

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 1972
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

RAPPORT

RELATIF AUX COMPTES DE L'EXERCICE 1972

DEUXIEME VOLUME

Ce rapport est présenté en deux volumes :

Volume I : Introduction

Première partie : Le budget des Communautés

Volume II : Deuxième partie : Les Fonds de développement

TABLE DES MATIERES

| <u>PREMIER VOLUME</u> | | <u>Pages</u> |
|---|---|--------------|
| <u>INTRODUCTION</u> | | 1 |
| <u>PREMIERE PARTIE : LE BUDGET DES COMMUNAUTES</u> | | 3 |
| CHAPITRE 1 | : Observations générales | 5 |
| CHAPITRE 2 | : Les Recettes | 15 |
| CHAPITRE 3 | : Les Dépenses de fonctionnement | 19 |
| CHAPITRE 4 | : Le Fonds Social Européen | 41 |
| CHAPITRE 5 | : Le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole | |
| | - Section "garantie" | 45 |
| | - Section "orientation" | 53 |
| CHAPITRE 6 | : L'Aide alimentaire | 67 |
| CHAPITRE 7 | : Les Crédits de recherches et d'investissement | 75 |
| ANNEXES | : Tableaux 1 à 11 | 83 |
| | | |
| <u>DEUXIEME VOLUME</u> | | |
| <u>DEUXIEME PARTIE : LES FONDS DE DEVELOPPEMENT</u> | | 1 |
| CHAPITRE 1 | : Les comptes généraux des Fonds | 3 |
| CHAPITRE 2 | : Observations concernant certains projets ou catégories d'aides | 17 |

DEUXIEME PARTIE :

LES FONDS DE DEVELOPPEMENT

LES FONDS EUROPEENS DE DEVELOPPEMENT

52. Les bilans et les comptes de gestion des trois Fonds européens de développement ont été transmis à la Commission de contrôle dans les premiers jours d'avril, ce qui marque une notable amélioration sur les errements antérieurs. Par ailleurs, tout au long de l'année, les pièces justificatives, dossiers, rapports et documents divers afférents à l'exécution des projets clôturés ont continué à être régulièrement soumis au contrôle et il a été répondu de manière satisfaisante aux demandes d'informations et d'explications formulées en cours de vérification.

La Commission de contrôle a pu ainsi vérifier 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. Elle a vérifié la concordance entre les situations établies par la Commission (bilans et comptes de gestion) et les documents comptables produits à l'appui. Elle a 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.

Les vérifications, contrôles et enquêtes auxquels il a été procédé conduisent à formuler diverses observations qui sont soumises à l'attention des autorités compétentes pour être examinées dans le cadre de la décision de décharge.

Ces observations ont trait, tout d'abord (chapitre I), aux enseignements que comportent, pour l'appréciation de la gestion, les comptes généraux de chacun des trois Fonds et les procédures suivies en matière d'engagement et de paiement, notamment l'adoption de nouvelles décisions d'engagement à charge du 1er FED. Elles concernent ensuite (chapitre II) les critiques qu'appellent la préparation, l'exécution et la liquidation de certains projets particuliers ou la gestion de certaines catégories d'aides.

CHAPITRE I : LES COMPTES GENERAUX DES FONDS

I. Le Fonds de développement pour les pays et territoires d'outre-mer

53. Le Fonds de développement pour les pays et territoires d'outre-mer (1er FED) a été créé par la convention d'association prévue à l'article 136 du Traité de la C. E. E. La convention d'application a été conclue pour une durée de 5 ans (1958-1962) et a prévu l'affectation de UC 581.250.000 de contributions au financement d'investissements sociaux et économiques.

A la date d'expiration de cette première convention (fin 1962), les engagements définitifs ne s'élevaient qu'à 130,4 millions UC (22,4 %), les engagements globaux à 449 millions UC (77,4 %) et les paiements à 72,4 millions UC (12,5 %).

Dix ans après, la clôture de ce premier Fonds ne peut encore être envisagée. Les engagements définitifs se montent à UC 558,3 millions, les engagements globaux à UC 573,2 millions et les paiements à UC 546,3 millions. Sur 403 projets financés, 94 sont encore en cours. Tout doit être mis en oeuvre pour hâter l'apurement définitif de ce premier programme.

54. Au bilan du 31 décembre 1972, le poste d'actif "Financements effectués" s'accroît du montant des paiements intervenus au cours de l'exercice, soit UC 10.118.279, ce qui entraîne, compte tenu d'une minime correction d'écriture sur les frais financiers, une diminution corrélative de l'avance de trésorerie au 2ème FED, ramenée à UC 35,2 millions.

Au passif, le poste "Produits et intérêts divers" demeure inchangé à UC 270.066, puisque les profits tirés d'une trésorerie unifiée ont bénéficié, à partir du 1er janvier 1969, au 2ème FED. Aucune décision n'a encore été prise sur l'affectation de ces recettes venant en complément des contributions. Cette décision devrait, semble-t-il, englober les postes correspondants du 2ème FED.

55. Les engagements globaux ont très légèrement fléchi de UC 573, 76 millions en 1971 à UC 573, 24 millions à fin 1972, les engagements nouveaux et les réévaluations d'engagements anciens étant plus que compensés par les dégagements après clôture ou les révisions en baisse. Les réserves non affectées s'établissent à UC 8 millions. Mais ces chiffres ne peuvent être tenus pour définitifs en raison des retards pris dans les opérations de "replafonnement" et de transfert.

56. Faisant suite à des recommandations formulées par la Commission de contrôle dans ses précédents rapports, reprises par le Parlement en juin 1971 et retenues dans la décision de décharge sur 1969 (25 octobre 1971), une décision du Conseil, en date du 30 mai 1972, a prévu le transfert au 2ème FED des reliquats non utilisés du 1er FED et leur affectation au financement d'investissements.

La date tardive de cette décision explique, en partie, qu'il n'ait pu être mis fin, en 1972, à l'engagement de nouveaux projets sur le 1er FED :

| | | |
|-----------------|-------------------------|--|
| <u>R. C. A.</u> | - Projet n° 12. 23. 311 | Flotte fluviale de la Haute-Sangha : UC 293.000 |
| <u>Niger</u> | - Projet n° 12. 21. 805 | Route Niamey-Zinder : UC 864.000 |
| <u>Zaire</u> | - Projet n° 12. 11. 012 | Achèvement de la route Mweneditu-M'Busimayi : UC 1. 600. 000 |
| | - Projet n° 12. 11. 013 | Achat de deux dragues : UC 615.000 |
| <u>Comores</u> | - Projet n° 12. 24. 203 | Amélioration des routes : UC 252.000 |

A ces cinq projets s'ajoute le complément de financement de UC 636. 000 apporté sur le projet du Surinam - n° 11. 41. 104 - Edilité à Paramaribo, projet qui bénéficie par ailleurs d'un second complément de UC 1. 094. 000, imputé sur le 3ème FED.

Il est d'autant plus regrettable, pour la clarté des comptes, que les transferts, souhaités par la Commission de contrôle, n'aient pas été réalisés dès 1972 que ces cinq "nouveaux" projets ne visent, en fait, qu'à apporter des compléments de couverture à des projets du 2ème FED, présentant dès maintenant des dépassements, et qu'il faudra, en conséquence, continuer encore de longues années à suivre sur la comptabilité du 1er FED l'achèvement lent et laborieux de projets inscrits au 2ème.

57. Ces imputations introduisent dans le financement de certains projets une apparente incohérence. Le projet concernant la route Niamey-Zinder en est un exemple. Cet investissement routier, et les études qui le concernent, ont déjà fait l'objet de trois projets sur le 1er FED, de trois projets sur le second et de quatre sur le troisième.

La convention n° 588 du 2 février 1970, concernant la modernisation de la route entre les km 495 et 608, comportait un engagement initial de 798 millions CFA sur le 2ème FED (projet n° 211.013.29).

L'avenant n° 1 du 26 mars 1970 a porté l'engagement à 1.108 millions CFA et l'engagement complémentaire de 310 millions a fait l'objet d'un projet imputé sur le 1er FED (n° 12.21.803).

L'avenant n° 2 du 22 juillet 1971 a encore accru l'engagement de 364 millions CFA et ce supplément a fait alors l'objet d'un autre projet imputé sur le 3ème FED (n° 3.100.441.13.07).

Enfin, un avenant n° 3 du 16 octobre 1972 a encore accru la dotation de 240 millions CFA et ce nouvel engagement a fait l'objet d'un autre projet imputé cette fois sur le 1er FED (n° 12.21.805).

Ainsi, en deux ans et demi, l'évaluation financière du projet est passée de 798 à 1.712 millions CFA et ce projet du 2ème FED a trouvé tour à tour ses sources de financement sur le 1er FED, puis sur le 3ème FED, puis à nouveau sur le 1er. L'imputation de cet investissement, limité à un tronçon de 113 km de l'axe routier, sur trois Fonds différents risque de compliquer la surveillance financière du projet et d'aboutir à une ventilation quelque peu artificielle des dépenses.

58. Les opérations de replafonnement qui conditionnent l'application rapide de la décision précitée n'ont été achevées qu'à la fin du 1er semestre 1973.

En l'état actuel du dossier, cette nouvelle estimation du coût final des projets en cours n'a pas conduit à l'inscription d'engagements supplémentaires importants.

On constate, en effet, que si de nombreux projets présentent d'importants dépassements par rapport à l'évaluation financière qui en avait été faite, à l'origine, dans la convention de financement, cet engagement initial avait été très sensiblement majoré lors d'une révision globale opérée à la fin de 1964 et au début de 1965, sous la seule responsabilité de l'ordonnateur principal et sans conclusion d'avenants. Par la suite, ces engagements révisés ont été actualisés pour tenir compte de certains mouvements monétaires.

Les exemples de majoration substantielle sont nombreux :

| <u>Projets</u> | <u>Engagement initial con- vention</u> | <u>Plafond re- visé (1964) et actualisé</u> | <u>Replafonne- ment 1973</u> | |
|----------------------------|--|---|----------------------------------|---------|
| | (en milliers d'UC) | | | |
| <u>Dahomey</u> | | | | |
| 11.21.612 | Eléments pour écoles | 162 | 323,4 | 310 |
| <u>Cameroun</u> | | | | |
| 12.22.207 | Conservation des sols | 717 | 1.000,6 | 1.000,6 |
| 12.22.209 | Pont rail route Edea | 729 | 2.009,3 | 2.153,3 |
| 12.22.214 | Pont à Garoua | 1.620 | 2.025 | 2.009,3 |
| <u>Sénégal</u> | | | | |
| 11.21.107 | Equipement rural et en | 2.110 | 2.783,6 | 2.294,5 |
| 11.21.110 | Casamance | | | |
| 11.21.109 | Ecoles de brousse | 3.559 | 4.130,2 | 4.100 |
| <u>Côte d'Ivoire</u> | | | | |
| 11.21.509 | Institut Pasteur | 1.053 | 1.477,2 | 1.477,2 |
| <u>Madagascar</u> | | | | |
| 11.24.112 | Ecoles d'enseignement agricole | 1.863 | 2.608,8 | 2.608,8 |
| <u>Haute-Volta</u> | | | | |
| 11.21.706 | Infrastructure sanitaire | 3.765 | 4.441,2 | 4.412,8 |
| <u>Mali</u> | | | | |
| 11.21.309 | Ecoles saisonnières (2ème tranche) | 1.488 | 2.141,2 | 2.081,3 |
| 11.21.313 | Ecoles saisonnières (3ème tranche) | 1.944 | 3.316 | 3.222 |
| <u>Congo (Brazzaville)</u> | | | | |
| 12.23.203 | Infrastructure routière | 1.558 | 1.944,3 | 2.021,6 |
| <u>Centrafrique</u> | | | | |
| 11.23.308 | Constructions scolaires | 2.390 | 2.884,3 | 2.653 |

L'importance de ces révisions antérieures explique que le re-plafonnement de 1973 n'a, du moins jusqu'ici, conduit à des majorations d'engagement que sur quelques rares projets :

| | |
|-------------|--|
| 11. 21. 101 | Hôpital sur le Fleuve (Sénégal) |
| 11. 21. 515 | Ecole d'administration (Côte d'Ivoire) |
| 11. 21. 516 | Collège Ste Marie (Côte d'Ivoire) |
| 12. 22. 209 | Pont rail route Edea (Cameroun) |
| 12. 23. 203 | Infrastructure routière (Congo) |

59. Les paiements effectués en 1972 se sont élevés à UC 10.118.270 et portent le total des règlements opérés depuis le début des opérations du 1er FED à UC 546.303.246 représentant 97,8 % des engagements définitifs. Ces paiements concernent, pour la quasi-totalité, les investissements proprement dits puisque le Fonds ne supporte plus, hormis le cas de l'Algérie, de frais de contrôle technique. Les restes à payer demeurent relativement importants en zone IV et en zone II.

Pour la zone I (pays ayant entretenu des relations particulières avec la Belgique), sur une dotation de UC 30.000.000, les engagements définitifs n'atteignent que UC 26.542.259, soit 88,4 % seulement. Un projet nouveau de UC 1.600.000 a encore été imputé en 1972. Les paiements s'élèvent à UC 26.410.292. Sept conventions sur trente-huit ne sont pas encore soldées. La clôture est attendue en 1973 pour le Zaïre et le Rwanda, en 1974 pour le Burundi.

Au Burundi, les équipements hospitaliers décidés en 1962 ne sont toujours pas totalement achevés et leur coût final sera deux fois plus élevé que prévu.

Au Rwanda, la clôture du projet de création de 500 ha de théiers à Cyangugu (projet n° 12.12.011) fera apparaître un dépassement de plus de 40 % sur l'évaluation financière primitive.

Au Zaïre, où sur l'un des projets remontant à 1959 (n° 11.11.002 - travaux anti-érosifs à Luluabourg) les paiements excèdent l'évaluation primitive de 60 % et ont même dépassé l'engagement définitif de UC 152.000, quatre autres conventions anciennes n'étaient pas soldées fin 1972 cependant que deux nouveaux projets étaient lancés.

Pour la zone II (pays et territoires d'outre-mer ayant entretenu ou entretenant des relations particulières avec la France), sur une dotation de UC 506.250.000, les engagements définitifs s'élevaient, fin 1972, à UC 499.532.907, soit 96,7 %, 10,6 millions UC restaient en engagements provisoires et les paiements se montaient à UC 479.685.114.

En Algérie, la situation aberrante précédemment dénoncée ne s'est pas sensiblement améliorée en dépit des démarches effectuées et des pressions exercées par la Commission. Un seul des neuf projets décidés en 1962 est achevé. Les paiements effectués en 1972 n'ont pratiquement concerné que deux projets. De nouveaux appels d'offres ont été lancés mais les rapports avec les services maîtres d'oeuvre restent difficiles. Pour cet Etat, qui ne participe ni au 2ème ni au 3ème FED, il ne saurait être question de transfert des reliquats. Le lancement d'un nouveau projet, destiné à utiliser les soldes, risque de retarder sensiblement la clôture définitive des opérations. Des dispositions ont cependant été prises pour alléger les charges de contrôle disproportionnées avec le volume des travaux soumis à surveillance.

Au Cameroun, l'achèvement de quatre projets lancés en 1961-1962 ne peut être attendu avant 1974-1975. Le projet relatif au pont rail route Edea aura comporté de longs délais, nécessité des consultations successives, occasionné de nombreux déboires, suscité des contestations et entraîné un important dépassement.

En République Centrafricaine, le tiers des projets du 1er FED est encore en cours. Pour cinq d'entre-eux, le retard provient de la défaillance d'une entreprise soumissionnaire. Un projet remontant à 1964 (collège technique agricole de Bambari) en est encore au stade de l'étude et un financement complémentaire a dû être recherché sur le 3ème FED.

Au Congo (Brazzaville), l'exécution d'un projet routier en zone cacaoyère a soulevé de nombreuses difficultés et a abouti à un contentieux de liquidation non encore réglé. L'allongement des délais, les dépassements de coûts et les insuffisances de résultats qui ont caractérisé une étude routière (projet n° 11.23.207) pose le problème de la mise en jeu des responsabilités encourues par les bureaux d'études.

Au Dahomey, le tiers des projet du 1er FED, bien que remontant à 1962-1963, ne pourra être clôturé qu'en 1974, des travaux d'amélioration ou des achats complémentaires de matériels ayant été récemment autorisés.

A Madagascar, sur 5 projets encore en cours, trois devraient être achevés en 1973. En revanche, aucune prévision ne semble encore possible sur la date d'achèvement des projets n° 11.24.114 et n° 12.24.125.

Au Mali, ce sont essentiellement les projets concernant les écoles saisonnières qui ont entraîné les plus forts dépassements de délai et de coût.

Au Sénégal, les lacunes des études préalables, une planification insuffisante de l'exécution et une surveillance trop lâche des travaux expliquent les délais anormalement longs qui ont affecté divers programmes de constructions scolaires et d'équipements ruraux. La reprise, dix ans après son lancement, d'un projet hospitalier retardera encore longtemps la clôture du 1er FED.

