



# Journal officiel

## de l'Union européenne

ISSN 1725-2431

C 181

46<sup>e</sup> année  
31 juillet 2003

Édition de langue  
française

## Communications et informations

---

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
-----------------------------	----------	------

2003/C 181/01

*I Communications*

### **Cour des comptes**

Rapport spécial n° 8/2003 relatif à l'exécution des travaux d'infrastructure financés par le FED, accompagné des réponses de la Commission

1

# FR

---

[ [Haut](#) ] - [ [Page d'accueil](#) ] - [ [Plan du site](#) ] - [ [Recherche](#) ] - [ [Aide](#) ] - [ [Commentaires](#) ] - [ [©](#) ]

## I

(Communications)

## COUR DES COMPTES

## RAPPORT SPÉCIAL N° 8/2003

## relatif à l'exécution des travaux d'infrastructure financés par le FED, accompagné des réponses de la Commission

(présenté en vertu de l'article 248, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité CE)

(2003/C 181/01)

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>	<i>Page</i>
RÉSUMÉ .....	I-V	4
INTRODUCTION .....	1-7	5
Marchés de travaux financés par le FED .....	1-4	5
Contrôle de la Cour .....	5-7	6
DIFFÉRENCES IMPORTANTES ENTRE LES MARCHÉS ET LES RÉALISATIONS .....	8-12	7
Qualité et quantité .....	8-9	7
Coût et durée .....	10	7
Mesures de maintenance et d'accompagnement .....	11-12	8
FACTEURS INFLUENÇANT LES RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION DES MARCHÉS .....	13-34	9
Qualité des études .....	13-20	9
Études insuffisamment approfondies et contrôlées .....	13-17	9
Actualisation insuffisante des besoins de réhabilitation .....	18-19	10
Poids des contraintes budgétaires .....	20	10
Modifications en cours d'exécution .....	21-24	10
Maîtrise insuffisante des conséquences financières des modifications .....	21	10
Maîtrise insuffisante des révisions de prix .....	22	11
Désaccords sur les programmes d'exécution .....	23	12
Traitement tardif et inapproprié des réclamations .....	24	12
Dispositif de gestion .....	25-34	13
Rôle des délégations .....	25-27	13
Rôle des services centraux .....	28-33	14
Assistance technique .....	34	15

---

	<i>Points</i>	<i>Page</i>
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....	35-43	15
Appréciation d'ensemble .....	35-37	15
Recommandations portant sur les études et dossiers d'appels d'offres .....	38	16
Recommandations portant sur les modifications en cours d'exécution .....	39-40	16
Recommandations portant sur le dispositif de gestion .....	41-43	17
Annexe I — Marchés de travaux financés par les sixième, septième et huitième FED .....		18
Annexe II — Marchés examinés .....		20
<b>Réponses de la Commission</b> .....		<b>22</b>

**ABRÉVIATIONS ET TERMINOLOGIE UTILISÉES****Abréviations**

ACP:	États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, signataires de la convention de Lomé
FED:	Fonds européen de développement

**Terminologie**

Maître d'ouvrage:	Service public de l'État ACP qui conclut le marché
Maître d'œuvre:	Service public ou autre agent auquel le maître d'ouvrage confie la responsabilité de la direction et du contrôle de l'exécution des travaux
Représentant du maître d'œuvre:	Consultant, bureau d'études ou de contrôle ou autre agent auquel le maître d'œuvre délègue une partie de ses responsabilités de direction et de contrôle de l'exécution des travaux
Ordre de service:	Instruction de modifier les travaux prévus au marché, donnée par le maître d'œuvre au contractant
Conditions générales:	Décision n° 3/90 du Conseil des ministres ACP — CEE, du 29 mars 1990, portant adoption sous forme de cinq annexes: <ul style="list-style-type: none"><li>— de la réglementation générale pour la préparation et la passation des marchés financés par le FED (annexe I)</li><li>— des conditions générales régissant l'exécution des marchés de travaux (annexe II), de fournitures (annexe III) et de services (annexe IV) financés par le FED</li><li>— du règlement de procédure de conciliation et d'arbitrage applicable à ces marchés (annexe V).</li></ul>

## RÉSUMÉ

I. La construction et la réhabilitation d'infrastructures — principalement dans le secteur routier — représentent un volet important de la coopération au développement financée par les Fonds européens de développement. Fin 2002, les paiements effectués par la Commission au titre de ces travaux représentaient 16 % des sixième, septième et huitième FED et avoisinaient les 3,2 milliards d'euros.

