moins pendant quelques années, à la surveillance de l'exécution prolongée des projets relevant du deuxième Fonds.

3. Les dépenses concernant la rémunération des bureaux d'études ont fléchi au cours des dernières années bien que le nombre des contrats gérés par l'AEC et les effectifs concernés soient demeurés stables et que les rémunérations aient été révisées en hausse. La déflation provient, pour l'essentiel, des regroupements de services opérés avec les contrôles délégués et qui ont entraîné quelques économies sur les frais de fonctionnement mais surtout un transfert de cette catégorie de dépenses du budget des bureaux d'études sur celui des contrôles délégués.

La négociation et la conclusion des contrats avec ces bureaux se sont révélées laborieuses et, dans certains cas, les conventions d'origine ont comporté un effet rétroactif de plusieurs mois.

Ces contrats qui souvent remontent aux années 1963, 1964, 1965, ont été, à plusieurs reprises, révisés par des avenants successifs qui modifient parfois la mission du bureau et le plus souvent se bornent à modifier les rémunérations des agents et à réévaluer les dotations pour frais de bureau et de déplacement.

Ces révisions ont également exigé des délais anormaux et, partant, comporté des rétroactivités s'étageant de 13 à 32 mois pour 24 avenants examinés.

Certes la révision de ces contrats exige un examen critique des demandes formulées par les sociétés et la confrontation des taux proposés avec l'évolution du niveau des prix et des rémunérations dans les pays concernés. Mais la réunion de ces données statistiques ne peut justifier des retards aussi considérables.

En 1969, dans les pays où les bureaux d'études ont été regroupés avec les contrôles du FED et placés sous l'autorité du contrôleur délégué, de nouveaux contrats sont venus se substituer aux anciens. Mais ici encore, la mise au point de ces nouvelles conventions a exigé des délais, obligeant à prévoir des effets rétroactifs non négligeables.

De telles rétroactivités conduisent à la liquidation d'importants rappels qui faussent l'appréciation du coût d'intervention de ces bureaux d'études, d'année en année.

237. Secours d'urgence

1. L'article 39 du protocole no. 5, annexé à la convention de Yaoundé, prévoit que "en vue de permettre une intervention rapide pour l'attribution de secours d'urgence sur les ressources du Fonds à ceux des Etats associés qui seraient frappés de catastrophes naturelles, il est institué un fonds de réserve, alimenté par un prélèvement de 1 % sur la part des aides non remboursables comprises dans le montant visé à l'article 18, a de la convention".

En application de ce texte, la dotation a été fixée à l'origine à 5 millions d'UC, puis ramenée à 3,5 millions d'UC en 1969. De nouvelles ponctions ont été opérées fin 1970, pour financer des dépassements constatés en matière de contrôle technique.

De fin 1969 à fin 1970, les décisions de concours sont revenues de 2,96 à 2,58 millions d'UC par suite de la révision des secours octroyés au titre de l'hôpital de Mogadiscio, cependant que les concours octroyés à trois pays (Mali, Madagascar, Somalie) s'étendaient à un quatrième (Niger) et que les engagements passaient de 1,90 à 2,53 millions d'UC et les paiements de 1,26 à 2,28 millions d'UC.

2. Aucune de ces conventions n'a été jusqu'à présent soldée. Certaines appellent, dès maintenant, des observations.

- Pour Madagascar, le secours d'urgence de UC 1.013.000 alloué par une convention de janvier 1969 s'insère dans un processus complexe de financement d'un projet d'investissement intéressant la route Ando-pe-Côte Est. Ces travaux routiers ont été exécutés, au titre du projet 12.24.118 du 1er FED et, primitivement prévus pour UC 5.550.000, se sont élevés à UC 7.980.000. Le dépassement sur ce projet a été tel qu'un complément de financement a dû être recherché sur le 2ème FED au titre du projet 211.010.11 s'élevant à UC 1.499.000.

A la suite du cyclone Georgette, l'ouvrage a subi d'importants dégâts nécessitant la reprise des travaux. En dehors du secours d'urgence signalé ci-dessus, une autre décision de financement a dû être imputée sur les fonds du 2ème FED au titre du projet 211.010.37 pour UC 810.000. Cet investissement routier aura ainsi entraîné une charge globale de 11,3 millions d'UC, soit le double de la prévision initiale.

- Pour la Somalie, en dehors de deux opérations d'aide à la population frappée de famine en 1965 et en 1969, le concours essentiel concerne une aide temporaire à l'exploitation de l'hôpital de Mogadiscio, au titre du projet 216.016.09 pour lequel l'engagement initial (UC 1.500.000) a été progressivement réduit au niveau des dépenses effectives s'élevant à environ UC 990.000.

Il semble difficile de justifier par l'existence de catastrophes naturelles l'imputation au secours d'urgence d'un projet qui s'inscrit dans une longue liste d'interventions du FED en faveur de cet établissement.

La construction du nouvel hôpital, objet d'une convention de financement signée en décembre 1959, a exigé de très longs délais ; ce projet no. 11.31.001 n'a pu être clôturé qu'à la fin de 1970 pour UC 2.821.000.

En juillet 1964, était signée une convention octroyant une assistance technique à l'hôpital pour 3 ans et couvrant la rémunération du personnel médical. Fixé à l'origine à UC 1.057.000 (projet no. 11.31.003), ce concours a été accru de UC 300.000 à titre d'aide temporaire (projet no. 11.31.005).

En mai 1965, une nouvelle convention, imputée alors sur le 2ème FED au titre de la coopération technique générale, venait compléter la précédente convention, en prévoyant la prise en charge du personnel subalterne technique et administratif de l'hôpital. Prévu à l'origine pour UC 1.064.000, ce concours a été ramené en 1970 à UC 654.000.

En mai 1966, à titre de secours d'urgence, est accordé le concours de UC 1.600.000 ramené à UC 990.000.

En juillet 1967, une convention no. 451 reconduit pour un total de UC 1.419.000 les mesures prises au titre des conventions antérieures et ce pour la période du 1er juillet 1967 au 31 mai 1969 (date d'expiration de la convention de Yaoundé).

En novembre 1969, la convention no. 565 prolonge cependant les dispositions de la convention précédente jusqu'au 31 mai 1970 et pour UC 390.000.

Enfin, en juillet 1970, une dernière convention no. 604 reconduit ces mêmes dispositions jusqu'au 31 mai 1972 pour UC 390.000.

Au titre de la seule exploitation de cet hôpital, le Fonds a déjà supporté une charge de plus de 4 millions d'UC à laquelle s'est ajouté le paiement (UC 4.000) d'une expertise précisément destinée à déterminer les possibilités de réduction du coût d'exploitation de cet établissement.

238. Aides à la production

Les aides à la production sont définies par le protocole no. 5 (article 23) annexé à la convention de Yaoundé comme devant faciliter aux producteurs des Etats associés l'adaptation progressive de leurs productions aux exigences d'une commercialisation aux prix mondiaux.

Elles se subdivisent en deux groupes. Selon qu'elles contribuent au soutien des prix (versement de bonifications aux exportateurs) ou à l'amélioration structurelle (versement aux producteurs de primes d'ensemencement, achat de fournitures et de biens d'équipement, financement de travaux).

De fin 1969 à fin 1970, bien que l'enveloppe financière affectée à ces interventions ait décréu de 90,1 à 84,9 millions d'UC par suite de révisions des décisions antérieures, le nombre des programmes financés est passé de 42 à 46. Les engagements ont crû de 67,2 à 74,2 millions d'UC (intéressant pour 26,7 millions d'UC le soutien des prix et pour 47,5 millions d'UC les améliorations structurelles) et les paiements sont passés de 50,3 à 69,3 millions d'UC.

Sur les 46 programmes financés, 9 seulement ont pu être soldés à la fin de 1970, se rapportant pour la plupart aux campagnes agricoles 1964-65 et 1965-66. Pour certains Etats (Cameroun, Dahomey, Madagascar, Togo) aucune campagne n'a pu être réglée définitivement depuis l'origine.

Ces lenteurs d'apurement tiennent, pour l'essentiel, à l'imperfection des dossiers transmis par les administrations locales pour la liquidation des aides. Pour les actions de soutien des prix, il convient de vérifier les documents collectés par les organismes agréés, les contrats d'exploitation, les factures et les déclarations en douane. Pour les actions d'amélioration structurelle, le versement aux producteurs des primes d'ensemencement impose également de nombreux documents (procès-verbaux des commissions locales chargées d'évaluer les surfaces ensemencées, relevés nominatifs de paiement des primes). Dans ce dernier secteur, les investissements financés par le FED (plantations, installations techniques, constructions de hangars, travaux anti-érosion, etc.) donnent lieu aux justifications habituelles en matière de marchés mais ici encore les liquidations définitives subissent d'importants retards.

239. Aides à la diversification

Les aides à la diversification sont définies par le protocole no. 5 (article 23) annexé à la convention de Yaoundé comme devant permettre aux Etats associés de réformer leur structure et de réaliser les diversifications appropriées dans les domaines agricole, industriel et commercial.

De fin 1969 à fin 1970, bien que le volume global des décisions de financement ait légèrement décréu, passant de 110,6 à 109,3 millions d'UC, le nombre des projets financés à ce titre est passé de 70 à 83, les engagements définitifs de 53,7 à 68,8 millions d'UC et les paiements de 40,6 à 56 millions.

On constate donc une fois encore, la lenteur d'engagement de ces opérations dont le lancement exige le plus souvent des études préalables assez longues, qu'il s'agisse d'équipement hydro-électrique ou d'aménagement agricole.

Au 31 décembre 1970, seuls trois projets avaient pu être soldés sur les 83 projets financés. Encore n'intéressaient-ils que des opérations mineures : une mission d'études en Mauritanie (UC 2.000), l'achat de pulvérisateurs au Tchad (UC 59.000) et, dans ce même pays, l'étude d'aménagement de trois polders expérimentaux (UC 5.000.).

En raison de cette situation, la Commission de contrôle n'a exercé que des vérifications très limitées sur ce type d'interventions qui exigera, au cours des prochains exercices, un examen plus attentif.

240. Prêts spéciaux

1. De fin 1969 à fin 1970, les décisions de financement sont passées de 46,2 à 47,3 millions d'UC, les engagements définitifs de 31 à 47,1 millions d'UC et les règlements de 3,1 à 13,3 millions d'UC. Il y a donc eu, en 1970, une accélération dans la signature des contrats et dans le versement des fonds, ces opérations intéressant essentiellement la Côte d'Ivoire et le Cameroun.