Au Tchad, les trois projets signalés dans le précédent rapport ne sont pas encore clôturés.

Pour la zone III (pays ayant entretenu des relations particulières avec l'Italie), sur une dotation de UC 10.000.000, les engagements définitifs s'élèvent à UC 9.803.979 et les paiements à UC 9.773.694. Contrairement aux prévisions, les conventions d'aide à l'hôpital de Mogadiscio n'étaient pas clôturées fin 1972 et quelques travaux demeuraient nécessaires pour solder un programme de constructions scolaires.

Pour la zone IV (pays ayant entretenu des relations particulières avec les Pays-Bas), sur une dotation de UC 35.000.000, les engagements définitifs s'élèvent à UC 32.451.524, soit 92,7 %, auxquels s'ajoutent des engagements provisoires de 2,3 millions UC résultant de projets récents qui retarderont sensiblement la clôture des comptes. Les paiements ne se montent encore qu'à 30.434.145. Sur 24 conventions, 5 demeurent non soldées.

Au Surinam, il s'agit du projet n° 11.41.104 de 1966 relatif à l'édilité à Paramaribo.

Aux Antilles néerlandaises, trois projets de 1965 doivent être clôturés en 1973 mais, pour le dernier, engagé en 1972, le marché d'exécution n'a été lancé qu'au début de 1973.

Les développements qui précèdent montrent que, en dehors de quelques cas aberrants (Algérie notamment) ou de retards dus à la défaillance de certaines entreprises et au contentieux qui le plus souvent en résulte, la clôture des opérations du 1er FED aurait pu être espérée, quinze ans après son lancement, si de nouveaux projets n'avaient encore été lancés récemment.

Du moins les opérations de révision et de transfert permettront-elles en 1973 de mettre fin à tout nouvel engagement et de préciser les obligations financières restantes.

II. Le deuxième Fonds européen de développement

60. La convention d'association signée le 20 juillet 1963 entre la C. E. E. et les Etats africains et malgache associés est entrée en vigueur le 1er juin 1964. Elle est valable pour une période de cinq ans et prévoit la mise à disposition du Fonds européen de développement de 730 millions UC de contributions des Etats membres auxquels s'ajoutent pour 70 millions UC les prêts consentis par la Banque européenne d'investissement sur ses ressources propres.

61. A l'actif du bilan au 31 décembre 1972, le poste "Financements effectués" retraçant les paiements comptabilisés par le Fonds depuis l'origine s'établit à UC 543.904.768, les règlements de l'exercice s'étant élevés à UC 69.849.581 et le poste "Prêts à conditions spéciales" s'établit à UC 35.872.864, s'étant accru, en cours d'année, de UC 8.428.979. Le poste "Frais financiers et administratifs" (UC 2.427.154) reste toujours affecté par le décalage de comptabilisation des opérations faites par l'Association européenne pour la coopération.

Au passif du bilan, sur les 730 millions UC de contributions, la part versée s'établit désormais à UC 697.895.134, l'appel de 1972 ayant porté sur UC 173.573.134. L'avance de trésorerie du 1er Fonds au 2ème est ramenée de UC 45.335.090 à UC 35.216.819 cependant que l'avance du 2ème Fonds au 3ème passe de UC 22.603.204 à UC 67.798.757.

Les recettes diverses s'établissent à UC 3.553.821 comprenant pour UC 1.125.295 les intérêts produits par les disponibilités globales du FED depuis le 1er janvier 1969 dont l'affectation n'a pas encore fait l'objet de décision.

Le montant des remboursements et intérêts des prêts spéciaux a été arrêté à UC 85.154, montant des encaissements opérés à ce titre par la B. E. I. au 31 décembre 1970, les encaissements ultérieurs étant comptabilisés sur le 3ème FED.

Les bénéfices de change s'élèvent à UC 518.026 et la plus-value résultant de la réévaluation et du flottement des monnaies à UC 1.660.219.

62. Les engagements globaux au 31 décembre 1972 s'établissent à UC 720.807.511.

Depuis l'année 1969, date d'expiration de la convention relative au 2ème FED, les engagements ont évolué de la manière suivante en valeur absolue (milliers d'UC) et en pourcentage de la dotation :

| | <u>1969</u> | <u>1970</u> | <u>1971</u> | <u>1972</u> |
|--------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Engagements définitifs | 395.862 54, 2 % | 534.859 73, 3 % | 602.308 82, 5 % | 645.922 88, 5 % |
| Engagements provisoires | 257.722 35, 3 % | 171.503 23, 5 % | 103.055 14, 1 % | 65.075 8, 9 % |
| Financements en instance | 46.236 6, 4 % | 3.925 0, 5 % | 8.230 1, 1 % | 9.810 1, 3 % |
| Engagements totaux | 699.820 95, 9 % | 710.287 97, 3 % | 713.593 97, 7 % | 720.807 98, 7 % |

L'on est ainsi parvenu à une situation qui semble commander que soit décidé, sans nouveau délai, l'arrêt des engagements nouveaux sur le 2ème FED, que soient effectuées les opérations de révision des engagements anciens et, après ce replafonnement, prises les décisions de transfert des reliquats sur le 3ème FED.

En 1972, cinq nouvelles décisions de financement ont été prises au titre du 2ème FED pour 8, 55 millions UC. Trois concernent des projets d'aide à la production :

- 214.013.37 Niger - développement rural de la région de Zinder :
UC 1.876.000
- 214.015.40 Sénégal - service semencier pour l'arachide :
UC 2.972.000
- 214.018.23 Togo - mise en valeur de la vallée de Kara : UC 459.000.

Deux concernent des projets d'investissements :

- 311.033.04 Guadeloupe - route de la Côte sous le Vent : UC 1.643.000.
- 211.214.48 Rwanda - lignes électriques : UC 1.600.000.
Ce dernier projet n'est que la suite d'un précédent et comporte un complément de financement sur le 3ème FED pour UC 4.494.000.

Dans les premiers mois de 1973 d'autres décisions de financement ont encore été prises sur le 2ème FED, pour des projets routiers au Togo et à la Réunion, projets qui comportent tous deux des prolongements

financiers sur le 3ème FED. La clarté comptable devrait conduire à préférer la procédure de transfert à la ventilation des financements d'un même projet sur deux Fonds successifs.

63. La répartition des engagements du Fonds par catégorie d'opérations est la suivante (en milliers d'UC) :

| | <u>Dotations</u> | <u>Engagements</u> totaux | <u>Engagements</u> définitifs |
|---|------------------|------------------------------|----------------------------------|
| <u>E. A. M. A.</u> | | | |
| Investissements - assistance et coopéra- tions techniques | 414.204 | 413.083 (99,7%) | 373.987 (90,3%) |
| Aides à la production | 90.625 | 89.503 (98,8%) | 80.154 (88,4%) |
| Aides à la diversifica- tion | 115.256 | 112.250 (97,4%) | 99.872 (86,6%) |
| Prêts spéciaux | 46.000 | 44.261 (96,2%) | 44.261 (96,2%) |
| <u>P. T. O. M. - D. O. M.</u> | | | |
| Aides non remboursables | 60.000 | 58.181 (97%) | 47.118 (78,5%) |
| Prêts spéciaux | 4.000 | 3.529 (88,2%) | 3.529 (88,2%) |
| Total | 730.085 | 720.807 (98,7%) | 645.922 (88,5%) |

Les montants des dotations ont été, du moins pour les E. A. M. A., fréquemment modifiés depuis la mise en vigueur du 2ème FED. Ces modifications ont consisté, en 1972, à prélever UC 271.002 sur la dotation des financements divers et UC 72.017 sur celle des aides à la production pour accroître corrélativement la dotation des aides à la diversification de UC 343.019.

Si les dotations disponibles sont dans tous les secteurs (hormis les prêts spéciaux pour les P. T. O. M. - D. O. M.) inférieures à 4 %, l'écart entre le volume des décisions de financement et le montant des engagements définitifs demeure trop souvent important et révèle, une fois encore, les délais qui s'écoulent entre la signature des conventions et la conclusion des marchés qui opèrent la mise en oeuvre des programmes.

64. Les paiements effectués depuis le début des opérations du 2ème FED s'établissent au 31 décembre 1972 à UC 582.204.786, les règlements du dernier exercice s'étant élevés à UC 78.600.435. Les paiements cumulés représentent à cette date 90,1 % des engagements définitifs.

La cadence des règlements est très variable selon les pays et les types d'opérations. Le quart des prêts spéciaux accordés demeure encore non appelé. Des pourcentages anormaux de restes à payer s'observent en matière d'investissements dans les P. T. O. M. - D. O. M. (20,5 %) et pour les aides à la diversification dans les E. A. M. A. (12,9 %).

III. Le troisième Fonds européen de développement

65. La convention afférente au troisième Fonds de développement a été signée à Yaoundé le 29 juillet 1969. Elle n'est entrée en vigueur, après ratification, que le 1er janvier 1971 et expire le 31 janvier 1975.

Le montant des contributions des Etats membres au 3ème FED s'élève à 900 millions UC auxquels s'ajoutent, pour 100 millions UC, les prêts à octroyer par la B. E. I.

Le règlement d'application fixant les règles relatives à l'introduction et à l'instruction des demandes de financement et aux conditions d'exécution et de contrôle des projets n'est intervenu que le 28 janvier 1972, à une date où la gestion du 3ème Fonds était déjà largement engagée.

66. Le bilan au 31 décembre 1972 révèle que le montant des "Financements effectués" est passé de UC 22.603.204 à UC 65.316.564 et qu'à ces règlements se sont ajoutées, pour UC 2.808.148, des avances faites au titre des bourses.

Aucune contribution n'a été appelée et la trésorerie du 3ème FED a été assurée par les avances du 2ème Fonds qui s'élèvent fin 1972 à UC 67.798.757 auxquelles s'ajoutent à titre de recettes diverses les remboursements et intérêts des prêts spéciaux encaissés à partir du 1er janvier 1971 (UC 325.964), sommes qui seront ultérieurement affectées à l'octroi de nouveaux prêts spéciaux ou à des prises de participation. On notera une fois encore que, par suite des délais de notification de la Banque, le bilan au 31 décembre ne retrace pas la totalité des versements effectués au cours du 2ème semestre 1972.

67. Les engagements globaux, résultant des décisions de financement prises, s'élèvent fin 1972 à UC 438.253.627, soit 48,7 % des dotations. Ils en représentaient 25,8 % à la fin de l'exercice précédent. Le rythme d'engagement s'est donc légèrement ralenti, tout en restant supérieur à celui qui avait été enregistré pour les Fonds précédents. Le retard est plus sensible pour les P. T. O. M. - D. O. M. que pour les E. A. M. A.. Les dotations pour prêts spéciaux et contributions à la formation de capitaux à risques n'ont encore été que faiblement utilisées.

Sur une dotation de 80 millions UC, les engagements se limitent encore à 13 millions UC intéressant cinq prêts spéciaux et une prise de participation :

- Congo : Extension du Port de Brazzaville et achat d'un remorqueur : UC 2.052.000
- Dahomey : Huilerie de palme à Agonvy : UC 3.276.000
- Gabon : Faisceaux hertziens Moanda-Franceville : UC 756.000
- Haute-Volta : Complexe agro-industriel à Banfora : UC 5.040.000
- Sénégal : Usine d'égrenage de coton : UC 972.000
- Côte d'Ivoire: Prise de participation dans l'UTEXI - usine de filature et tissage : UC 990.000.

Le démarrage rapide des engagements de première année s'expliquait en partie par la mise à profit des études de pré-investissement réalisées dans la période transitoire et par la nécessité d'ouvrir rapidement des compléments de financement pour les projets des 1er et 2ème FED en fort dépassements. Encore, en 1972, quelques décisions ont été dictées par cette dernière obligation :

- Congo : Achat d'une drague à Pointe-Noire : UC 522.000
- Surinam : Edilité à Paramaribo : UC 1.094.000
- Tchad : Extension de l'hôpital d'Abeche : UC 1.672.000
- R. C. A. : Collège technique de Bambari : UC 739.000
- Mali : Centre médical de Mopti : UC 446.000
- R. C. A. : Adduction eau de Bambari : UC 611.253
- Niger : Minoterie de Zinder : UC 407.000.

Par ailleurs, il a été procédé, en 1972, à l'engagement des programmes de bourses pour plusieurs années, pour UC 9.672.000 :

| | |
|---------------------------|--------------|
| Programme bourses 1970-71 | UC 750.000 |
| Programme bourses 1971-72 | UC 6.200.000 |
| Programme bourses 1972-75 | UC 2.722.000 |

Les engagements définitifs s'élèvent à UC 136.160.785, soit 15,1 % des dotations et 31 % des engagements totaux. Si les décisions concernant les bonifications d'intérêts et les aides exceptionnelles ont donné lieu à engagement immédiat, s'il en a été de même pour tous les prêts à conditions spéciales, hormis celui qui a été accordé en décembre à la Haute-Volta, dans les autres domaines la mise en oeuvre des conventions et la conclusion des marchés et contrats continuent à exiger d'importants délais. Les opérations de coopération technique liée ne sont encore engagées qu'à 42 %, les projets d'investissement dans les E. A. M. A. ne le sont qu'à 25 % (1) et dans les P. T. O. M. - D. O. M. qu'à 1 %. Dans ce dernier secteur, à des décisions de financement totalisant 19,8 millions UC ne correspond encore qu'un engagement de UC 207.000 aux Antilles néerlandaises.

Pour les charges de contrôle délégué et technique qui sont, en totalité, imputées sur le 3ème FED depuis le 1er janvier 1971, les engagements provisoires totalisent les dotations budgétaires ouvertes à cet effet dans le budget de l'A. E. C. Mais les engagements définitifs et les paiements imputés à ce titre sur les comptes du 3ème FED continuent à subir l'effet du décalage de comptabilisation déjà signalé dans les précédents rapports. Les comptes du 3ème FED, à fin 1972, ne retracent donc que les charges de contrôle et d'assistance technique afférentes à 1971, ce qui nuit à l'homogénéité des comptes.

(1) Encore ce pourcentage moyen rend-il mal compte des situations très contrastées existant entre pays :

| | |
|------|---|
| 0 % | au Zaïre |
| 7 % | au Rwanda et en Côte d'Ivoire |
| 8 % | au Congo |
| 10 % | en Mauritanie |
| 11 % | en R. C. A. |
| 13 % | au Dahomey |
| 14 % | au Niger |
| 15 % | en Somalie |
| 16 % | au Burundi |
| 17 % | en Haute-Volta |
| 27 % | à Madagascar |
| 28 % | au Mali |
| 29 % | au Tchad |
| 32 % | au Sénégal |
| 47 % | au Cameroun |
| 63 % | au Togo |
| 95 % | au Gabon (en raison de l'engagement concernant le port d'Owendo). |

68. Les paiements intervenus à la fin de cette deuxième année de gestion du 3ème FED s'élèvent à UC 65.316.563, représentant 7,1 % de la dotation et 48 % des engagements définitifs, mais la cadence des règlements varie beaucoup d'un secteur à l'autre. Si les engagements pris au titre des bonifications d'intérêts, du contrôle délégué et technique et des aides exceptionnelles ont donné lieu à versement presque intégral, ceux qui concernent les investissements (1) et la coopération technique liée ne sont apurés qu'à 43 % et, pour les opérations de coopération technique générale, les restes à payer atteignent 68 %. Sur les 7 millions UC d'engagements définitifs pris au titre des prêts spéciaux, les versements de fonds se limitent encore à UC 498.000 (7,1 %).

(1) On notera que dans les P. T. O. M. (Antilles néerlandaises et Surinam), des paiements sont intervenus, en matière d'investissements, en excédent des engagements comptabilisés, pour UC 20.074.

CHAPITRE 2 : OBSERVATIONS CONCERNANT CERTAINS
PROJETS OU CATEGORIES D'AIDES

69. La Commission de contrôle a procédé pour 1972, comme pour les exercices antérieurs, à la vérification détaillée des pièces justificatives et dossiers qui lui ont été transmis, après clôture des projets.

Pour que ce contrôle ne soit pas trop décalé par rapport aux opérations financières auxquelles il s'applique, il convient que ladite clôture ne soit pas anormalement retardée. Or il a été constaté, à plusieurs reprises, que des délais très longs s'écoulaient parfois entre la date de réception des travaux ou celle du dernier paiement et la date de liquidation comptable définitive du projet.

De nombreux exemples ont encore été relevés cette année :

- Pour le projet 1er FED - n° 15.22.200 : Direction et surveillance des travaux routiers au Cameroun, les derniers paiements ont eu lieu en juin 1965 et septembre 1966, la clôture du dossier n'est intervenue que le 30 septembre 1971 ;
- Pour le projet 1er FED - n° 11.22.209 : Etudes hydro-géologiques au Nord-Cameroun, les règlements ont été achevés au début de juin 1969 et la liquidation comptable du projet n'a été faite que le 31 août 1971.

Dans les deux cas, les retards semblent imputables aux négligences de l'administration locale dans l'établissement des décomptes définitifs de régularisation.