II. L'audit de la Cour a eu pour objectif d'examiner l'exécution des travaux d'infrastructure financés par le FED. L'audit a porté principalement sur trente marchés représentant 13 % du total des marchés de travaux financés par les sixième, septième et huitième FED, sélectionnés en fonction de critères de risques et conclus entre 1987 et 2000 par sept pays ACP. Ce mode de sélection était destiné à bien analyser les problèmes rencontrés lors de l'exécution des travaux pour contribuer à leur porter remède. La plupart de ces marchés portaient sur la construction ou la réhabilitation de routes. Ils ont été exécutés suivant les conditions générales décidées par le Conseil ACP-CEE en mars 1990, qui restent d'application pour accompagner la mise en œuvre de l'accord de Cotonou (points 1 à 7).

III. Les ouvrages examinés contribuent pour la plupart à la mise en œuvre de stratégies sectorielles nationales ou régionales soutenues par la communauté des bailleurs de fonds. Les insuffisances et erreurs dans les études de conception ou d'exécution sont à l'origine de nombre des problèmes d'exécution constatés, et l'absence de contrôle de la qualité de ces études conduit à fonder un trop grand nombre de marchés sur des cahiers des charges en partie erronés ou irréalistes. Il en résulte en cours d'exécution des modifications affectant l'étendue, la nature, la durée des travaux ainsi que leur prix (points 13 à 20). Souvent les modifications nécessaires ne sont ni décidées ni formalisées avec la rigueur souhaitable (point 21). Les litiges et les réclamations accompagnant l'exécution sont d'autant plus difficiles à prévenir et à contenir (points 23 et 24). La stratégie de recours à l'assistance technique susceptible de renforcer le dispositif d'exécution n'est pas toujours adaptée aux besoins (point 34). La maîtrise insuffisante des différences entre les marchés et les réalisations permet dans certains cas aux entreprises de s'exonérer de leurs responsabilités ou de s'abstenir du respect des conditions qui résultent de la mise en concurrence des soumissionnaires (points 21 à 24). Le dispositif d'exécution mis en place pour gérer des situations normales se révèle insuffisant dans pareils cas (points 25 à 33).

IV. Les faiblesses constatées dans ces différents domaines affectent régulièrement le coût des travaux dans des proportions trop importantes, voire parfois leur durabilité (points 8 à 12). Bien que nombre de problèmes d'exécution rencontrés se retrouvent d'un marché et d'un pays à l'autre, l'expérience accumulée ne débouche pas sur l'acquisition d'une expertise sectorielle susceptible de profiter à l'ensemble des marchés de travaux financés par le FED, ce qui ôte à l'intervention des services centraux de la Commission une partie de sa valeur ajoutée (points 26 et 28).

V. L'Union européenne et les États ACP doivent mieux maîtriser la mise en œuvre des marchés de travaux financés par le FED et notamment réduire l'ampleur des écarts constatés entre les contrats et la réalité de leur exécution. À cet effet, il serait souhaitable que la Commission renforce l'appui qu'elle fournit aux pays ACP aux stades de l'élaboration des marchés et du suivi de leur exécution. Pour ce faire, il conviendrait qu'elle:

- a) encadre de façon plus déterminée les études servant de base à la conclusion des marchés et instaure un contrôle qualité effectif à ce stade, ainsi qu'une responsabilisation accrue des bureaux d'études (point 38);
- b) attache plus d'importance à la justification et aux conséquences sur le coût et la qualité des ouvrages des modifications apportées aux travaux en cours d'exécution, ainsi qu'à l'identification et au traitement rapide des problèmes d'exécution et des réclamations (points 39 et 40);
- c) réorganise ses services pour fournir aux délégations et aux pays ACP un appui et une expertise sectorielle à la hauteur des responsabilités de gestion qu'elle transfère aux délégations dans le cadre de la déconcentration (points 41 à 43).