Les contrats de prêt sont conclus entre, d'une part, les Etats ou pays et territoires associés et, d'autre part, la Communauté représentée par la Commission en sa qualité de gestionnaire du Fonds, la Banque européenne d'investissement agissant en qualité de mandataire de la Communauté. Le montant du prêt est mis habituellement à la disposition de l'Etat, au fur et à mesure qu'il en fait la demande et les intérêts correspondants sont payables à terme échu, semestriellement, dès le premier versement. Le remboursement du capital s'opère aussi par versements semestriels sur une durée de 20 ans débutant après un différé de 10 ans.

Le contrôle de l'utilisation des fonds prêtés aux Etats associés s'exerce dans le cadre de mandats dits "étroits" par lesquels la Banque n'opère les versements à l'emprunteur que sur demande expresse de la Commission lorsque cette dernière a pu vérifier, soit par elle-même, soit par ses contrôleurs délégués, la disponibilité des crédits ouverts par les conventions de financement et le montant des engagements pris ou des paiements effectués par l'emprunteur pour l'exécution des travaux et l'acquisition des fournitures. La Commission de contrôle détient, en ce domaine, les mêmes pouvoirs d'investigation qu'en matière de projets d'investissements financés par les aides non remboursables. Fin 1970, le nombre de ces mandats étroits s'élevait à 14 intéressant des projets tous en cours d'exécution.

A cette même date, deux mandats dits "larges" avaient été donnés à la Banque. Dans ce cas, la Banque assume la gestion de la totalité des opérations afférentes à un prêt spécial, y compris les versements à l'emprunteur et le contrôle des marchés et des commandes et de leur exécution. Le contrôle ne peut s'opérer, dans cette hypothèse, qu'au deuxième degré à travers les renseignements transmis périodiquement à la Commission par la Banque et par le rapport d'ensemble établi par cette dernière sur l'exécution de chacun de ses mandats.

2. Aux termes de l'article 14, paragraphe 2 de l'accord interne relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté, il est prévu que le Conseil décide, pendant la durée de la convention de Yaoundé, de l'affectation des sommes encaissées au titre des remboursements en capital et des paiements en intérêts ainsi que de leur remboursement aux Etats membres ou de leur réaffectation à d'autres opérations. C'est en application de ces dispositions que le Conseil a décidé, le 14 mai 1970, que les sommes versées à la Banque ou qui lui seront versées jusqu'au 31 décembre 1970, déduction faite des commissions de gestion de la Banque, seront affectées au financement des actions visées à l'article 17 de la convention de Yaoundé ainsi que des études préparatoires afférentes au projets à financer sur le 3ème FED.

Le montant net des sommes reçues des emprunteurs (commissions d'ouverture et intérêts) s'élevait au 30 juin 1970 à UC 57.922, montant qui figure à l'actif du bilan du 2ème FED au 31 décembre 1970. C'est dire qu'il a été omis de comptabiliser à ce bilan le montant net des versements effectués au cours du 2ème semestre de l'exercice. Cette lacune dans la comptabilité du FED peut être chiffrée à UC 27.232 puisque le 3 mars 1971 la Commission a approuvé un projet affectant aux crédits de procédure accélérée pour études et actions d'assistance technique UC 85.154, montant des sommes versées à la Banque au 31 décembre 1970 au titre des prêts spéciaux.

Les services du FED devraient veiller à une comptabilisation plus stricte des créances du Fonds.

241. Avances aux caisses de stabilisation

La situation des avances au 31 décembre 1970 s'établit ainsi :

Bénéficiaire	Date du contrat	Echéance	Crédit octroyé UC	Avance versée UC	Rembour - sement UC	Solde UC
Caisse du cacao Cameroun	30. 3. 66	1. 7. 68	6. 076. 490	916. 472	916. 472	-
Caisse de l'arachide - Sénégal	1. 10. 68	31. 5. 69	8. 709. 628	5. 868. 761	2. 025. 497	3. 843. 264
Caisse du coton Tchad	23. 7. 69	31. 12. 71	1. 510. 204	1. 452. 716	-	1. 452. 716
Caisse du sucre Madagascar	23. 7. 68	31. 5. 71	1. 227. 451	1. 085. 034	-	1. 085. 034
Office cultures industrielles Burundi	17. 3. 70	1. 4. 72	1. 000. 000	853. 447	-	853. 447
Total			17. 623. 773	10. 176. 431	2. 941. 970	7. 234. 461

- Le Cameroun n'a opéré qu'un prélèvement très partiel le 17 janvier 1967 et l'a remboursé dès le 31 mars 1967.
- Pour le Tchad, bien que la décision d'octroi de l'avance ait été prise le 23 mai 1967, le contrat n'a pu être signé que le 23 juillet 1969, en raison des retards apportés à la transmission des documents requis.
- Pour Madagascar, le contrat a été signé le 23 juillet 1968 mais le tirage n'a été opéré qu'en juin 1970.
- Pour le Burundi, signature du contrat et versement de l'avance sont intervenus en mars 1970.

Il ressort du tableau ci-dessus que deux contrats (Tchad et Burundi) ont été signés après la date d'expiration de la convention de Yaoundé. Cette prolongation du délai d'octroi des avances fait partie des mesures prises pour assurer la transition entre le 2ème et le 3ème FED et pallier les inconvénients nés du retard apporté à la ratification.

Mais, auparavant, il avait été également jugé possible de reculer le terme de remboursement des avances au delà de la date d'expiration du 2ème FED.

L'article 21 du Protocole no. 5 annexé à la convention d'association dispose que "la Communauté fixe le montant et la durée des avances... Leur terme "normal est celui de la convention". Appelés à interpréter l'expression "terme normal", les services du FED ont estimé possible l'octroi de dérogations et admis la signature de contrats dont le terme serait fixé au delà du 31 mai 1969. Cette interprétation a été confirmée par la Commission (procédure écrite du 23 mai 1969).

Cette double dérogation reportée à 1972 l'apurement de ces opérations de crédit du 2ème FED. Encore faut-il que les services du FED puissent imposer le respect des échéances, ce qui n'a pu être obtenu, jusqu'à présent, pour l'une des avances.

Le contrat signé avec la caisse de stabilisation des prix de l'arachide, avec la caution de la République du Sénégal, ouvrait un crédit de UC 8.709.628 destiné à la régularisation de la campagne 1967-68. Le FED a versé un total de UC 5.868.750 en trois tranches échelonnées en octobre, novembre 1968 et janvier 1969.

Une demande de report d'échéance formulée par la caisse de stabilisation a été rejetée par le FED. A l'échéance prévue, le 31 mai 1969, la caisse n'a pu procéder au remboursement du principal, accru de UC 47.684,90 d'intérêts à 3 % calculés sur le découvert existant lors de l'arrêt des comptes de décembre 1968 et mars 1969. En application de l'article 19 du contrat, des intérêts moratoires doivent être appliqués à partir de mai 1969. Le 4 août 1969, la caisse de stabilisation des prix, donnant suite au calendrier de remboursement qu'elle avait proposé, a versé à la Commission UC 2.025.496,95 mais n'a pas honoré les échéances ultérieures. Depuis lors, le solde au titre du capital est donc demeuré inchangé à UC 3.843.263,65, mais, en dehors des UC 47.684,90 déjà signalés, le FED n'a pas comptabilisé à l'actif de son bilan ses créances au titre des intérêts courus depuis l'échéance. Cette lacune comptable devrait être comblée.

Conformément à l'article 2 du contrat de cautionnement, il a été fait appel à la garantie de la République du Sénégal en juin 1969 mais celle-ci a, jusqu'à présent, refusé de s'exécuter sous prétexte que les sommes devant lui revenir au titre du Fonds d'aide aux oléagineux ne lui avaient pas encore été attribuées et que sa créance à ce titre excédait le montant du solde des avances allouées à la caisse de stabilisation.

C'est dire l'intérêt qui s'attache à une mise en œuvre, trop longtemps différée, des dispositions concernant ce fonds.

242. Fonds de soutien aux oléagineux

Dans sa résolution du 23 décembre 1963 sur le principe de base de l'organisation commune des marchés dans le domaine des matières grasses, le Conseil a prévu des dispositions spéciales pour les produits oléagineux originaires des EAMA et importés dans la Communauté. Ces dispositions spéciales ont fait l'objet d'une décision prise le 25 juillet 1967 par les Représentants des Gouvernements des Etats membres et qui prévoit l'octroi par la Communauté d'une aide aux EAMA et PTOM pour les produits oléagineux qu'ils exportent à destination des Etats membres pendant la période du 1er février 1967 au 31 mai 1969. Cette décision est destinée à pallier les conséquences défavorables qu'entraînent les baisses des cours mondiaux sur le développement économique des Etats associés producteurs d'arachide, de coprah, de palmiste et d'huile de palme.

Le montant maximum de l'aide est fixé à 13 millions d'UC réparti en trois tranches de UC 3.400.000 et une tranche de UC 2.800.000 avec possibilité de reports successifs. Les périodes d'exportation des oléagineux retenues pour l'aide sont réparties également en 4 tranches : deuxième semestre 1967, premier et deuxième semestres 1968, période du 1er janvier au 31 mai 1969. A ce fonds, peuvent également être affectés les intérêts du 1er FED dans la limite de 1 million d'UC. L'article 6 prévoit la clé de répartition des contributions à savoir : Belgique 8,1 %, Allemagne 31,2 %, France 32 %, Italie 20,3 %, Luxembourg 0,2 %, Pays-Bas 8,2 %. La décision de juillet 1967 prévoit l'intervention d'un règlement financier fixant les règles de gestion des aides.

Ce règlement financier n'a été arrêté par le Conseil que le 27 juillet 1970, c'est-à-dire trois ans après la décision de création du fonds et plus d'un an après l'expiration de la dernière période retenue pour le calcul des aides.

Aux termes de ce règlement, les contributions des Etats membres sont portées à un "Fonds de soutien aux oléagineux" dont la Commission assure la gestion et pour lequel elle établit un compte de gestion avant le 31 mars de l'année suivante, compte qui doit être soumis à la Commission de contrôle dans les conditions habituelles.