- Pour l'expertise des rizières au Mali (projet 2ème FED - n° 212.111.13), le rapport a été remis en juin 1967, le règlement est intervenu en décembre 1967 et la clôture n'a été prononcée que le 28 janvier 1971 ;
- Pour l'étude relative aux hangars portuaires à Paramaribo (Surinam) (projet 2ème FED - n° 312.140.01), le rapport a été remis en mai 1966, le dernier paiement effectué en juillet 1967 et l'apurement comptable n'est intervenu que le 27 janvier 1970.

Pour justifier ces retards, l'Institution invoque parfois la nécessité d'attendre la production d'éventuelles factures complémentaires. Il apparaît souhaitable que cette attente ne soit pas excessivement prolongée et s'accompagne de rappels pressants adressés aux firmes contractantes.

Ces retards de liquidation peuvent, en cas de paiement indu, rendre difficile ou aléatoire le recours aux procédures de recouvrement.

Ainsi, pour le projet n° 212.107.07 - Assistance technique pour la palmeraie d'Agonvy (Dahomey), la clôture du dossier n'est intervenue que le 22 mars 1971, soit 4 ans après le dernier paiement. Or la vérification des pièces justificatives a conduit la Commission de contrôle à contester le bien-fondé des taux des indemnités spéciales allouées par un avenant de régularisation à un expert pour les prestations effectuées au cours de périodes d'affectation en Europe, au terme d'un contrat de service d'outre-mer.

70. Projets d'investissements et assistance technique liée

Dans les précédents rapports il avait été relevé que la mauvaise exécution de certains projets d'investissements du 1er et 2ème FED et l'importance des dépassements de délai et de coût résultaient souvent des lenteurs, des imperfections et des insuffisances ayant affecté les études préalables. Dès lors, se trouvait posé le difficile problème de la mise en jeu des responsabilités encourues par les bureaux d'études.

Les vérifications opérées sur les projets clôturés et transmis à la Commission de contrôle en 1972 conduisent celle-ci à formuler à nouveau des conclusions similaires, notamment en matière d'investissements routiers et scolaires.

71. La construction de 153 km de route entre Fort-Lamy et Guelendeng (Tchad), prévue par une convention de financement de juin 1966 pour UC 7.190.500 a finalement coûté UC 9.777.800 dont UC 7.409.000 imputées sur le 2ème FED et UC 2.368.800 à charge du 3ème FED. Le marché des travaux a vu son montant s'accroître de 80 % à la suite de 25 avenants. A ces dépenses s'ajoutent, d'une part, le coût d'une étude effectuée en 1964-65 financée sur le 1er FED pour UC 222.287 et, d'autre part, les frais de surveillance des travaux imputés pour UC 292.000 sur les crédits d'assistance technique.

L'accroissement du devis résulte, pour l'essentiel, des techniques déficientes utilisées à l'origine pour la réalisation de la couche de base. Une expertise effectuée tardivement en juillet 1969 a conduit les

services responsables à substituer la stabilisation au bitume à celle dite "au ciment" initialement adoptée. Cette modification a entraîné une prolongation des délais de l'ordre de deux ans et un sensible renchérissement du coût des travaux ainsi que des frais de surveillance.

Si la responsabilité de l'une des sociétés qui ont procédé à l'étude préalable de la route doit être mise en cause, il y a lieu d'incriminer aussi la carence prolongée du maître d'oeuvre informé, dès l'ouverture du chantier, des réserves qu'appelaient les techniques préconisées. Ni le contrôleur technique, ni les agents chargés de la surveillance des travaux n'ont réagi en temps utile et les services du FED n'ont été alertés qu'un an après le démarrage des travaux alors que les 40 premiers kilomètres livrés à la circulation avaient déjà subi de graves détériorations.

Il est vrai que la surveillance des travaux avait été confiée aux deux sociétés ayant effectué l'étude préalable. Ce cumul de responsabilités qui est parfois considéré comme un gage de compétence technique comporte en fait de graves inconvénients.

Peut-être faut-il voir dans les résultats décevants des travaux l'explication de la procédure finalement adoptée pour la réception provisoire d'une partie de l'ouvrage. Le 15 juillet 1971, un protocole a été conclu entre l'administration locale et l'entreprise au terme duquel l'administration s'engage à prononcer avec effet au 31 mai 1971 " la réception partielle et dernière du contournement de Fort-Lamy et des 40 premiers kilomètres de la route ", les autres tronçons ayant été déjà réceptionnés et à verser une somme de UC 156.888 à titre de compensation des frais consécutifs aux modifications des normes techniques, indemnité versée en août 1971 sur les disponibilités du 3ème FED. Ce protocole d'accord a tenu lieu de réception provisoire jusqu'à établissement d'un nouveau document transmis en janvier 1973. Entre-temps, de nouvelles difficultés d'ordre technique et administratif ont surgi et retardé à décembre 1972 une réception définitive qui aurait dû intervenir le 1er juin. Encore celle-ci n'a-t-elle été prononcée que sous réserve du versement par l'entreprise d'une somme de UC 100.000 pour couvrir des travaux de réfection de la chaussée non encore exécutée.

Des déboires similaires, engageant les mêmes responsabilités, avaient été déjà éprouvés dans la réalisation d'un autre investissement routier au Tchad : le bitumage de la route Fort-Lamy - Massaguet.

Sur ce tronçon, une route en terre avait été réalisée en 1964 sur les dotations du 1er FED, pour UC 1.131.390. Dès la mise en circulation, on devait constater que cette route ne présentait pas les garanties de tenue suffisantes et que l'administration locale n'était pas en

mesure d'assurer un entretien correct et les travaux de recharge nécessaires. Le bitumage fut donc demandé dès 1965, mais les travaux ne devaient commencer qu'en mars 1968. L'engagement initial était de UC 2.630.146 ; le coût final s'établira à UC 3.154.183, y compris une indemnité de UC 180.314 versée à l'entreprise.

Ici encore, le dépassement résulte de l'insuffisance des études préalables confiées au bureau déjà signalé à l'observation précédente, du changement dans les techniques d'exécution de la couche de base qui en a été la conséquence et dans l'importance des travaux supplémentaires dont la surveillance a été malencontreusement assurée par les agents du même bureau.

Après une révision de UC 332.000 de l'engagement initial, un complément de financement a dû être recherché pour UC 130.000 environ. Les dotations pour investissements étant épuisées, la couverture du dépassement a été assurée par imputation sur les aides à la diversification, ce qui paraît peu conforme aux objectifs assignés à de telles dotations par l'article 17 de la convention de Yaoundé. Une troisième intervention sur les dotations du 3ème FED, pour un montant de UC 486.000, est déjà décidée pour la réfection du bitumage de la route.

Le projet concernant le bitumage de 65 km de la route Bangui-Damara, en République centrafricaine, évalué à UC 846.500 dans la convention de financement conclue en avril 1963, n'a pu être clôturé que huit ans et demi plus tard, en août 1971, pour UC 1.412.000.

Ici encore l'allongement des délais et l'importance des dépassements découlent des nombreux aménagements qui ont dû être apportés au projet en cours d'exécution et qui résultent eux-mêmes d'une préparation défectueuse des dossiers techniques concernant la tenue de la couche de base, la réalisation du drainage, la détermination des profils et de la largeur de la chaussée.

Si la qualité des travaux a été considérée comme satisfaisante dans l'ensemble lors de la réception définitive, des doutes ont dû être émis sur l'adaptation de l'axe routier ainsi réalisé aux nécessités du trafic. Ce tronçon est, en effet, le premier élément de la route à grande circulation entre le port de Bangui et le territoire du Tchad ; or, la norme de 4,5 tonnes par roue retenue pour la réalisation est insuffisante pour les véhicules lourds appelés à être utilisés sur un axe de cette importance et un renforcement de la route apparaît ainsi souhaitable au moment même où elle vient d'être ouverte au trafic.

Sur la liaison routière Tanaff-Velingara (Sénégal), objet du projet n° 12.21.105, l'un des ponts définitivement réceptionnés en juillet 1968 s'est affaissé lors des crues de septembre 1969. L'expertise effectuée à la suite de ce sinistre a établi que la cause devait en être recherchée dans la profondeur insuffisante des pieux de soutènement des piles : (1,4 m en moyenne pour 8 pieux sur 24, les autres ayant moins de 4 m au lieu d'une longueur de 5 à 15 m selon les stipulations du marché).

Or, contrairement aux intentions un moment exprimées, ni l'administration locale, ni la Commission n'ont engagé de poursuites à l'encontre de l'entreprise chargée des travaux et du bureau d'études auquel incombait leur surveillance et les travaux de reconstruction du pont ont été pris en charge par le budget local. Or, l'une des fonctions de ce bureau consistait expressément à contrôler les carnets de battage des pieux et l'entreprise, lors des opérations de réception provisoire, devait produire les plans d'exécution des ouvrages et les notes de calcul et mémoires y afférents.

Les services du FED se devaient, dans ces conditions, de mettre en jeu les responsabilités encourues, pour obtenir le recouvrement des sommes correspondant aux réfections des malfaçons.

72. Les programmes de constructions scolaires ont aussi réservé assez souvent des déboires, en raison d'une planification insuffisante, des révisions fréquentes imposées par les autorités locales et des lenteurs de procédure. Les précédents rapports avaient, à cet égard, relevé quelques exemples au Sénégal, au Togo, au Congo et en Mauritanie. Les contrôles récents en mettent d'autres en lumière :

Le projet n° 11.22.108 relatif à la construction au Togo de 5 cours complémentaires avec internat et à la fourniture de hangars métalliques et de l'équipement scolaire pour 20 écoles primaires a été défini par une convention de financement de novembre 1961. Son évaluation était fixée à UC 1.349.000 et le délai d'exécution estimé à 28 mois.

Les travaux n'ont commencé qu'en janvier 1967 et la clôture du projet n'est intervenue qu'en octobre 1971, sur un montant total de dépenses de UC 1.850.000.

Le premier appel d'offres pour la fourniture des hangars ayant été déclaré caduc, un deuxième a été lancé en avril 1963 mais l'attribution du marché a été retardée jusqu'en avril 1966 afin de donner suite à la requête du gouvernement togolais concernant la prise en charge

des travaux de montage. Ceux-ci n'étant pas prévus dans la convention de financement, ont finalement été imputés sur les dotations du projet dont le plafond a été relevé de UC 135.000 sans qu'un avenant ait été jugé nécessaire.

L'augmentation de 37 % du coût du programme s'explique tant par ces charges non prévues que par les hausses de prix intervenues au cours de cette trop longue période d'exécution et par les travaux supplémentaires imposés par la mauvaise conception des bâtiments scolaires. Au surplus, les rapports établis après la réception définitive font apparaître qu'en dépit des délais de passation des marchés et des révisions techniques qu'ils rendaient possibles, il n'a pas été porté remède aux défauts de conception, déjà signalés lors de l'exécution de projets antérieurs concernant la construction, en 1960-61, de deux tranches de 10 et 20 écoles primaires. On devait ainsi déplorer à nouveau le défaut de protection des classes contre les intempéries, la mauvaise orientation des bâtiments, la fragilité et la fixation défectueuse des faux-plafonds, l'insuffisance des travaux de fondation et d'assainissement.

De telles imperfections, explicables dans la période de démarrage du Fonds, sont plus difficilement tolérables lorsque les retards d'exécution des tranches ultérieures autorisent les corrections souhaitables.

Pour la construction et l'équipement d'un collège de jeunes filles à Abidjan (Côte d'Ivoire), prévus par une convention de décembre 1961 (projet n° 11.21.506), l'appel d'offres des travaux n'a été lancé qu'en mars 1965 et le marché signé en février 1966. Le projet n'a été clôturé que fin mars 1972, à une date où une deuxième tranche d'extension avait déjà été lancée. Les retards semblent provenir d'une mauvaise préparation des dossiers techniques, génératrice de difficultés lors du lancement des appels d'offres.

Dans le même ordre d'idées, on relève que, pour les équipements de l'Ecole normale supérieure de Yaoundé (Cameroun) dont les travaux de construction avaient été achevés en septembre 1965, il aura fallu plus de deux ans pour établir le cahier des charges et qu'ainsi les appels d'offres n'ont été lancés qu'en septembre 1968, les marchés conclus entre février et avril 1969 et les équipements fournis et réceptionnés entre juillet 1969 et juillet 1970, l'équipement de l'Ecole n'étant dès lors achevé que près de cinq ans après sa construction.

De même, la construction d'une école d'infirmières à Libreville (Gabon), l'équipement technique de formations sanitaires et l'édification d'une maternité à Port-Gentil, prévus par une convention de

financement d'août 1961, n'ont été financièrement arrêtés qu'en septembre 1971. On relèvera notamment que, pour la maternité de Port-Gentil, l'appel d'offres n'a été lancé qu'en mai 1964, près de trois ans après la signature de la convention et que, ce premier appel ayant été déclaré caduc, il aura fallu à nouveau plus de trois ans pour en lancer un second, en décembre 1967, le marché n'étant finalement signé que fin juillet 1968.

73. Les actions d'assistance technique (étude et surveillance des travaux) ne sont pas toujours correctement maîtrisées.

Pour la direction et le contrôle d'un projet routier au Cameroun (tronçons Tignere-Kontcha et N'Gaoundéré-Garoua), l'ordre de service a été notifié en mai 1963, le premier paiement ordonnancé en juin 1963 et le marché n'a été signé que le 23 septembre. L'avenant n° 1 relatif à l'engagement d'un ingénieur pour une durée de 6 mois à compter du 1er janvier 1964 n'a été signé que le 13 mai 1964 et l'avenant n° 2 concernant la prolongation des prestations de l'ingénieur-adjoint à partir du 1er septembre 1964 pour une durée de 4 mois n'a été paraphé, à titre de régularisation, que le 21 décembre 1966. Le paiement du solde était intervenu auparavant sans que soit établi le décompte définitif des prestations.

Le projet d'aménagement hydro-agricole du Bras de la Plaine (Réunion) prévu pour UC 3.646.000 dans la convention de financement a coûté finalement UC 4.497.000. Le contrat d'étude, relatif à cet investissement, confiait à une firme pour UC 50.000 le rôle d'ingénieur-conseil pour la prise d'eau et la galerie mais cette mission a progressivement été étendue, par deux avenants, au contrôle des travaux de sondages, puis à une assistance technique permanente visant la surveillance et la réception de l'ensemble des travaux. Ces cumuls qui ont porté le marché à UC 151.000 risquent d'entraîner quelques confusions dans le partage des responsabilités.

74. Coopération technique générale

Les rapports précédents avaient signalé les retards anormaux apportés à la clôture des projets concernant les bourses et l'insuffisance des études faites sur l'insertion professionnelle des boursiers.

Sur ces deux plans, des mesures ont été prises qui répondent aux préoccupations de la Commission de contrôle. Des efforts ont été faits pour liquider l'arriéré et d'autre part mettre en place, auprès des instituts de formation, un système comptable permettant une justification plus rapide des avances allouées.

Toutefois, bien que les services liquidateurs aient résorbé les retards dans la liquidation de trois programmes déjà anciens (1965-1966, 1966-1967 et 1968-1969), l'apurement financier de ces programmes n'avait pas encore, au 31 décembre 1972; été réalisé sur le plan comptable.

Au titre de certains projets de "coopération technique générale - tous pays" sont imputées les rémunérations de divers experts, recrutés sous contrats spéciaux A. E. C. et qui sont chargés à la Direction générale "Aide au développement" de gérer les opérations concernant les foires et expositions ou les programmes de colloques et de stages. Il s'agit, comme pour les contrôleurs - tous pays, d'un complément apporté, par voie de contrat, aux effectifs administratifs de la Commission.

Sur ce point encore, une régularisation budgétaire semble nécessaire.

75. Dans le rapport afférent à l'exercice 1970, la Commission de contrôle avait analysé longuement les trois conventions de coopération technique concernant la formation des personnels de l'Office d'exploitation des transports au Congo (OTRACO) et avait formulé, à cette occasion, diverses critiques sur la conception du projet, le contenu des contrats et les modalités d'exécution et de contrôle des différents projets.

Dans son dernier rapport, elle notait qu'elle n'avait été, depuis lors, saisie d'aucun dossier définitif, aucun des trois projets en cause (n° 213.204.19, n° 213.804.24 et n° 213.804.33) n'ayant été financièrement clôturé.

Cette clôture est intervenue plus tardivement que ne le laissait prévoir la réponse de la Commission et ne sera financièrement traduite que dans les comptes de 1973. Cependant, les pièces comptables et administratives, transmises au cours du premier trimestre 1973, permettent à la Commission de contrôle de préciser ses observations:

Les trois projets regroupent 52 contrats d'étude et d'assistance technique et se soldent par une dépense globale de UC 2.785.000 environ, inférieure à l'engagement total souscrit.

L'opération a été lancée après qu'eut été exécutée une étude que l'administration responsable estimait avoir été "menée à la légère" et dont les conclusions s'étaient révélées pratiquement inutilisables mais qui n'en a pas moins été payée UC 10.000.