## INTRODUCTION

**Marchés de travaux financés par le FED**

1. La construction et la réhabilitation d'infrastructures représentent un volet important de la coopération au développement financée par le FED <sup>(1)</sup>. Fin septembre 2002, les paiements effectués par la Commission au titre de ces marchés étaient de 3,2 milliards d'euros et représentaient 16 % du total des paiements des sixième, septième et huitième FED (voir *annexe I*). Le secteur routier a absorbé la plus grande part de ces investissements. Dans les stratégies élaborées avec chaque pays ACP pour la mise en œuvre de l'accord de Cotonou, les infrastructures demeurent pour de nombreux pays l'un des secteurs de concentration de l'aide financière.

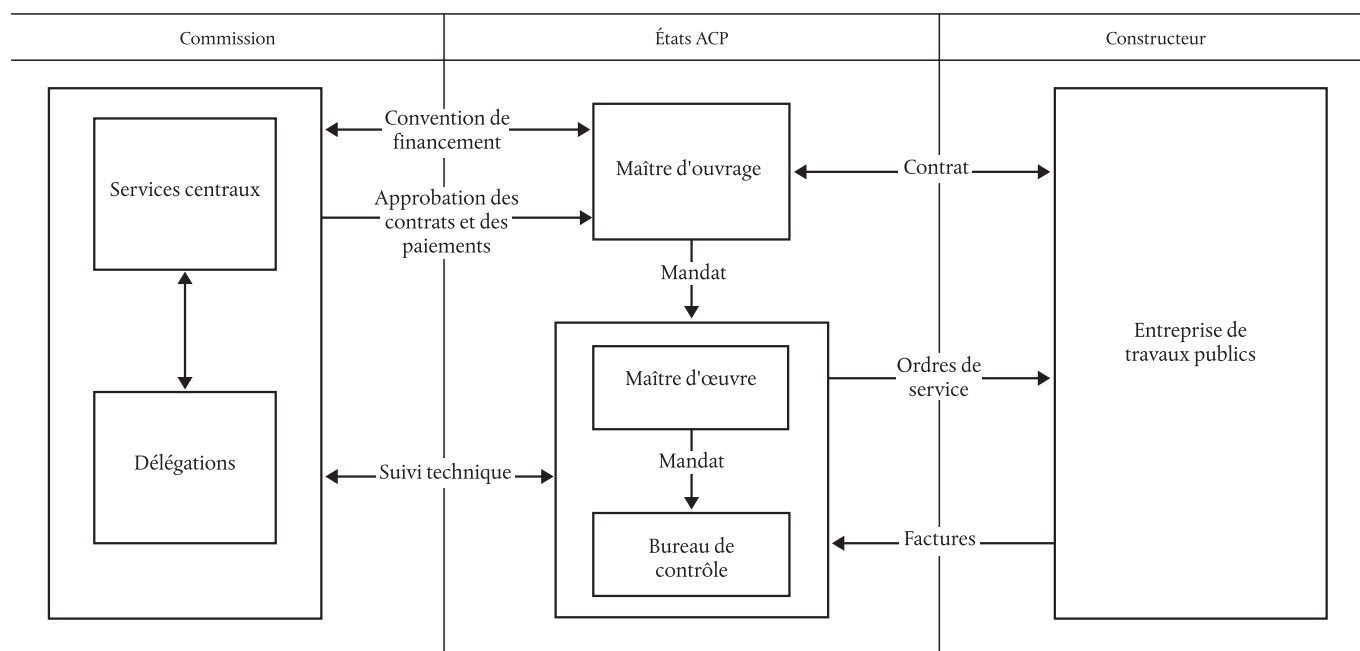
2. Ces projets sont principalement mis en œuvre au travers de marchés de travaux confiés à des entreprises européennes ou des pays ACP après appel d'offres international. La mise en concurrence porte sur les prix unitaires applicables à des quantités et procédés estimés par les études qui ont servi de base à l'élaboration du dossier d'appel d'offres. Les prix unitaires peuvent varier conformément à des clauses de révision de prix prévues au contrat. Les quantités facturées sont mesurées pendant l'exécution. Des