Aucun compte de gestion ne nous a toutefois été soumis pour 1970, ce qui porte à croire que, malgré l'entrée en vigueur du règlement financier fixant les règles de gestion du Fonds, aucune comptabilité n'avait encore été instaurée à la fin de l'exercice.

CHAPITRE III : CONCLUSIONS

243. Nous avons soumis à un examen par sondages les documents et pièces justificatives concernant la gestion financière des Fonds de développement. Nous tenons à souligner que nous avons pu disposer, de manière très satisfaisante, des documents, pièces, dossiers et rapports relatifs aux questions faisant l'objet de nos contrôles.

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. Dans certains cas, 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 l'Institution avait déjà pris ou allait prendre des mesures destinées à remédier aux imperfections, irrégularités ou lacunes signalées.

Pour d'autres opérations, les vérifications que nous avons effectuées et les réponses de l'Institution nous ont conduits à formuler les observations qui figurent dans le présent rapport et que nous soumettons à l'attention des instances compétentes pour être examinées dans le cadre de la décision concernant la décharge de la gestion financière des Fonds de développement.

Le présent rapport a été rédigé en langue française et déposé à Bruxelles le 15 juillet 1971.

La Commission de contrôle

RELEVÉ DES OBSERVATIONS

On voudra bien trouver ci-après un relevé des principales observations formulées dans le présent rapport, classées dans l'ordre des gestions examinées et avec indication des numéros de référence.

PREMIER VOLUME : LES GESTIONS BUDGETAIRESL'Assemblée

1. Nécessité d'une application plus rigoureuse des dispositions du règlement financier relatif à l'établissement et à l'exécution du budget (no. 19)
2. Diverses questions relatives à la gestion du personnel (no. 20)
3. Octroi d'une pension d'invalidité (no. 21)

Le Conseil

4. Dépenses relatives aux conférences (no. 40)
5. Dépassement de crédit (no. 41)
6. Nécessité de modalités plus rigoureuses dans le fonctionnement des services (no. 42)

Le Comité économique et social

7. Nécessité de procédures plus rigoureuses en matière comptable (no. 43)
8. Dépenses payées pour le compte de tiers (no. 44)
9. Modalités appliquées pour le remboursement des frais de voyage, des frais d'approche et des frais de séjour des Conseillers (no. 45)

La Commission(Fonctionnement)

10. Dépassements de crédits (no. 64)
11. Ecart persistants constatés entre les prévisions budgétaires et leur exécution (no. 65)
12. Persistance de reports très élevés pour certaines lignes budgétaires (no. 66)
13. Nécessité de procédures plus rigoureuses en matière de recettes (no. 67)
14. Nécessité d'une gestion plus rigoureuse en matière comptable (no. 68)
15. Honoraires d'experts, frais de recherches, d'études et d'enquêtes (no. 69)
16. Refus de communiquer à la Commission de contrôle une étude concernant les procédures administratives d'exécution des budgets (no. 70)
17. Décisions relatives au personnel des cabinets (no. 71)
18. Fonctionnaires bénéficiant d'un congé de convenance personnelle (no. 72)

19. Sommes mises à la disposition d'agents dans des conditions irrégulières (no. 73)
20. Gestion des crédits du chapitre IV du budget "immeubles" (no. 74)
21. Nécessité d'une gestion plus adéquate du centre de calcul (no. 75)
22. Gestion des crédits prévus pour "travaux de traduction, de dactylographie et autres travaux analogues à confier à l'extérieur" (poste 624) (no. 76)
23. Dépenses d'information, de vulgarisation et de participation aux manifestations publiques (poste 1022) (no. 77)
24. Dépenses relatives à l'aide alimentaire (no. 78)

(Fonds social européen)

25. Utilisation des crédits mis à la disposition du Fonds (no. 83)
26. Examen des demandes de concours du Fonds (no. 84)
27. Caractère forfaitaire des dépenses (no. 85)
28. Retard dans l'apurement des comptes (no. 86)

(F. E. O. G. A. - section "garantie")

29. Objet des contrôles - nature et étendue des responsabilités communautaires dans la gestion de la section "garantie" du FEOGA (no. 107)
30. Vérifications effectuées par les services du Fonds (no. 108)
31. Retards observés dans la clôture des périodes de comptabilisation (no. 109)
32. Contrôles effectués par la Commission de contrôle (no. 110)
33. Discordance relevée au sujet de l'acompte supplémentaire pour 1968-69
(no. 111)

(F. E. O. G. A. - section "orientation")

34. Rythme d'utilisation des crédits et de liquidation des dépenses engagées de la section "orientation" (nos. 114 et 115)
35. Financement des projets d'investissement - engagement et liquidation des programmes (nos. 116 à 123)
36. Difficultés rencontrées par la Commission de contrôle pour la vérification de l'exécution des projets (no. 124)
37. Importance des modifications apportées aux projets initiaux approuvés par les décisions d'octroi du concours (nos. 125 et 126)
38. Actions collectives particulières : dommages causés par certaines calamités agricoles (nos. 127 à 130)
39. Financement d'enquêtes statistiques (nos. 131 à 136)
40. Mesures de "compensations financières" (nos. 137 à 143)
41. Les crédits mis en réserve (no. 144)

La Cour de Justice

42. Nominations sans concours dans une catégorie supérieure (no. 162)
43. Dépenses élevées d'heures supplémentaires (no. 163)
44. Honoraires afférents aux prestations d'experts consultés pour la construction du palais de la Cour de Justice (no. 164)

Le budget de recherches et d'investissement d'Euratom

45. Contrôle de la ventilation des dépenses par actions de programme (no. 181)
46. Contributions financières des Etats membres (no. 182)
47. Remarques relatives aux procédures suivies en matière d'exécution du budget (no. 183)
48. Dépenses afférentes aux primes pour travaux pénibles (no. 184)
49. Attribution des crédits aux services et contrôle de leur utilisation (no. 185)
50. Gestion des contrats de recherche et d'association (no. 186)

Observations et considérations générales

51. Unification et révision des règlements financiers (no. 191)
52. Nécessité d'une amélioration de la situation actuelle en matière de contrôle (no. 192)
53. Nécessité d'une documentation plus adéquate en ce qui concerne l'utilisation des crédits (no. 193)
54. Retard dans la communication du compte de gestion et du bilan financier (no. 194)
55. Nécessité d'établir un organigramme complet des services (no. 196)
56. Absence d'informations permettant de contrôler le respect des effectifs autorisés par le budget (no. 197)
57. Contrôle de la gestion du régime commun d'assurance-maladie (no. 198)
58. Contrôle des dépenses de pensions (poste 212 du budget) (no. 199)
59. Absence de règlement d'application des dispositions relatives à la couverture des risques d'accident et de maladie professionnelle (no. 200)
60. Contrôle de la gestion de l'Office des publications (no. 201)

DEUXIEME VOLUME : LES FONDS DE DEVELOPPEMENT(Premier Fonds)

61. Evolution des engagements relatifs au 1er Fonds (no. 210)
62. Travaux de construction de barrages (no. 214)
63. Exécution d'un investissement concernant la culture du coton (no. 215)
64. Caractère onéreux d'une étude dont l'utilisation n'a pas été précisée (no. 216)
65. Exécution d'un investissement routier (no. 217)
66. Absence de rapport concernant la réfection de malfaçons (no. 218)
67. Etudes pour le développement de la riziculture (no. 219)

(Deuxième Fonds)

68. Retards dans l'exécution des projets d'investissement (no. 229)
69. Assistance technique liée aux investissements (no. 230)
70. Coopération technique générale - Bourses (nos. 231 et 232)

71. Formation "Otraco" (no. 233)
72. Frais administratifs et financiers - Frais de gestion (no. 234)
73. Comptes de l'A. E. C. (no. 235)
74. Contrôle délégué et technique (no. 236)
75. Secours d'urgence (no. 237)
76. Aides à la production (no. 238)
77. Aides à la diversification (no. 239)
78. Prêts spéciaux (no. 240)
79. Avances aux caisses de stabilisation (no. 241)
80. Fonds de soutien aux oléagineux (no. 242)

REPOSE DE LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

AUX OBSERVATIONS CONTENUES DANS LE

RAPPORT DE LA COMMISSION DE CONTRÔLE

RELATIF AUX COMPTES DE L'EXERCICE 1970

DEUXIÈME VOLUME

LES FONDS DE DEVELOPPEMENTCHAPITRE I : LE FONDS DE DEVELOPPEMENT POUR LES PAYS
ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Le projet de rapport de la Commission de Contrôle relatif aux opérations du 1er FED pose une question d'ordre général et soulève six points particuliers.

A. Questions d'ordre général : Inconvénients résultant de la prolongation des autorisations d'engagement sur le 1er FED

Dans son rapport 1969 sur les opérations du 1er FED, la Commission de Contrôle avait appelé l'attention sur les inconvénients que pouvait comporter, sur le plan de la gestion financière et de l'utilisation rationnelle des reliquats, le principe de la séparation des différents fonds et de leur gestion. En particulier, si le Fonds de Développement pour les Pays et Territoires d'Outre-mer a couvert la période quinquennale 1958-1962, des projets n'en continuent pas moins à s'y imputer aujourd'hui, de sorte que se crée une suite de reports continus d'autorisations d'engagement, dans laquelle le projet appelle le reliquat, puis le reliquat appelle le projet, et ainsi de suite.

La Commission, consciente des problèmes soulevés par l'existence d'une telle situation et en particulier des difficultés de mener de front la gestion financière et technique de trois fonds séparés a présenté, dans sa réponse au rapport précité, une solution d'ensemble pour permettre la liquidation totale et définitive des opérations du 1er Fonds.

L'idée générale consisterait à ne plus autoriser de projet 1er FED utilisant des reliquats pour financer des réalisations dispersées, mais au contraire, à faire approuver par le Conseil une décision-cadre autorisant la Commission à virer au 2ème FED les reliquats du 1er FED dont l'existence apparaît certaine, puis à en proposer l'affectation selon les procédures régissant le 2ème FED.

Le 10 juin 1971, le Parlement Européen a adopté à cet égard une résolution précisant notamment : "l'Assemblée souhaite, pour ce qui concerne le premier Fonds, qu'une décision puisse être prise à bref délai par le Conseil sur le virement au deuxième Fonds des reliquats du premier Fonds."