Le caractère "global et forfaitaire" des rémunérations prévues par les divers contrats d'étude et d'assistance technique, qui n'en fixaient pas moins des durées de prestations, a conduit les bureaux à négliger la justification des prestations effectivement assurées par leur personnel et les services de la Commission à s'abstenir de tout contrôle. Ce n'est qu'au début de la 3ème phase, alors que certaines carences de gestion avaient déjà été rendues publiques, que les justifications des prestations des experts ont été exigées et recherchées avant que ne soient liquidés les derniers décomptes afférents à la 2ème phase.

Mais cette recherche s'est révélée laborieuse et aléatoire, faute de procédures de contrôle préalablement mises en place. Pour reconstituer a posteriori les durées de séjour en Afrique, il a fallu se contenter des données incomplètes transmises par le directeur du programme, placé d'ailleurs sous la dépendance de l'un des bureaux contractants, données que n'ont pu corroborer les renseignements fournis par un contrôleur délégué tenu à l'écart de la gestion de ces projets. Pour les séjours à Bruxelles, les services de la Commission eux-mêmes ne possédaient aucun fichier de contrôle. Enfin, pour les prestations effectuées en Europe au siège des bureaux, force a été de s'en remettre aux déclarations de ces derniers.

C'est dire les réserves qu'appelle la reconstitution des bases de liquidation pour les deux premiers projets. En revanche, les mesures prises par la Commission, à la lumière de cette expérience malheureuse, a permis un déroulement correct de la 3ème phase, la production de mémoires détaillés par les bureaux et la vérification stricte des prestations, notamment par le contrôleur délégué. C'est ainsi que le contrat AT 797 conclu avec GOPA au titre du 3ème cycle de formation a vu son engagement ramené de UC 812.713 à UC 725.030 après déduction de 577 journées d'experts non fournies, des congés y afférents et de 8 voyages-avion prévus et non effectués.

Le contrôle des deux premiers projets conduit à relever certaines anomalies graves :

- c'est l'un des bureaux contractants (le bureau GOPA) qui a été chargé, au cours de la première phase, de procéder à une étude (ET 581) visant à déterminer le "profil" des instructeurs qu'il serait appelé à engager lui-même ;
- c'est à ce même bureau qu'a été confiée l'étude (ET 792) concernant les résultats du programme de formation des cadres moyens auquel il avait lui-même participé.

Cette confusion des compétences n'est pas propre à assurer l'objectivité souhaitable des conclusions. Elle se retrouve parfois au niveau des responsables :

- la direction des programmes a été confiée à un agent dépendant du bureau GOPA et ayant, entre autres tâches, celle de vérifier les prestations des experts relevant de son propre employeur ;
- on relève également qu'au cours de la 1ère phase, un contrat d'instructeur à temps partiel a été passé avec le chef de cabinet du Ministre des transports et communications qui, en cette qualité, assurait les fonctions d'ordonnateur local suppléant.

Enfin, la Commission de contrôle a été conduite à contester les montants retenus à la clôture des projets et demander des rectifications découlant de l'imputation non justifiée sur le programme OTRACO de frais d'expert et de mission concernant un projet de relance agricole au Katanga, d'un double paiement d'une partie des honoraires payables en francs belges à un expert à temps partiel (contrat AT 494) et de l'absence de justification d'emploi d'un fonds de roulement alloué au bureau GOPA pour la rémunération d'agents à temps partiel et pour divers frais administratifs.

76. Au titre de la coopération technique générale a été prévue, par une convention de financement de UC 420.000, l'exécution de recherches géologiques et minières dans le parc de Kagera (Rwanda). Le contrat, conclu en décembre 1966 pour UC 411.428, prévoyait deux phases de recherches : d'une part, l'établissement d'une carte géologique et la prospection superficielle d'une région de 350 km² et, d'autre part, l'exploration approfondie d'une zone de 65 km² en vue de l'exploitation du minerai d'étain.

Les travaux de la première phase ayant été achevés au début de juin 1967, la firme a immédiatement notifié aux services responsables le résultat négatif des recherches et, dès lors, l'inutilité des prospections prévues dans la 2ème phase.

Les services du FED ont, en août 1967, donné leur accord à l'arrêt des travaux mais les autorités locales insistèrent pour utiliser le reliquat de UC 289.500 en confiant à la même firme d'autres recherches minières concernant notamment des gisements aurifères.

Des renseignements complémentaires ayant établi la fragilité de ce nouveau programme, les services de la Commission ont pris en avril 1968 une décision écartant provisoirement toute nouvelle recherche mais il a dû être alloué à la firme une indemnité de UC 60.365 à titre de compensation des frais et pertes de bénéfices.

Ainsi le coût de la première phase de recherche, seule exécutée (UC 121.928), s'est trouvé majoré de 50 %, faute d'une clause précise subordonnant l'engagement de la deuxième phase aux résultats de la première et surtout en raison du désir d'utiliser à tout prix les prestations d'une firme installée sur place.

77. Contrôle délégué et technique

La correcte imputation, dans les comptes des trois Fonds, des frais entraînés par le contrôle délégué et technique des projets se heurte à deux difficultés.

L'impossibilité pratique de déterminer avec certitude, parmi les prestations fournies par les contrôleurs délégués et techniques, la part afférente à la surveillance des projets de chacun des trois Fonds a conduit à adopter une règle d'imputation chronologique qui répond plus à des considérations pratiques qu'à un souci de vérité financière. Les frais de contrôle ont été imputés sur le 1er FED jusqu'au 30 juin 1966, puis sur le 2ème FED jusqu'au 31 décembre 1970. Ils sont, depuis lors, imputés en totalité sur le 3ème FED.

Par ailleurs, ainsi qu'il a déjà été exposé, les dépenses de contrôle sont effectuées par l'intermédiaire de l'A. E. C., et l'intervention de cette association aboutit à un décalage d'un an dans les comptabilisations.

Les progrès notés l'an passé dans la transmission des comptes ne se sont pas poursuivis. Le bilan et le compte de gestion de l'exercice 1971 n'ont été transmis à la Commission de contrôle qu'en septembre 1972 bien que l'A. E. C. se soit dotée, en 1971, d'un petit ordinateur pour la tenue de ses comptes. Par ailleurs, les pièces justificatives, soumises au préalable au commissaire aux comptes de l'A. E. C. et aux services du contrôle financier de la Commission, n'ont été elles-mêmes transmises que plusieurs mois après.

De nouveaux efforts doivent être faits pour raccourcir sensiblement ces délais. Par ailleurs, la mise en place, à partir du 1er janvier 1972, d'une comptabilité des engagements devrait conduire à une intégration plus satisfaisante des opérations de l'A. E. C. dans les comptes du FED.

Le bilan de l'A. E. C. au 31 décembre révèle un volume de fonds anormalement élevé à la disposition de certaines régions, l'importance du poste "crédoeurs divers" résultant d'un blocage prolongé des ordonnancements et les retards apportés par la Commission au versement de la subvention budgétaire destinée à couvrir les frais du Siège.

L'Association européenne de coopération gère trois catégories de personnels : le personnel du Siège, le personnel sous contrat spécial et le personnel affecté outre-mer pour le contrôle et l'assistance technique. L'évolution des effectifs, au cours des dernières années, a été la suivante :

| | <u>Fin 1971</u> | <u>Fin 1972</u> |
|----------------------|-----------------|-----------------|
| Siège | 27 | 30 |
| Contrat spécial | 33 | 36 |
| Contrôle outre-mer | 119 | 127 |
| Assistance technique | 72 | 59 |
| | <hr/> | <hr/> |
| Total | 251 | 252 |

- Le personnel du Siège comporte deux catégories : les fonctionnaires C. E. E. détachés et les agents sous contrats. Pour les premiers, a dû être maintenu un régime de "primes différentielles" pour compenser des divergences de niveau d'emploi. Pour les seconds, la Commission de contrôle a déjà noté les incertitudes et les risques de contentieux que comportait la difficile conciliation tentée entre les avantages du statut des personnels communautaires et les dispositions du droit belge du travail. Sur ce plan, une réforme a été apportée à partir du 1er octobre 1972 introduisant le double pécule de vacances et supprimant l'allocation de chef de famille et le complément d'allocations forfaitaires. Les ambiguïtés nées de cette double source de droits demeurent cependant.

- Les personnels sous contrats spéciaux comprennent des agents chargés de tâches d'administration générale, ainsi que des agents engagés dans le cadre de programmes de participation à des foires et expositions ou d'organisation de colloques. Comme la Commission de contrôle l'a, à plusieurs reprises, signalé, ces agents sont mis à disposition des services administratifs du FED, à la Direction générale VIII. Il avait été souhaité, pour la sincérité de la gestion et des comptes, que la régularisation de cette situation intervienne rapidement et, dans sa réponse aux observations de la Commission de contrôle, la Commission avait indiqué que le Conseil avait décidé d'attribuer les postes nécessaires à l'intégration progressive de ces agents.

Force est bien de constater qu'en 1972, comme en 1971, la situation critiquée, loin de s'améliorer, s'est encore aggravée. En 1971, dix agents sous contrats spéciaux avaient été intégrés à la Commission, deux affectés à l'assistance technique et trois avaient quitté l'A. E. C. mais 16 nouveaux contrats avaient été signés, accroissant l'effectif d'une unité. En 1972, quatre agents ont été intégrés à la Commission, deux ont quitté l'A. E. C. et neuf contrats nouveaux ont été signés laissant un solde net de trois unités. Aucune suite n'a donc été réservée aux précédentes conclusions de la Commission de contrôle.

- Pour le contrôle délégué et technique, les effectifs A. E. C. se sont accrus de 9 agents cependant que ceux des bureaux d'études régressaient d'une unité.

Pour les agents A. E. C., il est permis de se demander si les dispositions de contrats compensant la précarité de l'emploi par des niveaux élevés de rémunération demeurent justifiées alors que se pérennise l'activité du Fonds de développement et si certaines formules d'intégration dans le statut des personnels des Communautés ne devraient pas être mises à l'étude pour les contrôleurs délégués auxquels incombent des responsabilités administratives et financières importantes.

D'un point de vue plus général, la Commission de contrôle avait estimé dans son avant-dernier rapport qu'il convenait de s'interroger sur la justification et l'efficacité de ce démembrement de l'administration communautaire. Le recours à l'A. E. C. ne lui paraissait pas avoir apporté plus de souplesse dans la gestion des personnels et des crédits alors qu'il entraînait des surcroûts de coût et des retards de comptabilisation. L'évolution récente confirme cette impression et la gestion des personnels, des missions et des contrats semble de plus en plus centralisée au FED ne laissant finalement à l'A. E. C. qu'un rôle d'intermédiaire et de caissier.

Outre-mer, la coexistence des contrôles FED et des bureaux d'études extérieurs continue à soulever divers problèmes. Certes, dans la majorité des cas, des contrats nouveaux ont, à partir de 1968, organisé cette coopération ; seuls deux bureaux ont désiré, pour un temps, conserver leur pleine autonomie.

Mais l'adaptation de ces contrats à l'évolution économique a été fort laborieuse. Les avenants ont été signés très tardivement, comportant des périodes de rétroactivité anormales qui contribuent à fausser les comptes. Ces retards sont dus, non seulement aux délais d'enregistrement des indices de prix, aux lenteurs de négociation, de signature et de notification des contrats, mais aussi au refus de visa opposé par le contrôle financier désireux de voir aboutir une étude sur le coût comparé des contrôles FED et des bureaux d'études extérieurs.

Cette étude a été rendue particulièrement complexe en raison des disparités touchant la composition des équipes, la prise en charge des frais de bureau, de logement et de dépenses du parc automobile et l'incidence de la fiscalité. Elle a cependant permis de déterminer un supplément de coût moyen acceptable et de mettre en lumière les marges plus élevées de certains bureaux. Il importe que de telles études comparatives soient poursuivies et actualisées afin d'éclairer la négociation des avenants ultérieurs.

Il est à noter que la plupart des contrats stipulent le paiement forfaitaire des prestations dans la devise du pays du bureau alors qu'une part importante des débours desdits bureaux sont exposés en monnaie locale. Cette discordance entre devise de paiement et devise de remboursement peut être la source de profits indus.

L'imputation des contrats paraît quelquefois surprenante. C'est ainsi que les charges occasionnées par le bureau d'études chargé de la surveillance des projets concernant les D. O. M. français : Martinique, Guadeloupe et Guyane sont imputées au seul département de la Guadeloupe qui est précisément le seul des trois où ne résident pas les agents de ce bureau.

78. Secours d'urgence

Au titre du 2ème FED, les opérations de cette catégorie ont porté, tant en engagements qu'en paiements, sur 2,5 millions UC environ. Mais certaines actions, imputées sur ce poste, répondent mal aux objectifs assignés.

En juillet 1968, le Comité du FED a immédiatement répondu à une demande de secours d'urgence formulée par le Mali en vue de lutter contre une invasion de criquets prévue pour l'été 1968, cette aide de UC 101.275 couvrant la location d'un avion, l'acquisition de véhicules et de matériel de pompage, l'achat de carburant et d'insecticide.

Bien que l'invasion redoutée n'ait pas eu lieu, l'organisme chargé de l'exécution du projet - l'OCLAVAV - organisation commune de lutte anti-acridienne et anti-aviaire - a continué à passer des commandes jusqu'au mois d'octobre 1969. Ainsi, l'insecticide n'a été livré qu'en novembre 1968, les véhicules en mai 1969, les groupes moto-pompes en août et septembre et un engin pulvérisateur en octobre 1969.

En fait, les UC 73.244 de dépenses ont permis la constitution d'une réserve de matériels et d'un stock de produits à la disposition de l'organisation commune qui en possédait déjà au Tchad, au Niger et au Sénégal.

En raison des circonstances, il aurait dû être opéré un transfert de ces dépenses sur les crédits du poste "investissements" où se trouvent également imputés d'autres programmes d'équipement semblables en matière sanitaire pour la lutte contre l'onchocercose ou contre la peste bovine.

Au titre du 3ème FED a été ouvert, en application de l'article 20 de la convention de Yaoundé II, un fonds de réserve destiné à l'octroi d'aides exceptionnelles aux Etats associés dont le potentiel économique a été gravement atteint, soit par la chute des prix mondiaux, soit par des calamités naturelles telles que famines, inondations....

Ce fonds, qui a reçu une dotation initiale de 20 millions UC prélevée sur les aides non remboursables, peut se voir doter chaque année de la même somme pendant quatre ans. Les engagements souscrits jusqu'ici s'élèvent à 10,5 millions UC et les paiements à 9,7 millions UC et concernent les actions entreprises contre le choléra au Mali, en Mauritanie, au Niger et au Tchad et contre les effets de la sécheresse en Haute-Volta, au Niger, au Sénégal et en Somalie.

79. Opérations de soutien des prix

En raison de l'importance que présentait, pour le développement économique des Etats associés, le niveau des cours des principales productions agricoles, il a été prévu, dans les dotations du FED, diverses rubriques consacrées au soutien des prix.

Le chapitre des "aides à la production du 2ème FED" regroupe deux types d'intervention contribuant soit au soutien des prix soit à l'amélioration structurelle des cultures ou de la commercialisation.

Au titre de la première catégorie d'actions, les engagements ont atteint 24,6 millions UC.

L'apurement de ces interventions se révèle toujours lent et laborieux en raison de l'imperfection des dossiers transmis par les administrations locales en vue de la liquidation des aides.

Lors du contrôle du projet n° 214.013.22 afférent à la 4ème tranche annuelle d'aide à la production en faveur du Niger, il a été constaté que l'aide octroyée au titre du soutien des prix de l'arachide, soit UC 1.432.925, avait été payée en décembre 1968 et mai 1970 mais avait été par la suite remboursée en juillet 1971. En effet, le Niger a préféré bénéficier, pour les exportations d'arachides faites vers les Etats membres, d'un versement effectué au titre du fonds de soutien aux oléagineux ; 80 % de l'aide au soutien des prix auraient dû être déduits des sommes dues au titre du fonds de soutien aux oléagineux, et le Niger a jugé plus profitable de renoncer à l'aide au soutien des prix, de rembourser les sommes perçues et de disposer ainsi, sur les dotations pour le soutien des prix, d'un crédit de UC 1.432.925

transférable sur les dotations d'aide à la diversification. Cet expédient lui a permis d'éviter une déduction formellement prévue par la décision du Conseil du 25 juillet 1967 relative au fonds de soutien des oléagineux.

80. Ce fonds de soutien, prévu par une résolution du Conseil du 28 décembre 1963 et créé par la décision précitée de 1967, concerne les exportations d'oléagineux faites à destination des Etats membres du 1^{er} février au 31 mai 1969.

Le 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.

Le fonds a bénéficié de 13 millions UC de contributions qui ont été appelées en 1970 et auxquelles s'est ajouté 1 million UC prélevé sur les intérêts du 1^{er} FED. Les 14 millions ont été répartis entre les pays exportateurs au cours de l'exercice 1971.