modifications de quantités et de procédés peuvent être ordonnées pendant l'exécution si la bonne exécution des travaux l'exige. Cependant, en cas de variations trop importantes, l'entreprise est en droit de contester les prix unitaires convenus initialement parce que les conditions d'exécution ne sont plus celles de l'appel d'offres. Dans des proportions que la bonne gestion financière des projets doit permettre de maîtriser, il est donc normal que le coût final des travaux soit différent du prix initial du marché.

3. L'article 222 de la quatrième convention de Lomé confie aux États ACP la responsabilité d'exécuter et de gérer les projets. Il donne aux États ACP et à la Communauté la responsabilité conjointe d'assurer une exécution adéquate, rapide et efficace de ces projets, puis de suivre et évaluer leurs effets et résultats. Dans ce cadre, l'article 317 de la convention demande au délégué de la Commission de s'assurer que les projets sont gérés correctement du point de vue financier et technique, de les évaluer régulièrement et de vérifier périodiquement leur progression en regard du calendrier prévu. Si le maître d'œuvre prend les décisions qu'impose la bonne exécution des contrats conclus entre l'État ACP maître d'ouvrage et l'entreprise attributaire du marché, la Commission reste juge de l'opportunité de faire supporter par le FED les conséquences financières de ces décisions, lorsqu'elles conduisent à dépasser le prix du marché initial. Le *tableau 1* schématise

Tableau 1

Dispositif général d'exécution des marchés de travaux financés par le FED



Source: Cour des comptes.

<sup>(1)</sup> Fin 2002, trois FED étaient en cours d'exécution. Le sixième FED accompagnant la troisième convention de Lomé, ainsi que les septième et huitième FED accompagnant la quatrième convention de Lomé. Le neuvième FED accompagnera la mise en œuvre de l'accord de Cotonou à partir de l'année 2003.

ce dispositif général d'exécution, régi par des conditions générales élaborées en mars 1990 <sup>(1)</sup>.

4. En appui à l'exécution des marchés de travaux, les projets d'infrastructure du FED financent aussi une assistance technique à la supervision des travaux, sur laquelle les administrations des pays bénéficiaires s'appuient pour exercer leurs responsabilités de maîtrise d'œuvre. Les budgets prévus à cet effet permettent généralement de recourir, lorsque nécessaire, à des expertises ponctuelles pour éclairer le maître d'œuvre sur des questions techniques spécialisées. Par ailleurs, les administrations assurant la maîtrise d'ouvrage ou la maîtrise d'œuvre peuvent bénéficier de l'appui de différents projets financés par le FED pour renforcer ou développer leurs capacités de gestion contractuelle ou technique, au niveau des marchés, des projets ou des secteurs d'intervention. En élaborant son programme d'exécution, en assurant sa bonne mise en œuvre, et en contribuant à résoudre les problèmes jalonnant l'exécution, l'entreprise qui effectue les travaux joue un rôle d'initiative important dans le partenariat administrativement et techniquement complexe qui caractérise la mise en œuvre.

### **Contrôle de la Cour**

5. L'audit a eu pour objectif d'apprécier si le dispositif d'exécution des marchés de travaux financés par le FED permet de limiter au mieux les inévitables différences (voir point 2) entre les marchés conclus et les réalisations. Ces différences ont été examinées dans quatre domaines:

- a) la substance, c'est-à-dire la nature, la quantité et le niveau de qualité des travaux;
- b) la durée de réalisation;
- c) le coût;
- d) les mesures de maintenance et d'accompagnement affectant directement la durabilité des ouvrages et leur bonne utilisation.