Dès lors, malgré les difficultés d'ordre juridique auxquelles elle se trouve confrontée pour mettre en oeuvre la solution d'ensemble qu'elle préconise, la Commission, soucieuse de répondre aux observations de la Commission de Contrôle et aux avis formulés par le Conseil et l'Assemblée, espère pouvoir présenter au Conseil, avant la fin de l'année 1971, une décision-cadre, autorisant la Commission à virer sur les disponibilités du 2ème FED les reliquats du 1er.

Comme l'a souligné la Commission de Contrôle, l'adoption de cette décision ne manquera pas, en permettant de tirer définitivement la ligne sur les possibilités nouvelles d'intervention du 1er FED, de constituer un élément non négligeable de rationalisation et de simplification des conditions de gestion des différents Fonds.

Elle ne saurait en aucune manière provoquer de changement pour les Etats Associés puisqu'elle aura pour résultat de leur confirmer que les reliquats de crédits dégagés à l'occasion de la clôture des projets du 1er FED leur sont définitivement acquis.

Lorsque la décision de transfert des reliquats aura été arrêtée par le Conseil, les services de la Commission procéderont à un "replanonnement" complet des projets du 1er Fonds.

Cette opération qui, techniquement, ne présente pas de difficultés majeures, permettra en effet, au stade actuel d'avancement des projets, de prévoir de façon plus précise les coûts finaux de chaque intervention et donc de déterminer d'une manière plus certaine l'existence des reliquats.

Toutefois, avant même que la solution proposée soit entérinée par le Conseil, il importait de clarifier au plus tôt le problème de l'utilisation des reliquats du 1er FED afin d'éviter que ces reliquats ne donnent naissance à de nouveaux reliquats.

Aussi, des directives ont été données afin d'épuiser en priorité les reliquats du 1er FED dans tous les cas où ces reliquats sont affectés à la couverture de projets du 2ème FED.

Dans le même esprit, lorsqu'un complément de crédits du 2ème FED est affecté à l'achèvement d'un projet du 1er FED, le crédit ouvert au titre du 1er FED est épuisé par priorité. Cette technique, qui ne permettrait pas, à elle seule, de clôturer rapidement l'ensemble du 1er FED, a cependant le mérite d'épuiser progressivement les reliquats sans en créer de nouveaux, en attendant l'application de la solution générale préconisée.

B. Questions d'ordre particulier

214. Travaux de construction de barrages

La réalisation de huit barrages en terre à exécuter dans le cadre de la Convention de Financement conclue le 17.3.61 est effectivement de nature à faire naître des doutes quant à la rentabilité de l'investissement.

La Commission a eu l'occasion, dans sa réponse à la demande d'information n° 1/70 de la Commission de Contrôle, d'exposer les véritables raisons de cette situation. Il est nécessaire de rappeler ici dans quelles circonstances l'exécution de ces barrages s'est déroulée.

Les opérations de réception définitive ont eu lieu avec un retard parfois considérable, mais il ne faut pas perdre de vue que la première visite de réception définitive sur l'ensemble des barrages date des 17 et 18 juin 1963, soit environ un an après la réception provisoire.

Si les réceptions n'ont pu être prononcées à cette occasion, c'est parce qu'un certain nombre de réfections et de travaux supplémentaires se sont révélés indispensables, mais c'est surtout, parce que des difficultés d'ordre administratif ont, par la suite, continuellement perturbé le déroulement normal des procédures habituelles.

En particulier, le bureau d'études chargé de la direction et de la surveillance des travaux devait, conformément au contrat définissant ses prestations, établir puis remettre à l'Administration, préalablement aux réceptions, un "dossier de récolement" déterminant, pour chaque

barrage, la quantité réelle de travaux exécutés.

Or, malgré les interventions répétées de l'ordonnateur local et du Contrôleur Délégué, plusieurs années se sont écoulées avant que ce bureau ne soit en mesure de rassembler l'ensemble des documents constituant ces dossiers et de les remettre aux services administratifs nationaux.

C'est postérieurement à la remise entre les mains de l'Administration de ces différents documents que les réceptions définitives des marchés de construction de ces différents barrages purent être prononcées. On conviendra qu'une réception définitive digne de ce nom ne peut être prononcée sans une connaissance exacte des quantités réelles exécutées.

Comme la Commission de Contrôle n'a pas manqué de le souligner, la construction de certains barrages a nécessité l'adoption de mesures particulières d'aménagement et certains travaux de réfection qui, inévitablement, ont provoqué un accroissement des coûts d'exécution et un allongement des délais d'exécution.

Les services de la Commission étaient conscients de ces problèmes et particulièrement des difficultés rencontrées après la première mise en eau du barrage de Tia auquel il est fait allusion.

La Commission a appelé à diverses reprises l'attention des autorités responsables, soit directement, soit par l'intermédiaire du Contrôleur Délégué, sur les conséquences peu favorables d'une telle situation sur la rentabilité de l'investissement.

Les projets initiaux n'étaient que des avant-projets, et l'ingénieur projeteur n'avait pas à sa disposition tous les moyens pour vérifier et contrôler, pendant la phase d'étude, les données nécessaires pour arriver à de vrais projets définitifs.

Mais il n'en demeure pas moins que les principales difficultés rencontrées à l'occasion de la réalisation de ces huit barrages trouvent pour une large part leur explication dans l'inefficacité du bureau d'études chargé de la direction et de la surveillance des travaux.

Il suffit de rappeler les lenteurs apportées par le Bureau à l'élaboration des "dossiers de récolement", ou les erreurs commises dans les études relatives aux travaux de réfection de certains barrages.

Lorsque l'on sait, en outre, que certaines décisions urgentes ont été prises avec un retard inexplicable, que les rapports de chantier furent pratiquement inexistantes et que les attachements n'ont, bien souvent pas été joints aux décomptes, force est de constater que le Bureau est largement responsable des déboires rencontrés.

Lorsque l'on tient compte de ces résultats décevants, il est effectivement permis de s'étonner du pourcentage important du coût de la surveillance par rapport au montant des travaux proprement dits. Il faut cependant nuancer cette conclusion.

En effet, le contrat passé entre l'Administration et le Bureau d'études portait non seulement sur la direction et la surveillance des travaux des barrages réalisés dans le cadre de ce projet, mais aussi sur les études préliminaires de 80 sites de barrages et l'établissement d'avant-projets et projets d'exécution de 16 barrages.

Le coût des frais de surveillance ne représente en réalité que 19.000.000 de F.CFA, les 78.000.000 F.CFA restants ayant rémunéré des travaux d'études. Le coût de la surveillance n'apparaît pas, dès lors, excessif.

Les difficultés qui se sont présentées à l'occasion de la construction de ces barrages et qui se retrouvent d'ailleurs dans le programme ultérieur de 64 barrages auquel la Commission de Contrôle fait allusion, mettent en évidence le problème de l'utilisation rationnelle de cette catégorie d'investissements.

La Commission, consciente de ce problème, fera procéder à une étude sur les possibilités de mise en valeur des terres en aval des barrages réalisés.

Si les conclusions de cette étude se révèlent techniquement, économiquement et humainement positives, le financement sur les ressources du 3ème FED d'un programme d'aménagement agricole pourra alors être proposé.

215. Exécution d'un investissement concernant la culture du coton.

La Commission partage les réserves de la Commission de Contrôle à l'égard des résultats, sur le plan économique et social, du projet d'investissement et de coopération technique financé dans la zone couverte par l'Office du Niger.

Il serait toutefois inexact de considérer la médiocrité des résultats obtenus au niveau de la culture du coton comme une conséquence de la faiblesse des études initiales, de la mauvaise exécution des travaux, ou de l'insuffisance qualitative des fournitures livrées.

En effet, les conclusions proposées par l'étude initiale des services de la Commission et des agents de l'Assistance Technique du F.A.C. en place auprès de l'Office, ont été respectées.

Par ailleurs, les travaux d'infrastructure, en particulier ceux relatifs au superplanage, ont été très correctement exécutés.

Enfin, les équipements financés dans le cadre du projet, qu'il s'agisse du petit matériel ou du matériel lourd affecté à l'usine d'égrenage de coton de Niono, sont identiques à ceux qui équipent la plupart des réalisations de ce type en Afrique. Le même matériel existe ailleurs en République du Mali et fonctionne de manière satisfaisante dans les zones cotonnières de culture sèche.

En réalité, l'échec enregistré à l'issue de cette intervention trouve son explication dans la carence de l'administration chargée de la gestion de l'Office.

Il est en effet significatif de constater que l'usine d'égrenage de Niono, aussi bien d'ailleurs que la presse ou les tracteurs ont parfaitement fonctionné aussi longtemps que l'assistance technique financée par le FED a été présentée au sein de l'Office. La Commission, dans le souci de parfaire la formation des cadres maliens destinés à assurer ultérieurement la gestion de l'Office, a d'ailleurs prolongé d'une année la durée des prestations effectuées par les agents de l'Assistance technique.

C'est postérieurement au départ de cette assistance technique, c'est-à-dire à partir de 1967, que la situation a commencé à se dégrader.

Les équipements affectés à l'Office du Niger n'étaient donc pas inadaptés aux besoins du pays. Ils ont été mal utilisés et surtout pas entretenus et cette carence du personnel local se retrouve également au niveau de l'utilisation de l'infrastructure.

En particulier, la mauvaise conduite de l'irrigation et le manque d'entretien des réseaux de drainage ont eu pour conséquence, en relevant très sensiblement le niveau de la nappe phréatique, de limiter les effets attendus du drainage.

Il est vrai qu'un réglage plus rationnel des eaux d'irrigation, un meilleur entretien des réseaux de drainage et une plus grande discipline dans l'irrigation des parcelles attribuées aux agriculteurs auraient pu donner des résultats satisfaisants. Mais là encore, l'absence de personnel qualifié a empêché une amélioration significative.

Il était donc inévitable que le niveau de la production en fût affecté. Les autorités maliennes ont alors fait porter leurs efforts sur la culture du riz, accentuant ainsi le retard affectant déjà la culture du coton. Si, pendant la phase de démarrage de l'opération coton, et avec le concours de l'assistance technique, la production est bien passée de 1.000 kg/ha à 2.000 kg/ha - seuil de rentabilité pour la culture irriguée du coton - la mauvaise irrigation, l'inefficacité du drainage, la détérioration du matériel puis la décision des autorités maliennes d'accorder la priorité à la culture du riz, ont très vite conduit à une baisse importante du niveau de la production cotonnière et empêché l'amélioration souhaitée du revenu des agriculteurs.