Le règlement précité stipule que la Commission doit établir un compte de gestion du fonds avant le 31 mars de l'année suivante. Le calcul de l'aide et l'ordonnancement des dépenses sont assurés par la direction générale "Aide au développement" et les opérations comptables et financières sont effectuées par la direction générale des budgets. L'article 8 précise qu'il doit être transmis trimestriellement à la Commission de contrôle les pièces justificatives des dépenses supportées par ce fonds. Or, cette dernière n'a encore reçu aucune communication de pièces.

Cette carence est d'autant plus regrettable qu'elle fait obstacle non seulement à la vérification des opérations du fonds mais aussi à celle de nombreux projets d'aide à la production.

En effet, l'aide spéciale aux produits oléagineux est accordée aux E. A. M. A. et P. T. O. M. en fonction de leurs exportations à destination des Etats membres mais après qu'ont été opérées deux déductions : la première concernant les quantités importées par les Etats membres dans le cadre d'arrangements bilatéraux et la seconde portant sur 80 % des sommes allouées au titre du soutien des prix, pour la même période et les mêmes produits, dans le cadre des projets d'aides à la production.

La vérification de ces deux catégories d'aides implique donc que soient transmis à la Commission de contrôle, pour chaque pays, le relevé des exportations qui a servi à la liquidation des versements, la

liste détaillée des déductions opérées au titre des exportations faites en vertu d'arrangements bilatéraux et des exportations déjà subventionnées au titre de l'aide à la production avec référence aux projets concernés par ces derniers concours.

Il est donc souhaitable que l'ensemble de cette documentation soit établie et transmise sans nouveau retard.

81. Dans le domaine du soutien des prix, l'intervention du 2ème FED a également pris la forme de l'octroi d'avances aux caisses de stabilisation.

L'exercice 1972 n'a apporté aucune modification à la situation décrite dans les précédents rapports. Le Burundi ne s'est acquitté de sa dette (ainsi que le Tchad pour une fraction : UC 248.000) qu'au début de 1973. De nouvelles diligences doivent être faites auprès des caisses débitrices. Le solde au 31 décembre, tel qu'il apparaît au bilan, s'établit toujours à UC 3.391.197 intéressant la caisse du coton du Tchad pour UC 1.452.716, la caisse du sucre de Madagascar pour UC 1.085.034 et l'office des cultures industrielles du Burundi pour UC 853.447. Or, la date d'échéance de ces avances était respectivement, pour ces trois pays, le 31 décembre 1971, le 31 mai 1971 et le 1er avril 1972.

Au titre du 3ème FED enfin, l'octroi d'aides exceptionnelles prélevées sur le fonds de réserve a été prévu en cas de chute des prix mondiaux compromettant l'économie de certains pays, mais aucune décision n'est encore intervenue à ce titre.

82. Aides à la production (amélioration structurelle)

Ces aides qui, au titre du 2ème FED, intéressent aussi des opérations de soutien des prix analysées par ailleurs, concernent pour l'essentiel des projets d'amélioration structurelle pour lesquels les engagements définitifs sont passés en 1972 de 53,5 à 54,3 millions UC cependant qu'étaient prises, encore cette année-là trois nouvelles décisions de financement signalées ci-dessus (n° 62).

Depuis mai 1965, date de la première intervention, et compte non tenu d'un montant de UC 4.176.000 engagé pour le soutien des prix, le total des aides apportées au Tchad par les 2ème et 3ème FED, au titre de l'amélioration des structures pour le développement de la production cotonnière, s'élève à UC 5.129.000, dont UC 5.081.000 concernent les crédits d'investissements et UC 48.000 l'aide à la diversification. Cette importante contribution, destinée à intensifier l'emploi des engrais et des insecticides et à améliorer la qualité des semences n'a pas atteint pleinement ses objectifs.

Des mesures insuffisantes ont été prises pour éviter le gaspillage des semences dont le coût de conservation, de désinfection et de distribution a crû dans de notables proportions. Les stockages d'engrais et d'insecticides ont porté sur des quantités bien supérieures aux besoins (le stock de report a pratiquement doublé de fin 1970 à fin 1971). Réalisés avec des matériels défectueux et inadaptés au climat, ils ont occasionné des pertes non négligeables.

L'augmentation des coûts qui résulte de cette mauvaise organisation compromet la rentabilité des actions entreprises. La production de coton de la campagne 1971-72 n'a atteint que 107.000 tonnes contre 123.000 tonnes cinq ans auparavant, alors qu'entre-temps les surfaces cultivées se sont légèrement accrues et que 42.000 hectares ont été aménagés selon les procédés nouveaux.

C'est en effet cette superficie de plantations qui a pu être traitée pour un coût global de UC 946.000 alors que la convention de juin 1971 (projet 3ème FED - n° 3100.033.17.04) avait prévu l'aménagement de 72.000 hectares pour UC 950.000. L'épuisement de la dotation n'a donc permis de réaliser que 58 % des prévisions.

83. Aides à la diversification

Pour cette catégorie d'interventions, prévue au 2ème FED, alors que les décisions de financement restaient fixées à 112,2 millions UC pour 86 programmes, les engagements définitifs sont passés, de fin 1971 à fin 1972, de 87,1 à 99,9 millions UC et les paiements de 72,7 à 87 millions UC, ce qui dénote une amélioration nette dans l'exécution et la liquidation des projets.

Il est vrai que certains projets ne visent qu'à apporter des compléments de financement à des projets imputés par ailleurs sur le 2ème FED au chapitre des investissements. Il en est ainsi au Tchad pour les projets d'amélioration de la production cotonnière ou pour le bitumage de la route Fort-Lamy - Massaguet.

La ventilation d'une même opération entre diverses catégories d'interventions n'apparaît pas toujours très rationnelle : ainsi la convention de financement de mai 1967, relative à la création d'une zone de 5.000 hectares destinée à la culture intensive du riz et du coton dans la région de l'Imbo (Burundi), concerne deux projets, l'un de UC 4.190.000 imputé sur le poste "investissements", l'autre de UC 3.050.000 imputé sur les aides à la diversification. Or, cette ventilation n'a pas été faite en fonction de la nature des travaux, des fournitures ou des prestations de services, ce qui eût conduit à imputer sur le premier projet les travaux d'infrastructure hydraulique et routière et la construction des cen-

tres ruraux, et à réserver au second les aménagements agricoles, les dépenses de personnel et d'encadrement de la station... En fait, les engagements et les paiements ont été imputés en priorité et jusqu'à épuisement des dotations sur les crédits d'aide à la diversification, le solde étant ensuite porté sur les crédits d'investissements.

Cette répartition apparaît, par ailleurs, peu conforme aux dispositions de la convention de Yaoundé I, qui ne prévoit l'accroissement des crédits d'amélioration structurelle des cultures (diversification) que par prélèvement sur les dotations d'aides à la production, pour les pays bénéficiant de ces deux types d'intervention, ce qui n'est d'ailleurs pas le cas du Burundi.

En formulant l'ensemble de ces observations, la Commission de contrôle n'entend pas ignorer les difficultés de tous genres qui ont inéluctablement marqué le lancement et l'exécution des projets des premiers FED, ni les résultats positifs déjà obtenus.

Elle pense que des progrès plus substantiels peuvent maintenant être attendus des réformes progressivement introduites dans la gestion, de l'action soutenue des contrôles délégués et d'une meilleure surveillance des bureaux d'études et des firmes contractantes.

*

* *

Le présent rapport a été rédigé en langue française et arrêté le 10 juillet 1973 par la Commission de contrôle

MM. G. FREDDI, Président

M. BERNARD

J. FRENCH

P. GAUDY

H. HARTIG

R. HASTERT

A. K. JOHANSEN

D. SIMONS

E. F. SUTTLE



REPONSE DE LA COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES
AUX OBSERVATIONS CONTENUES DANS LE RAPPORT DE
LA COMMISSION DE CONTROLE RELATIF
AUX COMPTES DE L'EXERCICE 1972

- DEUXIEME VOLUME -

DEUXIEME PARTIE

LES FONDS DE DEVELOPPEMENT

CHAPITRE 1 : LES COMPTES GENERAUX DES FONDSI. LE FONDS DE DEVELOPPEMENT POUR LES PAYS
ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

56.

En soumettant au Conseil, le 9 février 1972, sa proposition concernant le transfert au 2^{ème} FED des reliquats du premier, la Commission, répondant ainsi aux observations formulées par la Commission de Contrôle, poursuivait un double objectif: assurer la liquidation totale et définitive des opérations du premier Fonds; rationaliser et simplifier les conditions de gestion des différents Fonds.

Elle n'avait cependant pas manqué de faire observer que l'adoption de cette mesure ne permettrait pas la clôture immédiate des opérations du premier Fonds. un certain nombre de projets étant encore en cours d'exécution dans divers pays. Des mesures ont toutefois été prises "pour hâter l'apurement définitif" de ces opérations; c'est ainsi notamment que les services de la Commission ont établi, pays par pays, une série de tableaux permettant d'apprécier le degré d'exécution des projets du premier FED non encore clôturés. Les Contrôleurs Délégués, pour leur part, ont été invités, sur la base des tableaux ainsi arrêtés:

- à vérifier dans quelle mesure les marchés terminés sur le terrain ne pouvaient être clôturés financièrement en faisant connaître, le cas échéant, les raisons pouvant s'opposer à la clôture définitive de ces marchés;
- à prendre toutes les dispositions nécessaires pour que les marchés en cours soient exécutés dans les délais contractuellement prévus.

57.

Sans doute, au cours de l'exercice 1972, de nouveaux projets ont été imputés sur les ressources du premier FED pour permettre l'achèvement de projets du deuxième FED en dépassement.

Mais, contrairement à l'affirmation de la Commission de Contrôle, ces imputations ne présentent pas les inconvénients cités quant à la gestion du premier Fonds:

- C'est ainsi que ces imputations ne vont pas conduire à "suivre encore pendant de longues années la comptabilité du premier FED": en effet, lorsqu'un reliquat du premier FED est affecté à la couverture de projets du deuxième FED en dépassement, toutes les dispositions sont prises pour épuiser en priorité le reliquat du premier FED.

Dans le même esprit, lorsqu'un complément de crédits du deuxième FED est affecté à l'achèvement d'un projet du premier FED, le crédit ouvert au titre du premier FED est épuisé par priorité. Cette technique a le mérite d'épuiser progressivement les reliquats sans en créer de nouveaux.

- De même, il est inexact d'affirmer que "ces imputation introduisent dans le financement de certains projets une apparente "incohérence". L'exemple de la route Niamey-Zinder, cité par la Commission de Contrôle pour illustrer son affirmation, n'est pas convaincant. Pour une route d'une telle longueur et d'un tel coût, on ne voit pas en effet où est l'incohérence. C'est le Niger, au contraire, qui est cohérent en faisant de cet axe, sur les trois Fonds, une priorité absolue de son développement.

58.

- Enfin, l'imputation de nouveaux projets sur le premier FED n'a pas retardé les opérations de "replafonnement", qui ont été terminées avant la date d'achèvement prévue.

59.

La Commission ne se dissimule pas que le rythme de liquidation des projets du premier FED, pris non seulement par zone mais, à l'intérieur de chaque zone, par pays, comporte des différences particulièrement sensibles.

Les démarches entreprises par les Contrôleurs Délégués à la suite des mesures arrêtées par la Commission pour "hâter l'apurement définitif" du premier Fonds ont cependant permis de clarifier la situation.

C'est ainsi que les premiers renseignements communiqués par les Contrôleurs Délégués ont permis aux services de la Commission de clôturer définitivement les opérations du premier FED pour la Somalie.

Pour les pays suivants: Antilles Néerlandaises, Congo Brazzaville, Rwanda, Tchad et Zaïre, les travaux sont entièrement exécutés et les opérations de clôture administrative ou financière sont virtuellement terminées.

Par contre, la situation de certains projets en cours d'exécution en Côte d'Ivoire, à Madagascar et au Sénégal est telle que l'on ne peut raisonnablement envisager la clôture du premier FED dans ces pays avant 1975.

En ce qui concerne l'Algérie, pays pour lequel la Commission de Contrôle a déjà souligné, au titre de l'exercice 1971, la situation anormale, les démarches et les pressions exercées par les services de la Commission ont permis de conduire à une certaine reprise de l'exécution des projets. Il est permis de penser que toutes les réceptions provisoires pourront être effectuées avant la fin du premier semestre 1974.

Pour la plupart des autres pays, la clôture des opérations pourrait se situer dans le second semestre de l'exercice 1973 ou dans le courant de l'année 1974.

II. LE DEUXIEME FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT

62.

A l'occasion des réponses qu'elle avait apportées aux rapports précédents de la Commission de Contrôle, la Commission avait fait connaître son intention d'entreprendre la réalisation du plafonnement des projets du deuxième FED après avoir terminé l'opération de replafonnement des projets du premier FED.

La procédure de replafonnement du premier FED étant désormais achevée, les services de la Commission vont pouvoir procéder, dès le début du dernier trimestre 1973, au plafonnement des interventions du deuxième FED. Cette opération, qui offrira aux services de la Commission la possibilité de faire le point sur la situation exacte de chaque projet en cours d'exécution et de déterminer de façon plus précise le volume des reliquats, sera assortie d'une seconde mesure d'ordre interne: la décision de ne pas affecter les reliquats ainsi dégagés au financement de nouvelles actions dans le cadre du deuxième FED.

A ce stade, la Commission soumettra au Conseil - comme elle l'avait annoncé dans sa communication relative au transfert des reliquats du premier FED - une proposition concernant le virement aux disponibilités du troisième FED des reliquats du second. Il est clair, en effet, que le transfert des reliquats du deuxième FED, souhaité par la Commission de Contrôle, ne peut résulter que d'une nouvelle décision du Conseil, la décision du 30 mai 1972 concernant exclusivement le transfert au deuxième Fonds des reliquats du premier.

63.

La Commission de Contrôle, comme dans ses rapports précédents, critique la longueur des délais qui s'écoulent entre la signature des conventions de financement et la conclusion des marchés.

Aussi, la Commission doit-elle rappeler une nouvelle fois que les délais qui s'écoulent entre l'instruction et l'exécution des projets s'expliquent par le déroulement d'un certain nombre de procédures imposées par la gestion de fonds d'origine publique dont l'utilisation se traduit par la passation, l'exécution et le contrôle de marchés conclus par les Administrations des Etats bénéficiaires.

La Commission ne se dissimule pas cependant que tout retard aux différents stades de ces procédures pouvant se traduire par un bouleversement de l'économie des projets, il convient d'essayer de limiter au minimum les délais qui s'écoulent entre l'estimation des projets, la passation des marchés et leur exécution.

C'est pourquoi la Commission s'est efforcée, au fil des années, d'apporter des solutions pratiques au problème des délais d'instruction et d'exécution des projets.

Sans qu'il soit nécessaire d'entrer dans le détail des mesures arrêtées à cet effet, qui seront exposées ci-après sous le point traitant des opérations du troisième FED, il convient de préciser que leur mise en oeuvre s'est traduite par une nette amélioration du rythme de progression des engagements définitifs du deuxième FED par rapport à celui qu'a connu le premier Fonds.

En effet, abstraction faite, pour les deux Fonds, de la période de mise en route, le pourcentage des engagements définitifs par rapport aux dotations s'est élevé, au terme de la 8^{ème} année à 88,5 % pour le deuxième Fonds, alors qu'il n'avait atteint que 83 % pour le premier Fonds.

64.

Cette amélioration est plus significative encore si l'on compare le rythme de progression des paiements par rapport aux engagements définitifs: au terme de la 8^{ème} année, le pourcentage des paiements par rapport aux engagements définitifs s'élève à 90,1 % pour le deuxième Fonds, alors qu'il n'avait atteint que 79,7 % pour le premier Fonds.

III. LE TROISIEME FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT

66. Il est exact que le montant net des sommes reçues des emprunteurs au cours du deuxième semestre 1972 n'a pas été comptabilisé dans le bilan au 31 décembre 1972.

Cette anomalie s'explique: le montant de ces recettes au 31 décembre 1972 n'a été communiqué par la Banque Européenne d'Investissement à la Commission qu'en février 1973, date à laquelle les chiffres du bilan de l'exercice 1972 étaient déjà définitivement arrêtés.

Bien entendu, le bilan de l'exercice 1973 en tiendra compte.

67.

Le total des engagements décidés en 1972 par la Commission en faveur des EAMA et des PTOM/DOM sur les ressources du troisième FED s'est élevé à 205,4 millions d'u.c., soit 22,8 % de la dotation.

Certes, le rythme d'engagement s'est légèrement ralenti par rapport à l'exercice 1971, année de mise en oeuvre des opérations du troisième FED. Il est cependant inexact d'affirmer que ce ralentissement "ne permet guère d'espérer qu'un engagement à 95 % soit atteint à la date d'expiration de la Convention". Au contraire, afin d'assurer chaque année jusqu'au 31 janvier 1975 un volume constant et équilibré de réalisations dans chaque pays, la Commission devra ralentir le rythme actuel d'approbation des projets.