<sup>(1)</sup> La décision n° 2/2002 du Conseil des ministres ACP-CE du 7 octobre 2002 concernant la mise en œuvre des articles 28, 29 et 30 de l'annexe IV de l'accord de Cotonou (JO L 320 du 23.11.2002, p. 1) a modifié la réglementation générale concernant la préparation et la passation des marchés, et a reconduit à l'identique les conditions générales de mars 1990 concernant l'exécution des marchés ainsi que les procédures de conciliation et d'arbitrage.

6. L'appréciation de la Cour repose principalement sur l'examen de trente marchés sélectionnés en fonction de critères de risques. Le choix des pays et, au sein de chaque pays, des marchés examinés, a cherché, avant tout, à assurer une bonne couverture géographique et en valeur des marchés de travaux financés par le FED. Les marchés terminés récemment, ou à un stade avancé d'exécution, ont été privilégiés. Lors de la sélection des projets, l'existence de problèmes connus a été prise en compte. Quelques marchés de faible montant ont également été sélectionnés. Ainsi a-t-on disposé d'une matière suffisante pour identifier et analyser les principaux problèmes d'exécution. Les trente marchés examinés ont été conclus par sept pays bénéficiaires entre 1987 et 2000 et étaient comptabilisés à la fin du mois de septembre 2002 pour 521 millions d'euros, soit 13 % des 3,882 milliards d'euros recensés à cette même date pour l'ensemble des marchés de travaux financés par les sixième, septième et huitième FED. Les sept pays retenus représentent 27 % du total des marchés de travaux financés par les sixième, septième et huitième FED, et les marchés examinés représentent 49 % du total des marchés de travaux recensés pour ces sept pays (voir *annexe II*).

7. L'examen a porté sur la maîtrise de la phase d'exécution des marchés. Les contrôles auprès des services centraux de la Commission ont été complétés par des visites d'ouvrages sur place et des contrôles auprès des délégations, des autorités nationales, des entreprises exécutant les travaux et des bureaux d'études chargés de la surveillance sur le terrain de l'exécution des marchés <sup>(2)</sup>. L'audit n'a pas eu pour objectif d'examiner le bien-fondé du choix des projets en fonction de leur utilité ni celui des décisions d'attribution des marchés, cet aspect ayant déjà été couvert dans un rapport antérieur de la Cour <sup>(3)</sup>.

### **DIFFÉRENCES IMPORTANTES ENTRE LES MARCHÉS ET LES RÉALISATIONS**

#### **Qualité et quantité**

8. Les ouvrages examinés contribuent pour la plupart à la mise en œuvre de stratégies sectorielles nationales ou régionales soutenues par la communauté des bailleurs de fonds. Les travaux effectués ont généralement été correctement exécutés. Toutefois, sur les trente cas examinés:

- a) douze correspondent aux objectifs techniques initiaux;

<sup>(2)</sup> Pour Madagascar, les contrôles ont été effectués à partir des dossiers de la Commission complétés par des questionnaires soumis à la délégation.

<sup>(3)</sup> Rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 1996, points 12.11 à 12.80 (JO C 348 du 18.11.1997).

- b) dans six cas, la conception même des ouvrages a été substantiellement modifiée après la signature des marchés. Les routes Addis Ababa-Jima et Addis Ababa-Woldiya en cours de construction en Éthiopie, qui sont dans cette situation, présentaient encore des risques techniques et financiers en septembre 2002;
- c) dans douze cas, ce sont plutôt la quantité ou le niveau de qualité des travaux, parfois les deux ensemble, qui ont été réduits. Trois projets importants, la route Yaoundé-Ayos au Cameroun, le port de Zanzibar en Tanzanie et la station de traitement des eaux usées de Negril en Jamaïque, ont abouti à la réalisation d'ouvrages insuffisants en qualité.