Par voie de conséquence, les agriculteurs, peu intéressés par les revenus insuffisants qu'ils retireraient de ce type de culture, ont estimé préférable de quitter ces zones irriguées pour regagner les zones de culture sèche auxquelles ils avaient précédemment renoncé.

Depuis la fin de l'année 1970, la culture du coton a été définitivement abandonnée dans la zone couverte par l'Office.

La Commission avait appelé très tôt l'attention de la Direction de l'Office sur les difficultés que n'allait pas manquer de faire naître la dégradation de la situation.

C'est ainsi qu'ils ont financé, en cours d'opération, une étude complémentaire destinée à apporter des solutions aux différents problèmes qui s'étaient présentés.

Cette étude a été conduite à son terme et a préconisé une refonte et une restructuration totale de l'Office.

Toutefois, les conclusions développées n'étaient pas conformes aux options de la politique générale suivie par le Gouvernement et n'ont pu rencontrer l'agrément des autorités maliennes responsables.

216. Caractère onéreux d'une étude dont l'utilisation n'a pas été précisée

Pour apprécier en connaissance de cause les conditions d'exécution des études pour la route Boma-Tshela, il convient de rappeler les circonstances qui ont présidé à son financement.

Après l'indépendance du Congo, il s'avéra nécessaire de définir les projets dont la réalisation paraissait urgente pour le redressement économique du pays et de préparer, dans les plus brefs délais, les

dossiers d'adjudication correspondants sur la base de la documentation existante.

Dans le domaine routier, cette tâche fut confiée à un bureau qui prépara les dossiers d'adjudication pour les routes KWANGO-KENGE, LWANA-MUSENGE et la route de l'Ituri dont, par la suite, le financement fut assuré par le FED et la réalisation menée à bien (sauf pour la route de l'ITURI, dont le chantier fut stoppé en 1964 par l'action rebelle). Pour la route BOMA-TSHELA par contre, le bureau conclut à l'impossibilité d'établir des documents d'adjudication valables en raison du manque total d'études préliminaires et ce sont donc ces études qu'il fut décidé d'entreprendre.

La définition précise de ces études n'était même pas possible, compte tenu des connaissances sur l'état réel de la route et des incertitudes sur les moyens que l'administration congolaise pouvait mettre à la disposition d'un ingénieur-conseil. A cette imprécision initiale s'est ajoutée l'influence de la détérioration continue que connaissait alors la route, les services d'entretien routier étant à l'époque totalement désorganisés. Compte tenu de la nécessité d'adapter, au fur et à mesure de l'exécution de l'étude, les prestations du bureau aux conditions réelles, le programme initial se trouva considérablement accru et, par voie de conséquence, le coût et les délais augmentés.

Toutefois, le coût du kilomètre étudié, qui s'élève en fait à 1.100 UC, peut être considéré comme normal.

Cela précisé, l'aménagement de la route BOMA-TSHELA n'a effectivement pas été maintenu par les autorités congolaises dans la liste des opérations prioritaires. Les efforts du Gouvernement se sont portés ces dernières années vers les opérations de production par préférence à l'infrastructure de base. La politique des transports dans le Bas-Congo nécessite d'autre part une certaine révision compte tenu des nouvelles conceptions gouvernementales concernant le développement de cette région (industrialisation, création d'un port en eau profonde à BANANA, modernisation de la voie ferrée, etc...). Le budget congolais a toutefois financé certains travaux de réfection mineurs et qui découlent en fait des obligations d'entretien, maintenant plus régulièrement assurées.

Si la décision devait être prise d'aménager et de moderniser la route, les études effectuées constitueraient une base très valable pour lancer l'opération.

En ce qui concerne la procédure suivie, il n'est pas tout à fait exact de penser que les dispositions de l'article 12 du contrat prévoyant "qu'en cours d'exécution, le Fonds pouvait suivre le déroulement de l'étude, demander des éclaircissements et l'orienter éventuellement" n'ont pas été suivies d'effet : en plus des réunions de coordination, dont la première s'est déroulée en septembre 1965, les services de la Commission ont été en mesure de suivre le déroulement de l'étude par des entretiens avec le maître-d'oeuvre, l'administration congolaise, et par des contacts directs avec le bureau d'études, qui transmettait au service compétent de la Commission ses rapports trimestriels d'activité et avec lequel plusieurs entretiens, dont il est fait mention au dossier, ont eu lieu.

217. Exécution d'un investissement routier

La Commission ne partage pas les réserves formulées par la Commission de Contrôle aussi bien sur l'exécution que sur l'utilisation de la route Ségou-Bla-San, au Mali.

Bien que le marché ait été approuvé le 12.5.66, l'ordre de début des travaux n'a effectivement été notifié à l'adjudicataire que le 1.9.66. Cette décision trouve son fondement dans le souci de prévenir les difficultés que n'aurait pas manqué de faire naître un début d'exécution des travaux pendant la saison des pluies, c'est-à-dire au cours de la période comprise entre les mois de juin et d'août ; il était en effet préférable pour réaliser un travail correct de ne commencer les travaux qu'au début de la saison sèche, ainsi que les choses se produisent toujours en pays tropical.

En outre, si le procès-verbal de réception définitive a bien été visé sans réserve par le Contrôleur Délégué et le Contrôleur Technique, sa notification a été subordonnée à la remise en état par l'entrepreneur de certaines anomalies qui subsistaient en divers endroits de la route.

L'entrepreneur, pour obtenir notification du procès-verbal de réception définitive, a procédé depuis lors aux réparations qui lui avaient été prescrites.

Sur un plan plus général, malgré les prévisions pessimistes avancées par différentes instances sur la tenue de la route et les frais futurs d'entretien, il faut constater qu'à ce jour, la route, dont le premier tronçon est en service depuis près de trois ans, s'est comportée correctement malgré une augmentation sensible du trafic en nombre et en charge. On peut donc estimer que l'ouvrage donne satisfaction et n'exige point des frais d'entretien anormaux.

Dans son rapport du 26.6.70, qui a été communiqué à la Commission de Contrôle, le Contrôleur Délégué du F.E.D. en République du Mali écrit d'ailleurs :

"J'emprunte souvent cette route ; elle est quand même, dans l'ensemble bonne et rend d'immenses services. Les usagers qu'il m'arrive de rencontrer s'en félicitent et les autorités administratives de la région en ont fait, au mois de mars dernier, l'éloge aux membres du Comité du F.E.D. qui venaient de la parcourir sur toute sa longueur. Il reste à espérer que des travaux d'entretien ne seront pas nécessaires prématurément."

Le bureau d'études, chargé du contrôle et de la surveillance des travaux, précise pour sa part dans une lettre du 20.7.70 portée également à la connaissance de la Commission de Contrôle :

"Il est prévisible que l'Administration des Travaux Publics devra procéder dans les années à venir à quelques travaux d'entretien. Néanmoins, les constatations faites sur le tronçon de Bla-San, en service depuis 1967, montrent que le trafic a été supporté dans l'ensemble de manière convenable, bien que de nombreux camions soient en surcharge. En définitive, il ne semble pas que les désordres constatés, auxquels il a été remédié avant la réception définitive, soient de nature à mettre en péril cet ouvrage, ni à entraîner pour l'Administration des Travaux Publics des dépenses anormales d'entretien."

218. Absence de rapport concernant la réfection de malfaçons

Lors de la réception provisoire des travaux de construction de l'Hôpital de Papeete, qui a eu lieu le 14.3.69, certaines réserves avaient été formulées par l'Administration.

Ces réserves ayant été levées lorsque la réception définitive fut prononcée le 21.2.70, le Contrôleur Technique n'a pas estimé nécessaire d'établir un rapport particulier.

Toutefois, par lettre du 24.2.71, le Contrôleur Technique confirmait aux services de la Commission que toutes les réserves exprimées au moment de la réception provisoire du bâtiment avaient fait l'objet des interventions nécessaires de l'entreprise avant que soit prononcée la réception définitive.

219. Etudes de développement de la riziculture

Il est vrai que la mise en oeuvre des opérations étudiées dans le cadre du 1er FED a été amorcée sur les ressources du 2ème FED avec des ambitions beaucoup plus modestes.

Les objectifs du Gouvernement sénégalais avaient en effet conduit la Commission à financer une prospection générale des possibilités rizicoles en Casamance, qui fut effectuée en 1962 et 1963 par un groupement d'études rurales.

Les conclusions de cette étude n'ayant pas donné satisfaction, la Commission proposa en février 1964 au Gouvernement du Sénégal de se concentrer sur deux vallées de la Basse Casamance, qui semblaient réunir les meilleures possibilités au point de vue humain et agronomique.

L'importance des coûts résultant des projets d'exécution, et les données rassemblées lors d'enquêtes approfondies effectuées par la Commission sur la situation démographique et la capacité de travail de la population, conduisirent de nouveau la Commission à proposer au Gouvernement Sénégalais une action rizicole beaucoup plus modeste.

C'est cette action, axée principalement sur l'amélioration de la riziculture existante, le développement de la culture bananière et la fourniture d'une assistance technique d'encadrement, qui fut entreprise sur les ressources du 2ème FED.

Cette limitation du projet initial, qui s'est révélée indispensable en raison de critères techniques évidents (dispersion et irrégularité du réseau hydrographique, coût prohibitif des aménagements proposés) s'est trouvée amplement confirmée par des considérations d'ordre général et économique (carence en cadres ruraux du Sénégal, capacité de travail de la population).

Le Gouvernement Sénégalais a constamment insisté pour faire porter le programme d'aménagement sur des surfaces considérables et les Bureaux d'études, par leur inexpérience des problèmes sénégalais, n'ont pas su adapter leurs techniques aux exigences du pays ni au cadre complexe d'une opération de développement régional.

Mais il n'est pas moins vrai que la Commission, tirant la leçon des études, a fait en sorte que les aménagements puissent correspondre au possible même s'il fallait - et ce n'était pas anormal - réduire les ambitions du départ.

CHAPITRE II : LE FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT

Les observations formulées sous ce chapitre par la Commission de Contrôle portent d'une part sur le résultat de la gestion, et d'autre part, sur les interventions du 2ème Fonds Européen de Développement.