Le montant des marchés, contrats et devis conclus en 1972 au titre du troisième FED s'est élevé à 99 millions d'u.c., soit 11 % des dotations et 15 % des engagements globaux.

Au terme des deux années d'interventions, les engagements définitifs du troisième FED représentent donc 15,1 % des dotations et 31 % des engagements globaux.

Au cours des exercices précédents, l'accent avait été mis sur l'amélioration constatée dans le rythme d'engagement du deuxième Fonds par rapport à celui qu'avait connu le premier Fonds.

Cette constatation, confirmée par l'exercice 1972, est plus évidente encore lorsqu'on compare le rythme de progression des engagements définitifs du troisième Fonds par rapport aux Fonds précédents.

En effet, le taux de 15,1 % d'engagements définitifs atteint pour le troisième Fonds après deux années d'interventions n'avait été atteint que la 5^{ème} année pour le premier Fonds et la 4^{ème} année pour le deuxième Fonds.

C'est le signe que l'exécution du troisième Fonds sur le terrain suit beaucoup plus rapidement que par le passé les décisions de financement.

Certes, alors que compte tenu de la masse des projets en exécution, un volume presque constant de réalisation est en cours dans chaque pays, il devient possible de prendre le temps de mieux étudier la réalisation des projets avant de les décider et, donc, de rapprocher le lancement de l'exécution de la prise de décision.

Mais il faut voir aussi dans cette amélioration les résultats des mesures arrêtées par la Commission pour limiter les délais.

C'est ainsi que dans le cadre de la politique de déconcentration des pouvoirs de la Commission, le rôle et les attributions conférés aux Contrôleurs Délégués en matière d'élaboration des dossiers d'appel d'offres et d'approbation de la désignation des attributaires, en accélérant les procédures, ont permis de réduire les délais.

L'élaboration et la mise en oeuvre du Cahier Général des Charges des marchés financés par le FED va dans le même sens: les entrepreneurs européens connaissent désormais, dans leur langue, toutes les règles du jeu, et le moment est venu où l'on peut réduire de 4 à 3 mois le délai pour les offres de travaux. Le Cahier Général des Charges, par la réforme qu'il introduit en substituant la lettre de marché au marché, permet de gagner encore 2 ou 3 mois sur la période qui s'écoule entre la désignation de l'attributaire et la notification du marché.

De même l'élaboration de clauses générales pour les contrats de surveillance des travaux, d'assistance technique et d'études, ainsi que la réforme introduite quant aux conditions de signature de ces contrats, constituent l'une des solutions les plus concrètes au problème de la longueur des circuits en matière de contrats de services.

Enfin, les efforts accomplis par la Commission en matière de programmation des appels d'offres dans l'espace (régions) et dans le temps (planning) ne manquent pas de faire sentir leurs effets sur la réduction des délais.

68.

Le montant des paiements effectués au titre du troisième FED au cours de l'exercice 1972 s'est élevé à 42,7 millions d'u.c. Après deux années d'interventions, le total cumulé des paiements du troisième FED se chiffre donc à 65,3 millions d'u.c. soit 7,1 % de la dotation et 48 % des engagements définitifs.

Ce pourcentage des paiements par rapport aux engagements définitifs avait été atteint au cours de la 5^{ème} année pour le premier Fonds et de la 3^{ème} année pour le second.

CHAPITRE 2 : OBSERVATIONS CONCERNANT CERTAINS PROJETS OU CATEGORIES D'AIDES

69.

Il est exact qu'au cours de l'exercice 1972, certains projets ont été clôturés avec retard.

Comme le note la Commission de Contrôle, ces retards sont parfois imputables aux négligences des administrations locales dans l'établissement des décomptes définitifs.

Il faut voir également dans ces retards les conséquences d'une pratique suivie par les services de la Commission qui consiste, en matière de contrats d'assistance technique, à s'assurer pendant un certain délai qu'aucun mémoire complémentaire ne sera introduit par le bureau. Il est en effet fréquent de constater que certains bureaux demandent le remboursement de petites dépenses prévues au contrat plusieurs mois après la remise du rapport définitif.

En procédant de la sorte pour ce type d'opérations, la Commission est convaincue de répondre aux préoccupations de la Commission de Contrôle.

Il va de soi que ces retards n'ont eu aucune influence sur la bonne gestion technique et financière des projets.

Il est vrai que la clôture financière du contrat d'assistance technique pour la palmeraie d'Agonvy au Dahomey est intervenue quatre ans après l'exécution du dernier paiement. Aucune explication ne permet de justifier la clôture tardive de ce contrat. Il s'agit d'un oubli qui, certes, n'a eu aucune influence sur l'exécution même du contrat mais qu'à l'avenir, les services de la Commission veilleront à éviter.

A cet effet, des instructions ont été données afin

- d'une part, de ne pas retarder de façon excessive la clôture financière des projets:
- d'autre part, de vérifier dans quelle mesure les projets terminés sur le terrain ne peuvent être clôturés financièrement.

En revanche, la Commission ne partage pas l'opinion de la Commission de Contrôle selon laquelle ce contrat doit donner lieu à régularisation.

Lors de sa réponse aux observations formulées par la Commission de Contrôle dans sa demande no 14/72, la Commission a exposé en détail les raisons pour lesquelles un nouvel examen des paiements liquidés et effectués au bénéfice du contractant ne lui paraissait pas se justifier.

70.

Lors de sa réponse au rapport de la Commission de Contrôle pour l'exercice 1971, la Commission a exposé les difficultés rencontrées pour mettre en cause la responsabilité des bureaux d'études.

Elle croit devoir rappeler quel est l'état de la situation actuelle.

Certes, la Commission est en mesure d'écarter, parce qu'elle les connaît, les bureaux n'ayant pas fait preuve, à l'occasion de circonstances antérieures de la compétence nécessaire. Les contrats d'études comportent en outre des clauses prévoyant:

- des pénalités de retard lorsque l'étude est remise après l'expiration du délai d'exécution;
- une retenue de garantie qui ne peut être libérée si les conclusions de l'étude ne se révèlent pas satisfaisantes.

Mais il faut bien se rendre à l'évidence: les prévisions incomplètes ou erronées d'une étude ne peuvent bien souvent être décelées qu'en cours d'exécution des travaux.

Aussi, la Commission a-t-elle entrepris une étude qui, à la lumière de l'expérience des Etats membres et d'autres organisations internationales, essaiera de déterminer dans quelle mesure la mise en cause juridique de la responsabilité des bureaux d'études pourrait être engagée.

A cet effet, elle a remis aux Etats membres, en avril 1972, un questionnaire détaillé les invitant à faire connaître à la Commission leurs propres expériences en ce domaine.

Cette étude devrait pouvoir être achevée au cours du dernier semestre 1973.

Il importe cependant de préciser que, dans le cadre des contrats types élaborés par la Commission, des clauses générales ont été introduites qui prévoient une pénalisation des bureaux d'études pour défaut d'exécution.

Les contrats types de surveillance des travaux et d'assistance technique ont déjà été mis en application pour un temps d'épreuve qui donne satisfaction. Il en sera de même pour les contrats d'études dont l'élaboration est en cours. Après ce temps d'épreuve, la Commission s'efforcera d'en négocier le texte avec les EAMA.

Dans une phase ultérieure, il sera possible de déboucher sur un Cahier Général des Charges des marchés de services élaboré et négocié selon le même principe et la même procédure que le Cahier Général des Charges applicable à la passation et l'exécution des marchés de travaux et de fournitures.

71.

La construction de la route Fort-Lamy - Guelendeng illustre les difficultés nées des mauvaises estimations ou des erreurs de conception des bureaux chargés de réaliser les études initiales.

L'étude de ce projet a été réalisée par un premier bureau pour ce qui concerne les ouvrages et les études hydrologiques et topographiques, et un second bureau pour ce qui concerne l'étude géotechnique.

Si les études confiées au premier bureau se sont révélées satisfaisantes, les mauvaises prestations accomplies par le second bureau, en revanche, ont rendu nécessaire en cours d'exécution, une modification de la conception technique du projet.

Il est clair que ce bureau fait désormais partie de la liste des bureaux d'études avec lesquels la Commission n'envisage plus de travailler.

Ces difficultés ont conduit la Commission à verser à l'entreprise chargée de l'exécution des travaux une somme de 156.888 u.c. à titre de compensation pour toute perte et tout frais supplémentaire supportés dans l'exécution du marché.

Ce montant a été déterminé à l'amiable à la suite de nombreuses réunions entre l'entreprise, l'Administration, le Contrôleur Délégué et les services de la Commission, qui se sont traduites par l'établissement, le 15 juillet 1971, d'un protocole d'accord entre l'Administration tchadienne et le Groupement d'entreprises titulaire du marché.

Les services de la Commission, après examen, ont estimé que cette indemnité correspondait effectivement aux préjudices subis par l'entreprise en raison des changements intervenus dans la conception technique du projet (sol-bitume au lieu de sol-ciment en couche de base) et des retards importants qui en furent le corollaire.

Il est exact que d'autres problèmes d'ordre technique et administratif ont surgi lors de la réception définitive qui aurait dû être prononcée le 1^{er} juin 1972.

A l'occasion d'une mission effectuée sur place, les services de la Commission ont constaté certaines déformations de la chaussée qui, sans compromettre la tenue de la route, devaient nécessairement être reprises.

Les services de la Commission ont donc proposé aux autorités tchadiennes de concéder la réception définitive de l'ouvrage sous réserve que l'entreprise procède elle-même aux réparations prévues, ou que celles-ci soient effectuées par les Travaux Publics contre paiement de la part de l'entreprise de la somme correspondante, soit 100.000 u.c.

C'est cette seconde possibilité qui a été retenue par l'entreprise qui, le 30 novembre 1972, a crédité d'un montant de 100.000 u.c., le compte du projet auprès de la Caisse Centrale de Coopération Economique.

La réception définitive de l'ouvrage a été prononcée le 4 décembre 1972.

Depuis lors, les travaux de réfection prévus ont été entrepris par l'Administration des Travaux Publics.

En 1964, un premier projet d'amélioration de la route Fort-Lamy - Massaguet avait été financé sur les crédits du premier FED pour un montant de 280.000.000 de F.CFA. Les disponibilités limitées du premier FED au moment où fut accordé cet investissement et le trafic relativement réduit supporté alors par cette route ne permirent de retenir que l'exécution des travaux d'aménagement d'une chaussée en terre. Dès la réception de ce projet, il est apparu qu'une route en terre ne présentait pas les garanties de tenue suffisantes du fait des caractéristiques climatologiques du Tchad. C'est pourquoi le Gouvernement avait demandé dès 1965 une nouvelle intervention du FED prévoyant le bitumage de la route. Cette demande a fait l'objet d'une décision arrêtée par la Commission en novembre 1966 pour un montant de 650.000.000 de F.CFA.

Les travaux du nouveau projet n'ont pu débiter qu'en mars 1968, et, pendant la période intermédiaire, aucun entretien n'a été effectué par les services de l'Administration Tchadienne.

Etant donné que la route en terre exécutée au titre du premier projet consistait en un remblai de faible hauteur, les dégradations dues au trafic et aux intempéries ont abouti à la destruction partielle et par endroits totale de la chaussée. C'est pourquoi, avant la construction de la chaussée prévue dans le nouveau projet, des recharges très importantes ont dû être effectuées dans le corps du remblai.

De plus, comme le souligne la Commission de Contrôle, des modifications techniques ont dû être apportées concernant l'exécution de la couche de base et entraînant une plus-value de certains prix du bordereau.

Compte tenu de ces travaux supplémentaires, des modifications techniques et de la fluctuation des prix, des aménagements financiers ont dû être apportés portant le plafond du projet à 768.500.000 F.CFA.

En fin de travaux, le Groupement d'entreprises chargé de l'exécution du projet a présenté un dossier de réclamations articulé sur plusieurs chefs et s'élevant à 145.000.000 de F.CFA.

Après examen de ce dossier par l'Administration Tchadienne, le Contrôleur Délégué et les services du FED, il est apparu qu'une indemnité de 50.000.000 de F.CFA semblait équitable pour compenser les différentes sujétions rencontrées par le Groupement.

Les crédits du projet ne permettant pas de couvrir l'intégralité de cette indemnité, un crédit complémentaire de 36.000.000 de F.CFA (129.630 u.c. environ) a été accordé en mai 1971 par la Commission, après avis favorable du Comité du FED.

Si les disponibilités du deuxième FED étaient suffisantes pour couvrir cette indemnité, les crédits propres aux projets d'investissements ne laissent toutefois apparaître qu'un disponible de 107.440 u.c.

Il a donc été nécessaire de prélever les crédits complémentaires, soit 22.190 u.c., sur les disponibilités d'aide à la diversification.

Cette procédure, qui peut ne pas sembler absolument conforme aux dispositions de l'article 17 de la première Convention de Yaoundé, a été utilisée pour deux raisons:

- ne pas recourir aux disponibilités ouvertes au titre de l'aide à la diversification aurait conduit la Commission à financer ce complément de crédit, soit 22.190 u.c., sous la forme d'un projet du troisième FED, procédure beaucoup plus lourde et complexe que celle retenue;
- aucune demande de financement n'avait été introduite par le Gouvernement Tchadien pour utiliser le solde des crédits ouverts au titre de l'aide à la diversification.

Bien qu'il soit extrêmement difficile de déterminer où se situent les responsabilités qui ont conduit à la situation décrite ci-dessus, il est incontestable que les difficultés rencontrées trouvent en partie leur origine dans l'insuffisance de l'étude initiale.

Il est clair que le bureau chargé de l'étude, dont les mauvaises prestations accomplies à la même époque dans le cadre du projet de construction de la route Fort-Lamy - Guelendeng avaient conduit à une situation analogue, fait désormais partie de la liste des bureaux avec lesquels la Commission n'envisage plus de travailler.

Depuis lors, comme le souligne la Commission de Contrôle, une troisième intervention d'un montant de 135.000.000 de F.CFA a été décidée pour la réfection du bitumage de la route en raison des difficultés éprouvées par les Autorités Tchadiennes pour supporter les frais d'entretien de la route.

En effet, l'entretien du réseau routier devrait, en principe, être assuré par le "Fonds routier" créé en 1960. Alimenté à l'origine, et directement, par le produit intégral des taxes sur le carburant, ce Fonds est depuis 1966 subsidié par le Trésor Public qui encaisse désormais la totalité de ces taxes, n'en ristournant qu'une faible partie au Fonds routier. Aussi, les crédits alloués à ce Fonds sont-ils désormais largement inférieurs à ses besoins réels.

Il convient en outre de préciser que depuis plusieurs années, la situation financière du Tchad s'est fortement dégradée au point que, malgré une politique d'austérité, l'équilibre budgétaire ne peut être réalisé sans le concours de subventions extérieures importantes. Cette situation a été provoquée en très grande partie par les troubles qu'a connus le pays et qui ont imposé au Gouvernement de nouvelles et lourdes charges financières.

Pour illustrer la situation actuelle, il est permis de rappeler que le déficit budgétaire cumulé de l'Etat depuis 1966 - couvert exclusivement par des concours extérieurs - se chiffrait fin 1971 à 5,2 milliards de francs, soit 40 % de la seule masse budgétaire de l'exercice 1972. Dans ces conditions, il est vain d'espérer que le Gouvernement pourrait assurer correctement, sans concours extérieurs, toutes les charges d'entretien nouvelles résultant de la mise en service des investissements réalisés.

Le trafic que supporte une route se caractérise essentiellement par le nombre de véhicules empruntant la route et par la charge maximum admise pour les essieux.

La largeur de la chaussée est fonction du nombre de véhicules. Les prévisions initiales concernant cette donnée s'étant au moment de la construction de la route Bangui-Damara révélées trop faibles, le projet dut être revu dans le sens de l'élargissement de la chaussée. Au lieu d'une chaussée à simple voie large de 3,50 m fut construite une chaussée à double voie large de 6 m.

L'épaisseur de la chaussée dépend, elle, en ordre principal, de la charge par essieu et, accessoirement, l'influence de ce facteur étant très faible, du nombre de véhicules.

L'essieu lourd de 13 tonnes a servi de base au dimensionnement de la chaussée pour la route Bangui-Damara. Le poids de roue correspondant, pour un essieu de deux paires de roues jumelées, est de 4,5 tonnes. Ce chiffre, supérieur au quart de la charge totale par essieu, peut surprendre le profane: il résulte d'un calcul complexe où est prise en compte l'influence de la charge d'une roue sur celle de sa soeur jumelle.

Adaptée aux essieux lourds, la chaussée de la route Bangui-Damara ne devra être renforcée que le jour où l'augmentation du nombre de véhicules rendra ce renforcement nécessaire. L'influence de ce facteur, comme indiqué plus haut, étant très faible, la nécessité de ce renforcement n'apparaît pas encore.

Il aurait été anti-économique de procéder prématurément à un investissement qu'il sera toujours facile de réaliser quand le besoin s'en fera sentir. Construire une chaussée plus lourde aurait dans ces conditions constitué un gaspillage de crédit.