9. La compensation de surcoûts par la réduction ou la suppression de certains travaux n'est pas suffisamment considérée comme une situation anormale qui doit faire l'objet de mesures correctrices au niveau de la gestion ou du financement du projet. Ces réductions ont une incidence directe sur la qualité des ouvrages lorsqu'il s'agit par exemple de l'épaisseur des couches de roulement ou des couches de base des routes. Lorsque ce type de modification est apporté, il devient extrêmement difficile d'identifier et de quantifier séparément les écarts en qualité et en quantité entre les objectifs initiaux et les réalisations.

### Coût et durée

10. Le tableau 2 montre, pour les marchés examinés, dans quelle mesure le coût et la durée des travaux ont été affectés par les modifications apportées aux ouvrages après la signature des marchés:

- a) les écarts de prix et de délais ont été plus limités lorsque les ouvrages ont été exécutés comme prévu par les cahiers des charges; ils correspondent alors à des améliorations utiles et maîtrisées (colonne 1);
- b) les écarts de prix et de délai ont été les plus importants lorsque la conception même des travaux à effectuer a été modifiée (colonne 2);
- c) lorsque l'exécution s'est caractérisée par des réductions de quantité ou de qualité, souvent cumulées, les surcoûts et les prolongations constatés ont également été importants. Ils l'ont été d'autant plus qu'ils correspondent à des prestations en réalité réduites (colonne 3).

**Tableau 2**

*Différence entre les contrats initiaux et les ouvrages réalisés pour les marchés examinés*

Principales caractéristiques de l'exécution	Réalisation comme prévu ou améliorée	Modifications substantielles		Total examiné
		Conception modifiée	Quantité ou qualité réduite	
	Colonne 1	Colonne 2	Colonne 3	
Nombre de marchés	12	6	12	30
<i>(en millions d'euros)</i>				
Prix initial	138,1	112,3	171,2	422
Augmentation de prix	18,1	52,8	32,5	103
Prix au 30.9.2002	156,2	165,1	203,7	525
<i>(en %)</i>				
Augmentation de prix	13	47	19	25
Augmentation de durée	25	66	30	38

Source: Contrats et variations au 30 septembre 2002 hors réclamations en suspens.



Encadré n° 1

**Différences entre les travaux prévus et réalisés**

1. Les six ouvrages dont la conception a été modifiée après la signature des marchés sont les routes Addis Ababa-Modjo-Awassa et Addis Ababa-Jima ainsi que le bâtiment scolaire d'Awassa en Éthiopie, l'assainissement du quartier Pikine au Sénégal, la route nationale 4 et les abattoirs de province à Madagascar.

— En Éthiopie, la durée de réalisation de la route Addis Ababa-Jima, dont la conception a dû être modifiée, est passée de trente-six à soixante-treize mois, et le prix a déjà augmenté de 61 %. Le gros des travaux n'avait pas encore été entrepris en juin 2002 alors que le contrat avait été conclu en mars 1999.

— À Madagascar, les bâtiments issus du projet de construction et d'équipement de sept abattoirs de province sont restés inachevés et inutilisés. L'administration nationale envisage de les destiner à un autre usage ou de les céder à des opérateurs privés. Pour la réhabilitation de la route nationale 4, la redéfinition des travaux après la conclusion du marché a fait passer la durée des travaux de dix-huit à quarante-quatre mois et le prix a augmenté de plus de 70 %.

2. Les douze marchés ayant plutôt subi des réductions en quantité ou en qualité sont la route Yaoundé-Ayos au Cameroun, les trois marchés routiers et les stations de traitement des eaux usées en Jamaïque, la route Diéma-Didiéni au Mali, les routes Guéoul Baralé, Nioro-Keur Ayib et Senoba-Ziguinchor au Sénégal, les routes urbaines de Mwanza et le port de Zanzibar en Tanzanie, et les aéroports de province à Madagascar.