A. - LE RESULTAT DE LA GESTIONLe bilan au 31 décembre 1970

C'est en application des dispositions du règlement financier du Fonds Européen de Développement que le Trésor Français a été amené à compenser la moins-value résultant de la dévaluation du franc français par un versement correspondant de ses contributions en cette monnaie.

Les services de la Commission avaient obtenu des deux établissements publics français qu'ils avaient choisis pour être leurs payeurs délégués dans les monnaies de la zone franc (c'est-à-dire, la Caisse Centrale de Coopération Economique et la Caisse Nationale des Marchés de l'Etat), une garantie de change sur les avoirs qu'ils pourraient être amenés à détenir pour le compte de la Commission. Cette garantie est accordée par le Ministère des Finances.

Les deux payeurs délégués du FED ont donc également été amenés à abonder les comptes de la Commission tenus dans leurs livres et cette disposition est d'autant plus intéressante pour la trésorerie du Fonds qu'en raison de la variété et de la dispersion géographique des pays associés de la zone franc, les avoirs détenus par la CCCE, pour faire face à tout moment au règlement des créances, sont nécessairement importants.

La France a ainsi versé aux comptes de la Commission ouverts auprès de l'Agence Comptable Centrale du Trésor ainsi qu'auprès des Payeurs Délégués, la somme globale de 25.858.873 FF.

A l'inverse, et en application des mêmes dispositions du Règlement financier du F.E.D., la Commission, à la suite de la réévaluation du DM, a été amenée à ajuster le compte spécial ouvert à son nom auprès de la Bundeshauptkasse, en reversant au bénéfice de la République Fédérale d'Allemagne, une somme de 3.284.448 DM.

Les engagements

Ainsi que le souligne la Commission de Contrôle, abstraction faite, pour les deux Fonds, de la période de mise en route (1958 et 1964), "le rythme d'engagement apparaît nettement meilleur que celui qu'a connu le 1er Fonds".

Ce rythme de progression des engagements définitifs (73,3 % la 6ème année) est d'autant plus réel, lorsqu'on le compare à celui du 1er Fonds (59,4 % la 6ème année), que pour le 1er Fonds l'année de mise en route était complète alors que pour le 2ème Fonds, elle ne comportait que 7 mois, la Convention de Yaoundé étant entrée en vigueur le 1.6.64.

La Commission considère pour sa part cette progression des engagements comme satisfaisante. Elle ne se dissimule cependant pas les "faiblesses" encore constituées par les trop longs délais qui s'écoulent entre l'instruction des projets, les décisions de financement, le lancement des appels d'offres, la conclusion des marchés et leur exécution. Aussi continuera-t-elle à prendre toutes les dispositions nécessaires pour renforcer la tendance actuelle qui traduit, chaque année davantage, l'amélioration de la situation.

Il ne faut pas perdre de vue, toutefois, que les causes de retard tiennent, pour une large part, aux difficultés des administrations de la Commission comme des pays bénéficiaires.

Les paiements

Le rythme de liquidation des projets a connu au cours de l'exercice 1970 une amélioration indiscutable ; aussi, l'adjectif "légère" utilisé par la Commission de Contrôle pour qualifier cette amélioration apparaît-il quelque peu restrictif.

Le rythme de liquidation des projets, c'est-à-dire la cadence des paiements, ne peut en effet s'apprécier valablement que pour les deux FED considérés ensemble.

Or, depuis 1965, la situation comparative des paiements s'établit, pour les deux FED, de la façon suivante :

<u>en millions d' UC</u>	
1965	107
1966	112
1967	110
1968	107
1969	115
1970	145

Ainsi, tandis que le rythme annuel des paiements s'est situé pendant plusieurs années, entre 107 et 115 millions d' UC, il s'est brusquement élevé à 145 millions d' UC en 1970, soit un accroissement de 26 % par rapport à l'année précédente. Un nouveau pallier a donc été atteint en 1970, et les premières indications de l'exercice 1971 donnent à penser qu'il sera sensiblement dépassé, au point de risquer de créer un problème important de trésorerie en 1971.

Comparée aux exercices antérieurs, l'année 1970 se caractérise donc par une progression très nette dans le rythme des paiements.

B. - LES INTERVENTIONS DU FONDS

I - Projets d'investissement

L'exploitation des appels d'offres a effectivement permis la conclusion de nombreux marchés et contrats et une amélioration du rythme des engagements définitifs et des paiements exécutés.

Il ne faut pas perdre de vue toutefois que le lancement d'un appel d'offres ne retentit pas immédiatement sur le volume des paiements.

S'il est permis de risquer une image, le décalage entre appel d'offres et paiements peut se comparer à celui existant entre le mouvement d'une locomotive et celui des wagons qu'elle entraîne. L'onde de choc provoquée par le mouvement de la locomotive doit en effet se propager tout au long du train avant que le dernier wagon ne se mette en mouvement.

De même, l'impulsion donnée par le lancement d'un appel d'offres se propage comme une onde de choc et ne retentit sur le niveau des paiements qu'avec un certain retard.

Cette situation se traduit de la façon suivante :

en millions d'UC :

<u>Année</u>	<u>Nombre d'appels d'offres</u>	<u>estimation</u>	<u>volume des paiements</u>
1966	95	75	112
1967	96	104	110
1968	116	101	107
1969	96	79	115
1970	63	42	145

Ainsi, alors qu'une augmentation notable du nombre et de l'estimation des appels d'offres a été enregistrée au cours des exercices 1967 et 1968, l'incidence sur le niveau des paiements ne s'est fait sentir qu'au cours des exercices 1970 et 1971.

Tandis que le nombre des appels d'offres lancés au cours de l'exercice 1970 accusait une diminution sensible, le volume des paiements effectués dans l'année connaissait une augmentation de 26 % par rapport à l'année précédente et connaîtra un nouvel accroissement au cours de l'année 1971 alors que le nombre des appels d'offres lancés ne sera pas, cette année encore, très important.

Cela précisé, la Commission de Contrôle soulève deux points particuliers et pose deux questions d'ordre général.

1/ - Points particuliers

a) Réparation de la drague destinée au port de Douala

Ce projet avait pour but le financement partiel des réparations de la drague de Garoua (financée en 1961 par le 1er FED), et endommagée en mars 1967 à la suite d'une collision avec un navire bananier.

Pour l'économie du Pays, des délais de réparation les plus courts possible étaient essentiels, toute interruption importante dans les travaux de dragage mettant en danger l'utilisation et le fonctionnement même du port de Douala. Vu son importance pour l'économie autant pour l'importation que pour l'exportation, tout arrêt du port aurait eu des répercussions extrêmement graves sur l'ensemble du Cameroun.

La drague n'étant pas couverte par une police d'assurance, et le Port autonome de Douala, ni le Gouvernement Camerounais n'étant en mesure de supporter l'intégralité des dépenses résultant de l'avarie, la Commission a accepté de prendre en charge la moitié du coût de l'intervention.

Etant donné le caractère exceptionnel des dépenses à faire, l'interdiction de l'article 24 paragr. 2 de la Convention d'Association ne paraissait pas applicable. C'est d'ailleurs bien ainsi que l'ont interprété les représentants des Etats membres auprès du Comité du FED puisque, le 7 novembre 1967, ils ont donné un avis favorable à la proposition de financement qui leur était soumise.

Des dispositions ont, depuis lors, été prises afin que l'assurance obligatoire constitue désormais une condition particulière des financements de ce genre.

b) Mise en oeuvre des décisions de financement

Afin de compléter l'information de la Commission de Contrôle sur ce point, il convient de préciser que :

- pour le projet 211.015.10 - Sénégal - "construction de deux abattoirs régionaux à Saint-Louis et à Thies", l'appel d'offres a été lancé le 30 avril 1971.
- pour le projet 211.012.04 - Mauritanie - "constructions scolaires", l'appel d'offres a été lancé le 5 juillet 1971.

2/ - Questions d'ordre général

a) Problème des dépassements

La Commission n'ignore pas le problème posé par les dépassements enregistrés lors de l'exécution des projets financés sur les ressources du Fonds.

A la demande des Etats membres, elle procède actuellement à une étude générale sur laquelle il n'est pas possible pour l'instant de donner d'amples détails.

Cette étude exigera en effet un certain nombre de recherches, et donc de temps, pour collectionner les faits, en tirer une analyse des causes et si possible une réflexion sur les remèdes.

Il est toutefois possible dès à présent d'en tracer le schéma qui sera articulé autour de trois grands thèmes : les faits, leurs causes, leurs remèdes.

Les faits :

Cette partie sera statistique : il s'agira de répertorier les principaux cas de dépassements constatés et d'indiquer, chaque fois, comment ils ont été couverts. Une première approche, qui se limitera au 2ème FED, dressera un inventaire des projets pour lesquels un dépassement a été constaté. Une deuxième approche, plus globale, s'efforcera de déterminer le bilan de la charge supplémentaire nette qui résulte pour les 2 FED des dépassements enregistrés mais, aussi, des économies constatées.

Les causes des dépassements :

Après une expérience de l'exécution qui atteint une douzaine d'années, il est permis de dégager deux causes principales de dépassement :

- la hausse des prix, cause de dépassement mécanique, qui se traduit de façon automatique par l'application des formules de variations des prix ;

- les aléas techniques et les dépassements de quantités, dont l'incidence financière peut être plus ou moins importante.

Les remèdes aux dépassements :

L'expérience acquise permettra de réduire les cas de dépassement. Cependant, il restera toujours une part d'aléa, et les administrations des Etats membres connaissent ce fait : en Europe, même avec l'infrastructure intellectuelle, juridique et technique dont on dispose, l'augmentation des dépenses effectives de l'exécution d'un projet par rapport aux prévisions constitue un mal qu'il n'est pas toujours possible d'éviter.

Les textes relatifs à la gestion du Fonds ont posé un certain nombre de règles qui permettent de trouver une solution raisonnable aux cas les plus fréquents. La Commission proposera toutefois au Conseil un éventail de remèdes spécifiques susceptibles de prévenir dans toute la mesure du possible, les "mauvaises surprises" constatées lors de l'exécution des projets.

b) Plafonnement des opérations imputées sur le 2ème FED

Lorsque fut arrêtée la décision de procéder, pour le 1er FED, à l'opération de plafonnement par pays, la quasi-totalité des engagements avaient été pris et un pourcentage significatif de paiements par rapport aux engagements avait été enregistré.