Les Autorités Sénégalaises ont estimé que les responsabilités de l'entreprise et du bureau chargé de la surveillance étaient liées. Elles n'ont entamé aucune procédure judiciaire à l'encontre de l'entreprise et du bureau pour les raisons suivantes:

- l'entreprise qui avait exécuté le pont, était, depuis l'incident, au bord de la faillite et ne disposait pas de moyens financiers propres pour assurer la reconstruction du pont;
- les clauses du contrat de surveillance passé avec le bureau ne prévoyaient pas de sanctions explicites à charge du bureau et la responsabilité sur la base du droit commun est toujours extrêmement délicate à mettre en oeuvre.

Il résulte des considérations exposées ci-dessus que la Commission, pour sa part, n'a pas estimé devoir conseiller l'Administration Sénégalaise d'intenter une action en responsabilité tant à l'égard de l'entreprise qu'à l'encontre du bureau d'études.

Il faut souligner qu'en tout état de cause la Commission ne pouvait prendre elle-même une initiative en vue d'obtenir une indemnisation.

La Communauté n'est en effet que bailleur de fonds, le maître d'oeuvre aussi bien pour le contrat de surveillance que pour le marché de travaux étant l'Administration.

Toutefois, à la suite de cette affaire, le bureau chargé de la surveillance a été exclu, pour un certain nombre d'années, de toute étude ou surveillance financées par le FED.

Depuis lors, la reconstruction du pont a été assurée, pour un montant de 26.000.000 de F.CFA, par le Fonds Routier Sénégalais.

72.

En vue de permettre la réalisation d'un important programme de constructions pour l'enseignement primaire au Togo, trois conventions de financement ont été signées: la première le 25 mars 1960, la seconde le 21 décembre 1960 et la troisième le 21 novembre 1961, cette dernière faisant l'objet du projet relatif à la construction de 5 cours complémentaires et la fourniture de hangars métalliques et de l'équipement scolaire pour 20 écoles primaires.

L'autorisation d'engagement initiale pour ce projet fut fixée à 1.349.000 u.c. dont 89.000 u.c. destinées à la fourniture des éléments et matériels nécessaires à la construction des 20 écoles primaires.

Il est vrai que la réalisation de ce projet a été marquée par des retards importants. Toutefois, ces retards ont affecté essentiellement la partie "fourniture" de la convention qui, en valeur, ne représentait que 6 % du montant de la convention.

C'est ainsi que si l'appel d'offres relatif à la fourniture des hangars métalliques a été publié le 16 juin 1962, le marché correspondant a été conclu le 30 avril 1966. Les causes de ce retard sont au nombre de deux:

- Il faut y voir tout d'abord la nécessité d'annuler l'appel d'offres en raison de l'impossibilité de désigner un attributaire. Un nouvel appel d'offres fut donc publié le 2 avril 1963.
- Il fut nécessaire, d'autre part, de retarder l'attribution du marché pour pouvoir procéder à l'examen d'une requête du Gouvernement Togolais visant à limiter le nombre des écoles à 10 unités en contrepartie du financement par le FED de l'intégralité des travaux de montage et de bardage initialement prévus à la charge du Togo.

En raison des difficultés rencontrées lors de l'exécution du projet 11.22.104 (convention de financement du 21.XI.1960) pour lequel les hangars ont été réceptionnés le 18 novembre 1961 tandis que les travaux de montage et de bardage, confiés aux collectivités locales, n'ont été terminés qu'en 1966, il fut décidé d'accepter en partie la requête du Gouvernement Togolais en finançant les travaux de montage et de bardage des ossatures métalliques.

Toutefois, afin de ne pas dénaturer les objectifs du projet, aucune réduction du programme de construction n'a été opérée.

Un marché a donc été conclu le 28 novembre 1966.

La construction de 19 écoles fut terminée le 21 novembre 1967 et la 20^{ème} unité, dont l'implantation avait donné lieu à certaines difficultés d'ordre local, fut achevée et réceptionnée le 17.VI.1968.

Par rapport au montant prévu dans la convention de financement pour la fourniture et l'équipement de 20 écoles, soit au total 22.000.000 de F.CFA, le coût de cette réalisation s'établit comme suit:

| | |
|----------------------------|------------------------|
| - fourniture des hangars : | 15.753.080 F.CFA |
| - montage et bardage: | 33.350.000 F.CFA |
| - équipement des écoles: | <u>6.686.500 F.CFA</u> |
| soit: | 55.789.580 F.CFA |

Le dépassement se chiffre donc à 35.789.580 F.CFA dont 95 % sont dus au montage et au bardage des hangars, travaux initialement non prévus à la convention de financement.

Ces dépenses supplémentaires ont été financées dans le cadre des pouvoirs d'aménagement de l'Ordonnateur principal qui, lors du plafonnement des opérations du premier FED, a porté l'enveloppe financière du projet 11.22.108 à 457.000.000 de F.CFA.

C'est donc dans le cadre des plafonds fixés et notifiés à l'Ordonnateur local au titre de l'exécution des projets financés au Togo qu'a pris place la décision de l'Ordonnateur principal.

Comme le note la Commission de Contrôle, il n'a pas été porté remède, lors de la réalisation de ce projet, aux défauts de conception signalés à l'occasion de l'exécution d'un projet antérieur concernant, en 1960, la construction d'écoles primaires (projet 11.22.104).

L'examen des dates d'achèvement du projet 11.22.104 (bardage terminé en 1966) et du projet 11.22.108 (montage et bardage terminés en 1967) fait toutefois clairement apparaître que l'Administration n'a pas disposé d'une expérience assez longue et du temps nécessaire pour modifier la conception des nouvelles écoles.

Il convient de souligner que ce projet, malgré la durée assez longue de sa réalisation, donne satisfaction et peut être considéré comme une réussite. Depuis l'année scolaire 1969-1970, les classes sont utilisées à plus de 100 % et l'effectif de l'ensemble des établissements s'élève à 3.267 élèves.

Il est exact que le projet de construction et d'équipement d'un collège de jeunes filles à Abidjan a été marqué par des retards importants.

Sans qu'il soit nécessaire de rappeler que cette situation tient pour une large part aux difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre des opérations du premier FED, il convient de faire observer qu'en matière de projets architecturaux, de longs délais pouvaient s'écouler entre la décision de financer une étude et l'établissement du dossier d'exécution car une double procédure de préparation et de passation des contrats devait être accomplie.

Les études relatives à ce type de projet se déroulaient en effet en deux phases:

- l'étude de l'avant-projet, faisant l'objet d'un premier contrat;
- la mise au point du projet d'exécution qui faisait l'objet d'un deuxième contrat.

Pour remédier à cette situation, il a été décidé, depuis lors, de conclure avec le bureau d'études, un contrat unique, comportant deux phases:

- la phase "avant-projet" et, avec une clause suspensive,
- la phase "projet d'exécution" dont le déclenchement est effectué par l'envoi au bureau d'études d'une simple lettre de l'Administration revêtue du visa du Contrôleur Délégué.

La mise en oeuvre de cette nouvelle procédure a permis d'accélérer, de façon non négligeable, la réalisation des projets architecturaux.

Ainsi que la Commission l'avait exposé à la Commission de Contrôle lors des réponses qu'elle avait apportées à sa demande d'information no 9/72, les travaux de construction de l'Ecole Normale Supérieure de Yaoundé ont été terminés et réceptionnés provisoirement aux dates suivantes:

- salles de classes, pavillons no 2 et 3, le 31. X. 1964
- logements, pavillons no 13 et 14, le 1.II. 1965
- logements, pavillon no 15, le 2.III.1965
- toutes les autres constructions le 1.IX. 1965

La réception définitive de tous les travaux de construction a été prononcée le 26 septembre 1966 après l'inauguration officielle de l'Ecole qui a eu lieu le 29 janvier 1966.

La liste des équipements de l'école, établie par l'Administration Camerounaise, a été soumise à l'agrément des services de la Commission le 29 mai 1966.

Rien que l'accord des services de la Commission ait été donné le 5 juillet 1966, il a fallu environ 2 ans à l'Administration Camerounaise, malgré de nombreux rappels, pour rédiger le Cahier des Charges: l'appel d'offres ne put donc être lancé avant le 26 juin 1968.

Après désignation des attributaires, les marchés ont été passés en 7 lots entre février 1969 et avril 1969. Les équipements ont été fournis et réceptionnés pendant la période comprise entre le 19 juillet 1969 et le 13 juillet 1970. Un délai de 4 ans s'est donc écoulé entre la date de réception définitive des travaux de construction et la date de réception des équipements.

Ce retard n'a cependant pas porté préjudice au fonctionnement de l'école. En effet, les bâtiments de l'école ayant pu provisoirement être équipés avec le mobilier scolaire dont disposait l'Administration, les cours ont pu être assurés de façon régulière dès le 15 octobre 1966.

En novembre 1969, l'école comptait 220 élèves dont 160 internes.

Les études architecturales pour ces projets n'ont pas été financées par le FED et ont été entièrement dirigées par l'Administration locale.

Malgré les nombreux rappels adressés par la Commission à l'Ordonnateur local, le dossier d'appel d'offres pour l'Ecole d'Infirmières a été présenté en mai 1963 et celui de la Maternité début 1964 seulement.

Lors de l'ouverture des plis, on a constaté un important dépassement des crédits prévus pour les deux projets. Une réduction du projet de l'Ecole d'Infirmières a été possible et le marché de travaux a été notifié le 1.XII.1964 à l'entreprise.

En ce qui concerne la Maternité de Port-Gentil, l'Administration locale représentée par la Direction de la Santé, a jugé nécessaire de faire établir un nouveau projet plus économique. La prise en charge des nouvelles études, indispensables, fut décidée par le Gabon le 4.III.1966 seulement.

Le nouveau dossier d'appel d'offres a été présenté en juin 1967 et l'appel d'offres publié le 15.XII.1967. Le marché des travaux a pu être signé le 30.VII.1968. Les travaux ont été terminés et réceptionnés le 11.XII.1968.

73.

Il est exact que les signatures du contrat et de ses avenants sont intervenues après la mise en place des experts.

Cette situation s'explique par l'incapacité de l'Administration Camerounaise à procéder à l'élaboration définitive du contrat et de ses avenants et à leur notification. Il est évident qu'en matière de surveillance des travaux, la mise en place du bureau chargé de cette surveillance, au plus tard lors du début des travaux, constitue un impératif que des retards d'ordre administratif ne doivent pas empêcher de respecter.

La Commission croit devoir rappeler à cet égard les règles qui président à la mise en place des bureaux, experts et agents d'assistance technique.

En règle générale, aucun bureau d'études ou agent de coopération technique ne peut être envoyé dans les Etats ou Pays associés, même s'il a l'agrément des autorités gouvernementales, avant qu'un contrat lui ait été notifié.

Ce n'est qu'à titre exceptionnel, et sous les deux conditions suivantes, que des dérogations peuvent être apportées à ce principe.

La mise en place du bureau, de l'expert ou de l'agent doit:

- revêtir un caractère d'urgence justifié par des raisons de force majeure,
- être couverte préalablement par un engagement financier pris par la Commission après visa du Contrôleur financier.

Il est vrai, par ailleurs, que le paiement du solde est intervenu sans que soit établi le décompte définitif des prestations.

Devant les lenteurs apportées par l'Administration Camerounaise à l'ordonnement de ce paiement, l'Ordonnateur Principal du Fonds, conformément aux dispositions de l'article 51^{bis} du règlement no 7 de la Commission, a procédé directement à l'établissement d'un décompte définitif et à l'ordonnement du dernier paiement.

Lors de la notification à l'Ordonnateur local de cette mesure, la Commission a toutefois invité les Autorités Camerounaises à procéder, par l'établissement d'un décompte définitif, à la régularisation de la situation. Cette demande, de caractère purement formel, n'a jamais été suivie d'effet.

Il est exact que le bureau chargé des études préliminaires a, par la suite, été chargé de la surveillance des travaux. De l'avis de la Commission, ces fonctions successives n'entraînent aucune confusion dans le partage des responsabilités entre le maître d'oeuvre, le bureau et le Contrôleur Délégué.

En effet, le bureau d'études assiste le maître d'oeuvre dans ses tâches de surveillance de travaux et de liquidation, l'exécution du projet étant, par ailleurs, comme il se doit, contrôlée par les services du Contrôleur Délégué du Fonds.

74.

Afin d'améliorer la gestion financière des programmes de bourses, la Commission a

- d'une part, pris des mesures en vue de combler le retard dans l'apurement des comptes;
- d'autre part, décidé de réformer les procédures de comptabilisation de manière à simplifier le travail de contrôle des services centraux de la Commission.

Cette réforme est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1972, c'est-à-dire à l'occasion du démarrage de l'année académique 1972/1973. Comme prévu, les retards dans l'apurement des programmes étaient complètement résorbés par les services liquidateurs à la fin de novembre 1972.

Il est exact que des agents ont été recrutés par l'A.E.C. pour la gestion de certains types d'intervention.

Certains de ces agents ont été engagés dans le cadre du programme de participation des EAMA à des manifestations commerciales internationales, couverts par des autorisations régulières du Comité du FED et de la Commission. Ce programme est assimilable, en tous points à un projet de coopération technique liée aux investissements, et plus précisément à une aide à l'exécution et à la surveillance des travaux (protocole no 6 - article 2 - paragraphe a de la deuxième Convention de Yaoundé).

La seule différence est que, par la force des choses et s'agissant de la promotion commerciale des produits des EAMA sur des marchés extérieurs, ce projet est exécuté dans la Communauté au lieu d'être exécuté en Afrique et à Madagascar, comme c'est le cas généralement.

Tel est le cas, également des experts recrutés au titre des programmes relatifs aux colloques organisés en Europe à l'attention des ressortissants des EAMA.

75.

La Commission estime, pour ce qui concerne les critiques formulées sur le plan général de la gestion du projet, qu'il ne paraît plus indiqué d'y revenir, la Commission ayant déjà pris position à cet égard dans son rapport confidentiel SEC(71) 1843 du 13 mai 1971.

Les trois points soulevés au dernier paragraphe des observations formulées par la Commission de Contrôle n'avaient pas échappé aux services de la Commission.

- a) En ce qui concerne l'imputation non justifiée sur le projet OTRACO de frais d'expert et de mission relatifs à un projet de relance agricole au Shaba, les services de la Commission avaient, en effet, effectué une première imputation globale des frais de cet expert sur le projet OTRACO. Cette opération résultait du fait que l'A.E.C., gestionnaire du contrat de cet expert, n'avait pas établi la distinction des frais imputables d'une part sur le projet OTRACO et d'autre part sur le projet de relance agricole au Shaba. Ce n'est qu'ultérieurement à la réception des pièces justificatives que la ventilation a pu être opérée ainsi que le redressement des écritures correspondantes.

Après vérification des pièces de dépenses, le montant à porter en compte à charge du projet "Relance agricole" au Shaba s'établit à 5.110,43 u.c. Cette régularisation a été exécutée entretemps dès la réception des comptes de l'A.E.C.

b) En ce qui concerne le double paiement d'une partie des honoraires payables en francs belges à un expert à temps partiel (contrat AT/494), les services financiers ont effectivement constaté, à la réception de l'ordre de paiement exécuté à Kinshasa, que le paiement avait été effectué deux fois. Immédiatement cette erreur a été signalée au Contrôleur Délégué et des instructions ont été données pour que l'Ordonnateur local émette un ordre de recette correspondant à ce double paiement. Une partie a pu être récupérée par retenue de la dernière tranche payable au titre du contrat. Il restait néanmoins un solde de 28.305 FB à récupérer. Depuis 1968, une correspondance régulière a été échangée (au sujet de la récupération de ce solde) qui, malgré un récent rappel, n'a pas encore permis de résorber ce paiement indu.

c) La remarque de la Commission de Contrôle relative à l'absence de justification d'emploi d'un fonds de roulement alloué au Bureau n'est pas entièrement fondée. Ce fonds de roulement était destiné à couvrir les dépenses relatives aux rémunérations du personnel "part time" ainsi que celles du personnel local augmentées d'un forfait de 10 % pour frais administratifs. En effet, pour un fonds de roulement de 162.200,98 DM des justifications ont été produites à concurrence de 144.145,76 DM.

Le solde de ce fonds, soit 18.055,22 DM, fait l'objet de discussions avec le Bureau.

La Commission de Contrôle sera tenue informée du résultat de ces discussions.

76.

Il est vrai qu'après avoir été informés du résultat négatif des recherches entreprises par la firme, les services de la Commission ont fait connaître au Gouvernement Rwandais, le 10 août 1967, leur accord sur l'arrêt des travaux.

Sur proposition de la firme, le Gouvernement suggéra alors d'utiliser le reliquat qui résulterait de la clôture du projet pour confier à la firme le soin d'entreprendre d'autres recherches minières au Rwanda, notamment des recherches aurifères dans la vallée de Kamiransowu. Dans l'attente d'une décision, la firme a maintenu sur place son personnel et son matériel.

Devant la complexité du problème et les incertitudes concernant les chances de réussite des recherches supplémentaires envisagées, les services de la Commission ont estimé prudent, avant d'arrêter une décision, de recueillir le maximum de renseignements sur la nature des gisements existants et les possibilités aurifères de la région.