— Au Cameroun, la route Yaoundé-Ayos s'est dégradée très rapidement après sa mise en service, au point qu'elle a dû être fermée à la circulation des poids lourds en 1995 et en 1996. Cet échec est à mettre en relation avec le sous-dimensionnement de la chaussée et le non-respect pendant la construction de spécifications déjà réduites. En ce qui concerne la protection de la ville de Kousséri, la profondeur insuffisante des ouvrages de protection des berges affecte déjà leur solidité.

— En Jamaïque, le manque de stabilité des talus a conduit dès mai 2001 à l'effondrement et à la fermeture pendant trois mois d'une section de route réhabilitée. La durée de vie et la rentabilité des ouvrages sont par ailleurs affectées par les réductions de l'épaisseur de la couche de roulement effectuées pendant l'exécution pour réaliser des économies illusoires. Pour le traitement des eaux usées à Ocho Rios et surtout à Negril, des travaux incomplets, fragiles ou de capacité réduite ont été finalement acceptés. Les travaux ont été achevés mi-1999 après trois années de prolongations tandis que le prix du marché avait augmenté de 36 %.

— À Madagascar, les aéroports de province ont vu leur coût augmenter de plus de 40 %.

— Au Sénégal, après la signature du marché, la longueur de route réhabilitée a été réduite de moitié pour la route Guéoul-Baralé et de 12 % pour la route Senoba-Ziguinchor, pour respecter le budget après actualisation des études.

— En Tanzanie, les piles soutenant les quais du port de Zanzibar souffrent d'une corrosion mettant en péril la solidité des ouvrages réalisés. Détecté dès 1993, cet échec technique n'a pas encore fait l'objet de mesures correctrices satisfaisantes. Pour les routes urbaines de Mwanza, la couche de base prévue au contrat a été réduite pour réaliser une économie de 6 %, affectée à des réparations d'urgence et à d'autres besoins non encore précisés.

**Mesures de maintenance et d'accompagnement**

11. La durabilité des ouvrages réalisés dépend aussi des capacités de l'État ACP à effectuer leur maintenance. L'article 222 de la convention de Lomé insiste sur ce point en confiant aux États ACP la responsabilité de maintenir les ouvrages financés par le FED. La plupart des pays visités ont entrepris les réformes budgétaires, fiscales et institutionnelles exigées par le financement, la planification et l'exécution de l'entretien du réseau routier, mais ne parviennent généralement pas à mettre en œuvre l'intégralité du programme d'entretien annuel. La prise en compte des contraintes de maintenance dans les projets examinés a parfois manqué de réalisme, notamment pour les projets de moindre envergure ou relevant d'autorités décentralisées.

12. L'utilité des ouvrages réalisés est également influencée par les mesures d'accompagnement prévues dans les conventions de financement. En général, les pouvoirs publics ne parviennent pas à faire respecter les charges à l'essieu pour lesquelles les travaux routiers sont spécifiés, ce qui réduit fortement la durée de vie des ouvrages. Dans le domaine de l'environnement et de la sécurité routière, les mesures prises au niveau de la conception des ouvrages principaux, comme par exemple pour la route Bertoua-Garoua Boulai au Cameroun, sont plus efficaces que les mesures d'accompagnement qui sont affectées par le fait qu'elles apparaissent secondaires lors de la réalisation des projets. Pour les marchés de traitement des eaux usées examinés, le gouvernement n'a pu mettre en place la politique tarifaire nécessaire, et une grande partie des populations concernées n'est pas raccordée aux installations.

Encadré n° 2

**Mesures de maintenance et d'accompagnement**

1. Au Cameroun, les ressources affectées à l'entretien routier ne permettent pas d'assurer l'entretien courant ni surtout l'entretien périodique du vaste réseau routier. Les intentions, le budget et les moyens de la commune de Kousséri restent nébuleux pour l'entretien des ouvrages de protection des berges. La limitation de la largeur des emprises, l'arbitrage entre vitesse de circulation et respect du tracé existant, et les zones de stationnement, ont efficacement protégé l'environnement et amélioré la sécurité, parce que ces mesures étaient intégrées dans la conception même de la route Bertoua-Garoua Boulai. Le volontarisme du gouvernement, de la délégation et du maître d'ouvrage pour faire respecter les charges à l'essieu autorisées ont porté leurs fruits mais continuent à se heurter aux exemptions dont bénéficient les transporteurs de carburant.