A l'heure actuelle, le taux des engagements globaux représente, pour le 2ème FED, 97 % des dotations prévues par la Convention d'Association.

Le pourcentage des paiements par rapport aux engagements définitifs atteint en outre environ 79 %.

Toutes les conditions sont donc réunies pour mettre en oeuvre le plafonnement des opérations du 2ème FED.

Cette opération offrira la possibilité aux services de la Commission de faire le point sur la situation exacte de chaque projet en cours d'exécution. Si, pour certains projets, l'opération de plafonnement révèle des risques de dépassement pour lesquels une couverture financière ne peut être trouvée, il importe que soient prises immédiatement les mesures d'adaptation qui pourraient s'avérer nécessaires. Les possibilités d'aménagement n'ont en effet des chances d'être efficaces que si elles sont conduites assez tôt dans le temps. Aussi, la Commission est elle consciente de la nécessité d'entreprendre rapidement la réalisation du plafonnement.

Mais il convient d'abord de procéder à l'opération de replafonnement du 1er FED, suspendue en attendant la solution au problème général de transfert des reliquats.

Il est toutefois permis de penser que l'opération de plafonnement du 2ème FED pourra être mise en oeuvre au cours de l'exercice 1972.

230. Assistance technique liée aux investissements

Ainsi qu'il a déjà été précisé, des pénalités de retard sont désormais prévues dans les contrats d'études financés sur les ressources du FED, dans tous les cas où le respect des délais d'exécution présente pour l'Administration un intérêt déterminant.

Des dispositions précises seront en outre introduites à cet égard dans les contrats-typés actuellement en cours d'élaboration.

232. Bourses

- Le montant prélevé sur le budget de la Commission pour compléter le financement du programme de bourses 1970-71 n'a pas été de 750.000 UC mais de 250.000 UC.

- Les retards constatés dans la régularisation des comptes sont en voie de résorption. Pour quatre organismes de gestion sur cinq, les comptes ont été apurés à la date du 31.12.70.

- Une réunion portant sur la reconnaissance des titres d'études acquis à l'étranger par les ressortissants des EAMA, s'est tenue le 18 novembre 1970 entre les Représentants des EAMA auprès des Communautés et les services de la Commission. Les Représentants des EAMA ont affirmé qu'aucune discrimination n'existait entre les diplômés lors de leur intégration, quel que soit le pays ayant délivré le diplôme. Ils ont fait remarquer que le problème des équivalences entre les diplômes délivrés par les six Etats membres n'avait, par contre, toujours pas été résolu.

- L'enquête confiée à l'expert privé évoqué par la Commission de Contrôle avait été réalisée en étroite collaboration avec les Contrôleurs Délégués. Le faible pourcentage de réponses est dû à la méthode retenue pour la recherche des anciens boursiers. Forts de cette expérience, les services de la Commission envisagent de procéder, selon une méthode de travail différente, à une nouvelle enquête qui s'efforcera de suivre, année par année, les anciens boursiers. Les Contrôleurs Délégués seront évidemment associés à cette opération.

233. Formation OTRACO

"La Commission se réserve de prendre position sur les observations concernant le projet "Formation OTRACO" lors de la liquidation définitive du projet, puisque la Commission de Contrôle se réserve elle-même de formuler, à ce stade, des remarques détaillées."

234. Frais administratifs et financiers

a - Le compte "frais administratifs et financiers" ne reflète effectivement pas la situation exacte de l'exercice dans la mesure où les comptes de l'AEC sont encore arrêtés avec un certain retard. Toutefois, comme la Commission de Contrôle a pu le constater, les efforts entrepris par l'Association ont permis de réaliser des progrès notables : c'est ainsi en particulier, que les comptes de l'exercice 1970 ont pu être arrêtés début juillet 1971.

b - Projet 219.970.01 : Comité du FED

- les frais relatifs à la réunion d'information des Contrôleurs Délégués d'avril 1969 et à la réunion informelle du Comité du FED du 13 mai 1970 ont été correctement imputés :

En effet, il s'agit d'une part de l'échange de vues qui a eu lieu entre les membres du Comité du FED et les Contrôleurs Délégués, à l'occasion de la réunion d'information des Contrôleurs Délégués, et d'autre part, de l'échange de vues qui s'est tenu après la mission effectuée en Afrique par les membres du Comité.

- les frais de télex à une banque de Somalie (17 UC) ne relèvent effectivement pas de ce projet : lorsque cette dépense a dû être

comptabilisée, il n'existait pas au sein du compte "frais administratifs et financiers" un sous-compte susceptible d'enregistrer l'écriture correspondante. Les services de la Commission n'ayant pas estimé indispensable d'ouvrir un sous-compte spécial destiné à enregistrer une dépense de 17 UC, l'imputation a été effectuée sur le sous-compte pour lequel l'engagement était le plus élevé, c'est-à-dire le sous-compte "Comité du FED".

c - Projet 219.970.04 : "impression des situations trimestrielles"

Les travaux d'impression des situations statistiques du FED sont restés confiés à la même imprimerie depuis janvier 1965. Les services de la Commission procéderont toutefois à une nouvelle consultation du marché dont les résultats seront connus avant la fin de l'exercice 1971.

En ce qui concerne le problème de la mécanisation des statistiques du FED, évoqué par la Commission de Contrôle, un certain nombre de précisions doivent être apportées.

Le délai de quatre mois prévu par le contrat a été dépassé en raison du transfert de l'ordinateur de Bruxelles à Luxembourg. Ce transfert n'était évidemment pas connu lors de la signature du contrat. Un certain nombre de corrections durent en outre être apportées au programme initial après la découverte, au fur et à mesure du passage sur ordinateur, d'erreurs de programmation.

Les services de la Commission ont, dans ces conditions, été amenés à opérer sur le contrat une retenue qui sera libérée lorsque toutes les garanties requises quant au fonctionnement parfait du projet seront réunies.

D'autre part, la seconde phase initialement prévue ne concernait pas une étude de programmation mais une recherche et un assemblage des documents disponibles afin de les adapter au programme conçu. La Commission ayant pu en définitive s'acquitter par ses propres moyens des tâches prévues, l'exécution de cette deuxième phase fut abandonnée.

La mécanisation des statistiques du FED est opérationnelle depuis le 1er janvier 1969.

235. Comptes de l'A.E.C.

- a) Le délai de 2 mois prévu dans la convention conclue le 16. 7.65 entre la Commission et l'A.E.C., bien que nécessaire pour l'intégration des comptes de l'A.E.C. dans ceux du FED, est très court.

En effet, les régisseurs d'avances attendent, pour envoyer leur comptabilité de décembre, d'avoir reçu le dernier extrait de la banque pour l'année envisagée, afin de constater la concordance entre le solde accusé à la régie d'avance et celui figurant à l'extrait bancaire.

Compte tenu des délais d'expédition, les documents arrivent, dans la meilleure des hypothèses, vers le 15 janvier suivant ; il

reste alors trop peu de temps pour vérifier les documents (de 35 régies d'avances au 31.12.70), ordonnancer les dépenses acceptées, recevoir le visa du FED, comptabiliser, établir le bilan et le compte de gestion.

On ne peut donc envisager qu'une alternative :

- ou bien : vérification intégrale des régies d'avances d'un exercice et l'AEC est ainsi amenée à ne pouvoir respecter le délai de deux mois qui lui est imparti.
- ou bien : faire figurer au bilan sous une rubrique "Dépenses à vérifier" les dernières dépenses effectuées par les régisseurs d'avances et cela pour une période aussi courte que possible.

De cette façon, les services de l'AEC ainsi que ceux du FED gagneraient un temps précieux qui leur permettrait de clôturer les opérations comptables et de contrôle pour la fin du mois de janvier.

La clôture des comptes, de même que l'établissement du bilan et du compte de gestion pourraient être terminés pour la fin du mois de février.

Si cette éventualité devait être retenue, il est évident que le 1er exercice ne reprendrait pas les dépenses par "Régies d'avances" de 12 mois, mais ce serait bien le cas les exercices suivants, sans que, pour autant, cette période corresponde à l'année civile.

Il est non moins évident que cette façon de procéder amènerait un certain gonflement des postes "Dépenses à vérifier" et "Dépenses à régulariser" et qu'il en serait toujours ainsi à la clôture de chaque exercice social.

Il en serait de même pour l'imputation des dépenses relatives aux primes d'assurance maladie/accidents.

En effet, la mise au point du décompte des primes à imputer au contrat de chaque agent n'intervient qu'à la fin de l'année et jusqu'à présent cette mise au point a nécessité un délai d'environ 2 mois, au minimum.

b) Etablissement des inventaires

Compte tenu de l'état d'avancement du travail, il est permis de penser que cette opération sera terminée lors de la clôture de l'exercice 1971.

c) Contrats d'agents imputés sur le projet spécial n° 212.880.99 - "contrôle technique tous pays".

Le Conseil est au courant de ce problème. Il a décidé d'y mettre progressivement fin à partir de 1972 en attribuant à la Direction générale de l'Aide au Développement, les postes nécessaires au recrutement des fonctionnaires qui remplaceront les experts "Contrôle technique tous pays" (contrats spéciaux) (doc. R/2668/70 (fin.538) du 11.12.1970).

Il s'agit donc d'une situation transitoire résultant de la nécessité de faire face à un besoin de personnel pour lequel il

n'avait pas été attribué les postes budgétaires demandés et sans lesquels la Direction Générale de l'Aide au Développement aurait été conduite à retarder dans une mesure non négligeable la mise en oeuvre des 2ème et 3ème Fonds Européens de Développement.

d) Dépenses de fonctionnement

Les abonnements sont souscrits pour être employés, en ordre principal, par les agents sous contrat spécial. D'autres abonnements sont souscrits en faveur des Contrôleurs Délégués.

Les candidats sont convoqués par l'AEC pour, éventuellement, être engagés par elle et pour être mis à la disposition du FED.

On peut donc conclure que ces dépenses doivent bien être prises en charge par l'A.E.C.

236. Contrôle Délégué et Technique

- a) Il est exact que les dépenses relatives aux frais de contrôle délégué et technique ont été imputées en totalité sur les ressources du 1er FED jusqu'au 30 juin 1966.