A cet effet, plusieurs réunions se sont tenues à Bruxelles entre les représentants de la société concessionnaire des gisements existants et les services de la Commission.

Au terme de ces réunions, il n'a pas semblé possible aux services de la Commission d'accepter la prise en charge sur les ressources du FED des recherches aurifères proposées.

Malgré l'insistance manifestée par la suite par les Autorités rwandaises, les services de la Commission ont maintenu leur position. Le Gouvernement renonça dès lors à son projet et accepta de procéder à la liquidation du contrat sur la base d'une indemnité versée à la firme à titre de compensation du préjudice subi depuis l'arrêt des travaux.

Comme le souligne la Commission de Contrôle, une clause contractuelle subordonnant la poursuite de l'exécution du contrat au succès des recherches initiales aurait pu éviter le paiement de cette indemnité.

Aussi, la Commission s'attachera désormais à inclure dans ce type de contrat une phase inconditionnelle correspondant à la première partie des recherches et une phase conditionnelle dont le financement sur les ressources du FED sera subordonné aux résultats de la première phase.

77.

La Commission, dans ses réponses aux rapports de la Commission de Contrôle relatifs aux opérations du FED pour les exercices 1970 et 1971, a eu l'occasion d'exposer les raisons qui l'avaient conduite à imputer la totalité des dépenses afférentes au Contrôle Délégué et Technique d'abord sur les res-

sources du premier FED, puis, à partir du 30 juin 1966, sur les crédits du deuxième FED et enfin, depuis le 1^{er} janvier 1971, sur les disponibilités du troisième FED.

Sans entrer une nouvelle fois dans le détail, la Commission estime indispensable de faire deux remarques:

- D'une part, de même que les prestations des fonctionnaires de la Commission chargés de l'instruction et de l'exécution des projets financés par le FED se rattachent, sans distinction, aux projets du premier, du deuxième et du troisième FED, de même les tâches de contrôle qui incombent aux mandataires de la Commission sont assumées par des équipes dont les effectifs travaillent à plein temps sur les projets des trois fonds. Il est bien entendu impossible de déterminer avec certitude, parmi les prestations exercées par les Contrôleurs Délégués et Techniques, le pourcentage de celles afférant au premier, au deuxième et au troisième FED et donc d'imputer les frais de contrôle délégué et technique au prorata des prestations accomplies au titre de chacun des trois fonds.
- D'autre part, un nouveau système de mobilisation des crédits relatifs aux frais de contrôle a été institué: le montant de l'état prévisionnel de l'A.E.C. pour les dépenses de contrôle est bloqué en début d'exercice. Les engagements pris au titre des contrats et des avenants conclus sont imputés sur ce montant, puis, en fonction des résultats de l'exercice, les services de la Commission procèdent aux aménagements nécessaires.

Dans les réponses qu'elle a apportées au rapport de la Commission de Contrôle pour l'exercice 1970, la Commission a expliqué de façon détaillée les raisons pour lesquelles il lui était impossible de respecter les délais prévus pour la présentation des comptes et leur inscription dans la comptabilité du FED. La Commission croit devoir rappeler que ces retards tiennent pour une large part aux délais nécessaires à la transmission, la vérification et l'ordonnancement des dépenses relatives aux régies d'avances du mois de décembre.

Comme le note la Commission de Contrôle, les progrès enregistrés lors de l'exercice précédent dans la présentation des comptes ne se sont pas poursuivis.

Ce retard dans la présentation du compte de gestion de l'exercice 1971 tient essentiellement

- aux difficultés importantes nées de la mise en flottement de la plupart des monnaies européennes
- à la mise en service de l'ordinateur dont les programmes n'ont été opérationnels qu'à la fin de l'exercice 1971, retardant ainsi la comptabilisation des dépenses.

Les efforts nécessaires ont été accomplis, avec succès, afin de résorber ce retard.

C'est ainsi que, pour les comptes de l'exercice 1972, les premières pièces de dépenses ont pu être transmises au FED dès le mois de mai 1973. Le compte de gestion 1972 pourra être approuvé par le Conseil d'Administration dans le courant du mois de juin 1973.

Il est exact que le bilan de l'AEC au 31 décembre révèle un volume de fonds anormalement élevé à la disposition de certaines régies: des mesures ont été prises pour limiter dans la mesure du possible l'approvisionnement aux besoins réels. Il convient cependant de souligner que les régisseurs d'avances doivent pouvoir disposer en permanence d'un fonds de roulement suffisant pour couvrir environ un mois de dépenses, ceci pour le cas où, en raison de circonstances imprévues, un retard interviendrait dans l'approvisionnement trimestriel.

Il est vrai, par ailleurs, que le poste "crédoiteurs divers" est particulièrement "gonflé" en raison d'un blocage prolongé dans le visa des ordonnancements. Il a été remédié à cette situation dans le courant de 1972: depuis lors, le visa des ordonnancements est donné dans des délais très brefs.

La Commission de Contrôle n'ignore pas que la situation des "agents sous contrats spéciaux" est connue du Conseil qui a décidé d'y mettre progressivement fin à partir de 1972 en attribuant à la Direction Générale du Développement et de la Coopération les postes nécessaires au recrutement des fonctionnaires qui remplaceront ces agents. La Commission a déjà expliqué à la Commission de Contrôle qu'il s'agit 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 du Développement et de la Coopération aurait été conduite à retarder, dans une mesure non négligeable, la mise en oeuvre des deuxième et troisième fonds.

Le nombre d'agents actuellement autorisés a été fixé à 25. Contrairement à l'affirmation de la Commission de Contrôle, ce quota n'a pas été dépassé.

S'il est exact en effet que des agents ont été recrutés par l'A.E.C. au-delà du nombre prévu, leur situation n'en demeure pas moins fondamentalement différente.

Ainsi que la Commission l'a exposé au point 74 ci-dessus, il s'agit d'agents engagés dans le cadre de programmes de participation des EAMA à des foires et expositions ou de programmes relatifs aux colloques organisés en Europe à l'attention des ressortissants des EAMA.

L'idée d'intégrer les Contrôleurs Délégués dans le statut du personnel des Communautés n'est pas nouvelle.

Une telle évolution offrirait certains avantages: elle renforcerait encore, s'il en est besoin, le poids des Contrôleurs Délégués et permettrait d'organiser une espèce de noria avec les fonctionnaires de la Commission. Elle n'en présenterait pas moins de graves inconvénients: mobilité moins grande des Contrôleurs Délégués (difficulté voire impossibilité de se séparer des éléments non valables); difficultés pour justifier vis-à-vis des agents la différenciation des régimes appliqués aux Contrôleurs Délégués et aux Contrôleurs Techniques.

Aussi, la Commission estime-t-elle nécessaire de ne pas modifier la situation actuelle des Contrôleurs Délégués. Elle n'a d'ailleurs enregistré dans les faits aucune difficulté, tenant à la position du Contrôleur Délégué qui entrave son travail de contrôle.

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.

La Commission doit rappeler à la Commission de Contrôle les raisons permettant de justifier l'existence d'une telle situation:

- 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 retard important.

- 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.

Toutes ces précisions avaient déjà été apportées lors des réponses de la Commission au rapport de la Commission de Contrôle pour l'exercice 1970.

La Commission tient cependant à souligner que l'étude sur le coût comparé des contrôles FED et des bureaux d'études extérieurs élaborée par la Commission lors de la révision des contrats, sera, comme le souhaite la Commission de Contrôle, périodiquement actualisée.

Il est exact que, dans le passé, la discordance entre devise de paiement et devise de remboursement pouvait être la source de profits indus. C'est précisément pour remédier à cette situation que, depuis 1971, les modalités de paiement des contrats de contrôle technique stipulent que le remboursement des dépenses (notamment, logements, véhicules et frais de bureau) intervient dans la même monnaie que celle du paiement.

78.

L'invasion des criquets pélerins, redoutée par les autorités maliennes et qui avait fait l'objet d'un secours d'urgence, ne s'est en effet pas produite.

L'essaim s'est constitué en Arabie Saoudite, a été repéré en Somalie et suivi à travers le Tchad et le Niger par l'OCLAVAV.

La lutte anti-acridienne entreprise par cet organisme dès sa localisation au Tchad et poursuivie au Niger a contribué à son affaiblissement et à sa désagrégation. En fait, l'essaim - ou du moins ce qu'il en restait - s'est abattu (sans dommage) sur les monts Atlas au Maroc après avoir traversé toute l'Afrique de l'Est à l'Ouest.

Si cet essaim ne s'est pas posé au Mali, il a toutefois été constaté et repéré des formes solitaires et la constitution d'un début de grégarisation. Afin de prévenir toute extension de la forme grégaire et le passage au stade ailé, l'OCLAVAV a utilisé les moyens mis à sa disposition par le projet pour conduire, tant par voie aérienne que par voie terrestre, des opérations de lutte préventive.

L'imputation comme secours d'urgence est justifiée dans la mesure où les opérations prévues devaient permettre d'assurer la lutte antiacridienne selon les probabilités d'invasion.

Toutefois, les évolutions d'un tel phénomène peuvent être modifiées par un certain nombre de facteurs dont notamment le balancement des anti-cyclones et des dépressions. Tel a été le cas au Mali où l'invasion redoutée n'a pas eu lieu. Son passage dans la région a cependant été constaté.

Si, en définitive, la destination du projet a été quelque peu différente de celle initialement prévue, il n'en demeure pas moins que la finalité des opérations réalisées était identique.

L'OCLAVAV dispose d'un matériel, notamment:

- 2 avions basés au Tchad
- 2 avions basés au Niger
- 1 avion basé au Sénégal

qui sont déplacés suivant les nécessités dans les différents Etats membres de l'Organisation commune.

En ce qui concerne le matériel acquis dans le cadre du projet - notamment le matériel de transport - il reste acquis à la section OCLAVAV au Mali qui les utilise pour les contrôles courants et les traitements ponctuels et localisés.

79.

Il est exact que le Niger a préféré renoncer à l'aide au soutien des prix pour bénéficier en 1971 pour les exportations d'arachides vers les Etats membres du versement effectué au titre du Fonds de soutien aux oléagineux.

Un des principes essentiels sur lequel reposait la décision portant création du Fonds de soutien aux oléagineux, était la "solidarité" introduite entre les différents états et pays associés producteurs de produits oléagineux.

Or, le Niger se trouvant de 1968 à 1970 dans une situation financière difficile au regard des produits arachidières en raison de l'évolution des cours mondiaux et n'ayant pas, comme le Sénégal, bénéficié d'une avance au titre des caisses de stabilisation, fut demandeur d'importantes sommes au titre du volet soutien des prix des aides à la production.

Cet Etat a donc été logiquement conduit, en 1971, à demander de rembourser à la Communauté une partie des sommes perçues au titre du volet soutien des prix, de façon à se trouver ainsi dans une situation comparable à celle d'autres Etats Associés.

80.

Le règlement financier du 27 juillet 1970 a été arrêté dans les délais les plus brefs après l'intervention de la dernière des notifications - intervenue au début du mois de juillet 1970 - 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 cette décision, les communications et notifications prévues à l'article 5 du règlement financier (appel des contributions des Etats membres) ont été effectuées (2 décembre 1970).

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

Ces paiements ont été effectués sur la base d'un montant global de 14 millions d'u.c., le Conseil ayant, par décision du 15 février 1971, affecté au Fonds le montant complémentaire maximal de 1 million d'u.c. prévu à l'article 4 de la décision du 25 juillet 1967.

La Commission de Contrôle trouvera, ci-annexé, le détail du calcul du montant de l'aide ainsi que le compte de gestion de l'aide spéciale aux oléagineux, arrêté au 31 décembre 1971 (annexe 2).

Ces documents ainsi que les dossiers d'ordonnancement correspondants ont été communiqués à la Direction Générale des Budgets qui, comme le souligne la Commission de Contrôle, a assuré les opérations comptables et financières du Fonds de soutien.

Le document précité relatif au calcul du montant de l'aide comporte, comme premier élément, l'indication des quantités importées dans les Etats membres, non comprises celles importées dans le cadre d'arrangements bilatéraux. Etat membre par Etat membre, tous les documents détaillés concernant ces calculs de quantités se trouvent dans les dossiers de la Direction générale du Développement et de la Coopération, Direction A, Division 3.

81.

A la clôture de l'exercice 1972, l'état des remboursements des avances accordées s'est trouvé modifié par le remboursement des sommes mobilisées au titre de l'avance consentie pour le café à l'Office des Cultures Industrielles du Burundi (OCIBU) pour un montant de 853.447 u.c. et par le remboursement partiel pour un montant de 248.000 u.c. des sommes mobilisées au titre de l'avance consentie à la Caisse de stabilisation des prix du coton au Tchad, le solde devant être liquidé en deux ans.

En ce qui concerne l'avance consentie à la caisse de péréquation de l'accord sucrier de l'organisation commune africaine et malgache, la Direction de la Caisse a fait savoir que, faute d'un fonctionnement normal de la péréquation prévue à l'accord, son organisme manquait de disponibilités à l'heure actuelle et ne pourrait donc précéder en temps voulu au remboursement des sommes mobilisées.

82.

Le programme d'amélioration de la productivité cotonnière au Tchad n'a pas été financé au titre de l'aide à la production, mais au titre de l'aide à la diversification.

Ceci précisé, le gaspillage des semences évoqué par la Commission de Contrôle est difficile à corriger étant donné le manque d'autorité à tous les échelons et sur toutes les actions. Il s'agit d'un phénomène général et pas d'une faiblesse particulière de l'organisme chargé de la direction du projet.

La constitution de stocks importants d'engrais et d'insecticides s'explique par

- la régressivité de la subvention du FED
- l'augmentation des prix de transport
- la crainte que, dans un avenir proche, le Tchad ne soit plus en mesure de financer la quote-part qui lui incombe.

Il est exact toutefois que la réalisation de cette opération n'a pas conduit aux résultats escomptés.

La Commission tient cependant à souligner que:

- le coton constitue toujours l'un des éléments essentiels de l'activité économique du pays;
- les insurrections dans le Nord et le Centre ont eu une influence catastrophique sur les finances publiques du pays et sur l'autorité de l'Administration vis-à-vis non seulement de la population rurale mais également des cadres nationaux.
- le prix du coton graine payé aux cultivateurs est resté inchangé entre 1958 et 1971 à 26 F.CFA par kilo. Compte tenu de l'érosion monétaire pendant cette période, le manque d'enthousiasme des paysans pour la culture du coton s'explique aisément.

Sur la base de ces considérations, il serait donc excessif de condamner une opération qui en soi est saine mais qui a été profondément marquée par les événements politiques et économiques qui ont affecté le pays.

83.

Il est exact que les prévisions de dépenses du projet de mise en valeur de l'IMBO (Burundi) ne tiennent pas compte de la répartition entre les crédits "aide à la diversification" et "investissements économiques et sociaux".

L'évaluation du projet et l'imputation des crédits correspondants constituent en effet deux problèmes différents:

- l'évaluation du projet a été déterminée par le coût estimatif des diverses actions à entreprendre;
- l'imputation des crédits s'est effectuée en fonction des disponibilités du FED.

S'il est vrai que l'intervention du Fonds pour ce projet a été prévue dans le cadre de l'aide à la diversification, les prévisions de dépenses se sont révélées supérieures aux crédits ouverts à ce titre pour le Burundi.

La Commission, après avis du Comité du FED, a donc décidé d'imputer les dépenses complémentaires sur les crédits affectés aux investissements économiques et sociaux.

La ventilation entre les deux crédits des engagements et des paiements s'est effectuée conformément à cette décision:

Les engagements et les paiements ont été imputés, en priorité, et jusqu'à épuisement, sur les crédits d'aide à la diversification; les dépenses complémentaires ont été imputées sur les crédits "investissements économiques et sociaux".

Réponse du Conseil

LE CONSEIL

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire savoir que le Conseil, après avoir examiné la partie du rapport de la Commission de Contrôle relatif aux comptes de l'exercice 1972 consacrée au Conseil, estime ne pas devoir faire usage de son droit de réponse prévu au règlement financier du 25 avril 1973, applicable au budget général des Communautés.

Le Conseil ne manquera pas de prendre en considération les observations contenues dans cette partie du rapport au moment où il sera appelé à se prononcer sur la décharge à donner à la Commission sur l'exécution du budget de 1972.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Le Président

Lettre envoyée par le Président du Conseil au Président de la Commission des Communautés Européennes et au Président de la Commission de Contrôle des Communautés Européennes

LE PARLEMENT EUROPEEN

Le Parlement Européen, comme par le passé, n'estime pas devoir faire usage du droit de réponse prévu à l'article 90 du règlement financier applicable au budget général des Communautés.

Le rapport de la Commission de Contrôle sera soumis au Parlement conformément aux dispositions de l'article 91 de ce même règlement et le Parlement Européen aura toute latitude pour formuler les observations qu'il jugera utiles au cours de la procédure parlementaire qui suivra cette saisine.