Cela s'explique principalement par le lent démarrage sur le terrain des opérations financées sur le 2ème FED ; les tâches de Contrôle Délégué et Technique se rapportaient alors essentiellement à des projets du 1er FED.

A partir du 1.7.66, tous les frais de contrôle délégué et technique ont été imputés sur les crédits du 2ème FED.

Dès l'entrée en vigueur de la première Convention de Yaoundé, la question de savoir comment et dans quelle proportion seraient mobilisés les crédits correspondants a été examinée. Il a finalement été décidé de prélever, sur les disponibilités du Fonds, 2,5 % du montant des engagements pris par la Commission après l'avis favorable du Comité du F.E.D. Toutefois, il est apparu que les dotations ainsi calculées seraient insuffisantes pour couvrir les dépenses réelles.

Les raisons de cet accroissement de dépenses étaient dues :

- a la non-ratification de la deuxième Convention de Yaoundé dans les délais prévus ;
- aux augmentations successives de rémunération accordées aux agents et aux Bureaux ainsi qu'au renforcement des effectifs de contrôle.

Un certain nombre de virements et d'aménagements, qui ont été portés à la connaissance de la Commission de Contrôle, ont donc été nécessaires pour assurer la couverture de cet accroissement de dépenses. Le prélèvement effectué sur les crédits d'aide à la production - d'ailleurs d'une importance modeste - est amplement justifié par le volume des tâches effectuées, en ce domaine, par les Contrôleurs Délégués et leurs équipes.

Désormais les frais entraînés par le contrôle délégué et technique sont imputés sur le 3ème FED.

Un nouveau système de mobilisation des crédits correspondants a en outre été institué : le montant de l'état prévisionnel AEC pour les dépenses de contrôle est bloqué en début d'exercice.

Les engagements pris au titre des contrats conclus sont imputés sur ce montant, puis, en fonction des résultats de l'exercice, les services de la Commission procéderont aux aménagements nécessaires.

- b) La révision des contrats existants avec les Bureaux de contrôle technique et la conclusion de nouveaux contrats, ont accusé des retards importants et comporté des effets rétroactifs s'étageant sur plusieurs mois.

L'examen des conditions dans lesquelles sont conclus ou révisés ces contrats permet cependant d'expliquer la situation critiquée par la Commission de Contrôle :

- certaines créances nées pendant la période contractuelle ne peuvent être liquidées qu'avec de nombreux mois de retard. C'est le cas en particulier des révisions de prix qui ne peuvent être liquidées qu'après la réception par les services de la Commission des taux officiels de variation du coût de la vie publiés en Europe et en Afrique, le plus souvent avec un grand retard.
- les modifications d'effectifs intervenant dans une équipe de contrôle technique à l'occasion de la révision d'un contrat nécessitent un nouveau calcul des rémunérations.

Or il est indispensable, pour déterminer objectivement la rémunération, que les services de la Commission puissent exploiter tous les éléments indispensables au calcul (coût des véhicules, fonctionnement du bureau, loyers, etc...).

Mais les retards évoqués par la Commission de Contrôle tiennent aussi pour une large part, aux changements de structure intervenus lors de la mise en place progressive de Contrôleurs Délégués dans les différents pays bénéficiaires des interventions de la Communauté.

Les bureaux d'études, qui jusqu'alors étaient placés sous l'autorité directe de la Commission, devaient désormais effectuer leurs prestations sous l'autorité du Contrôleur Délégué.

La notion de responsabilité des bureaux se trouvait dès lors modifiée de même que la hiérarchie et la discipline des agents. Tous les contrats durent être adaptés en conséquence et, à cette occasion, un certain nombre d'améliorations furent apportées aux dispositions existantes, en tenant compte de l'expérience acquise.

Les contrats ont été renégociés dans les moindres détails avec chaque bureau et il était inévitable que leur conclusion soit quelque peu retardée. Les avantages des nouveaux contrats sont sensibles : ils assurent l'unité des équipes de contrôle sous l'autorité des contrôleurs délégués en même temps qu'ils apportent des économies appréciables dans la gestion des véhicules, des loyers et des frais de fonctionnement.

237. Secours d'urgence

- a) Route Andapa-Côte Est : il est exact que cet investissement aura entraîné pour la Commission une charge globale représentant le double de la prévision initiale.

L'examen du contexte dans lequel s'est située l'exécution de cette route permet cependant de mieux apprécier les raisons pour

lesquelles l'intervention du FED fut beaucoup plus importante que prévue.

Devant l'urgence économique qui s'attachait à la réalisation de cette route de désenclavement, l'Administration avait limité les études sur le terrain au stade d'avant-projet sans approfondir, dans toute la mesure souhaitable, les examens géotechniques.

En ce qui concerne la chaussée, il était prévu de ne pas bitumer la route mais de la doter d'une couche de roulement en "tout-venant".

Au cours des travaux, deux problèmes se sont assez rapidement posés :

- des dépassements de quantités ;
- la nécessité, étant donné la mauvaise qualité du sol et la forte pluviométrie, d'adopter une technique différente pour la construction de la chaussée. Le bitumage de la route devenait dès lors le meilleur moyen de préserver les investissements faits et d'assurer des conditions de trafic correct.

Un financement complémentaire de 1.499.000 UC fut donc mis en place.

Du 14 au 17 janvier 1968, le nord-est de Madagascar fut dévasté par le cyclône "Georgette". La route, dont l'exécution était très avancée, a subi des dommages matériels considérables.

En raison du volume des crédits communautaires dont avait déjà bénéficié Madagascar, la Commission a appelé l'attention des autorités malgaches sur la nécessité de rechercher un moyen de financer une partie des crédits devant être affectés aux travaux de réparations par des économies sur d'autres projets FED.

C'est ainsi qu'un montant de 810.000 UC fut affecté au projet par prélèvement sur le projet 211.010.23 "Aménagement de la plaine de Tuléar".

Le solde du coût des réparations, soit 1.013.000 UC fut imputé sur les crédits ouverts au titre des secours d'urgence, en raison de l'importance indiscutable des dégâts causés par le cyclône.

Il importe de préciser que la route, dont le coût global s'est élevé à environ 16,3 millions d'UC, a été financée à concurrence d'un montant de 5 millions d'UC par le budget malgache.

b) Hôpital de Mogadiscio

Le problème de l'imputation, sur les crédits ouverts au titre du secours d'urgence, d'une aide temporaire à l'exploitation de l'hôpital de Mogadiscio, a fait l'objet d'un examen approfondi par le Comité du FED.

La proposition de financement soumise au comité du FED s'appuyait sur l'article 4 du Protocole n° 5 (aide postérieure aux investissements)

Toutefois, le comité considérant que la famine et la sécheresse étaient la cause principale des difficultés financières rencontrées par le Gouvernement Somalien, a estimé préférable d'invoquer l'article 39 du protocole n° 5 relatif au secours d'urgence.

L'expertise destinée à déterminer les possibilités de réduction du coût d'exploitation de l'hôpital a conduit les services de la Commission à appliquer, en plein accord avec le Gouvernement Somalien, un plan de désengagement progressif de la Communauté et d'africanisation de l'établissement. Cette opération est venue aujourd'hui à son terme et il ne reste plus un seul agent, aux frais de la Communauté, dans cet hôpital.

238. Aides à la production

Les lenteurs d'apurement tiennent pour l'essentiel à l'imperfection des dossiers transmis par les administrations locales pour la liquidation des aides.

Les Etats bénéficiaires n'avaient pas, en effet, lors de l'exécution des premières tranches annuelles, une connaissance approfondie des opérations financières de ce genre. Dès lors, les décomptes ne correspondaient pas toujours aux dispositions des conventions de financement.

En particulier, la fourniture des pièces justificatives s'est avérée difficile dans les cas où il s'agissait des remboursements autorisés car les paiements correspondants n'avaient pas toujours été effectués dans les conditions prévues par les conventions de financement.

240. Prêts spéciaux

Le montant net des sommes reçues des emprunteurs (commissions d'ouverture et intérêts) au cours du 2ème semestre de l'exercice 1970, n'a pas été comptabilisé à l'actif du bilan du 2ème FED au 31 décembre 1970.

Cette anomalie s'explique : le montant des recettes au 31 décembre 1970 a seulement été connu en mars 1971, date à laquelle les chiffres du bilan de l'exercice 1970 étaient déjà définitivement arrêtés. Bien entendu, le bilan de l'exercice 1971 en tiendra compte.

241. Avances aux Caisses de Stabilisation

- a) L'interprétation donnée à l'expression "terme normal" figurant à l'article 21 du Protocole n° 5 a été, comme le note la Commission de Contrôle, confirmé par la Commission; en outre, les avances et leurs conditions avaient été régulièrement soumises à l'avis du Comité du F.E.D.
- b) - Sénégal : caisse de stabilisation des prix de l'arachide ;
- Le solde de l'avance, au titre du capital, a été remboursé par la Caisse de Stabilisation en juin 1971 après que soit intervenu le versement de la part du Sénégal dans l'aide du Fonds de soutien aux oléagineux ;
- La question de la remise des intérêts moratoires prévus à l'article 19 du contrat d'avance a été soumise à la Commission. Il convient à cet égard, de signaler que l'avance à la Caisse de Stabilisation a, en fait, constitué le relais de l'aide du Fonds de soutien aux oléagineux.

242. Fonds de soutien aux oléagineux

Le règlement financier du 27 juillet 1970 a été arrêté dans les délais les plus brefs après l'intervention de la dernière des notifi-

cations prévues à l'article 8 de la décision du 25 juillet 1967 (accomplissement des procédures requises par le droit interne des Etats membres).

Dès l'achèvement des autres procédures stipulées à l'article 2 de ladite décision, les communications et notifications prévues à l'art. 3 du règlement financier (appels des contributions des Etats membres) ont été effectuées (2 décembre 1970). Aucune contribution n'a été versée en 1970.

Le versement des contributions s'est échelonné entre février et avril 1971, permettant les premiers paiements aux bénéficiaires à partir de mai 1971.

Ces paiements sont effectués en se fondant sur un montant global de l'aide de 14 millions d'UC, le Conseil ayant, par décision du 15 février 1971, affecté au Fonds le montant complémentaire maximal de 1 million d'UC prévu à l'article 4 de la décision du 25 juillet 1967.