2. En Éthiopie, les stations de pesage existantes constatent les surcharges mais aucune sanction n'est appliquée. L'absence de zones de stationnement a des effets négatifs sur la sécurité routière et la solidité des ouvrages aux points habituels de stationnement. La suspension de l'entretien courant de la route Addis Ababa-Jima depuis l'adjudication du marché de réhabilitation en 1999 affecte son état, les travaux de réhabilitation n'ayant pas encore été effectués.

3. En Jamaïque, l'utilité des ouvrages de traitement des eaux usées de Negril et de Ocho Rios est remise en cause par le nombre limité des raccordements réalisés en faveur des usagers, par le fonctionnement des installations à 25 % de leurs capacités, et par l'absence d'une politique tarifaire adaptée.

4. Au Mali, les ressources financières allouées à l'entreprise publique créée récemment pour assurer l'entretien routier ne devraient permettre de couvrir les besoins qu'à partir de 2006. L'accumulation d'arriérés de paiement a entravé l'exécution de l'entretien courant en 2002. Les stations de pesage récemment installées ont mis en évidence la fréquence et l'importance des surcharges, mais aucune sanction n'est pour l'instant appliquée.

5. Au Sénégal, l'agence autonome chargée depuis 2000 de l'entretien des routes ne parvient pas à maîtriser l'entretien courant et n'a pas encore pu mettre en place un programme raisonné d'entretien périodique. Aucune action n'a encore été entreprise par les autorités pour limiter les charges à l'essieu. Alors que les routes examinées ont été dimensionnées pour supporter des charges de 13 tonnes par essieu, les charges réelles peuvent aller jusqu'à 17 ou 20 tonnes par essieu.

g) prise en considération des solutions techniques les plus efficaces ou les plus économiques pour répondre aux spécifications dans l'environnement local;

h) cohérence des spécifications avec celles de projets de même nature ou avec les normes en vigueur.

14. La part de responsabilité du bureau d'études dans les déficiences de conception a été établie par un audit technique pour les aéroports de province à Madagascar et est en cours d'évaluation pour la route Senoba-Ziguinchor au Sénégal à la demande des autorités nationales. Cette question aurait mérité d'être soulevée pour d'autres marchés comme la route Addis Ababa-Jima en Éthiopie qui a été mal conçue.

15. Les délégations et les autorités nationales ont insisté sur l'inadaptation des procédures d'attribution des marchés d'études de conception. Dans le cadre de budgets insuffisants, ces procédures conduisent trop souvent à retenir des offres financièrement trop basses pour réaliser des études suffisamment approfondies. Ensuite, l'absence de spécification dans les termes de référence du degré de précision à atteindre par les études permet aux consultants d'ajuster leurs prestations au montant de leur contrat et ainsi de produire des résultats de qualité insuffisante.

16. La méconnaissance du pays et l'insuffisance des données collectées sur le terrain ont souvent été la source de déficiences de conception. L'article 279 de la quatrième convention de Lomé, qui vise à encourager l'utilisation d'experts des États ACP en association avec des experts européens devrait aider à résoudre ce genre de problèmes.

17. Les faiblesses techniques des études ont rarement été détectées avant l'exécution des travaux en raison de l'absence de contrôle de leur qualité.

## FACTEURS INFLUENÇANT LES RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION DES MARCHÉS

### Qualité des études

#### Études insuffisamment approfondies et contrôlées

13. Il ne serait pas réaliste d'attendre que les études anticipent tous les problèmes d'exécution susceptibles de se poser, ni qu'elles permettent de spécifier exhaustivement les travaux à exécuter, notamment lorsque ceux-ci sont liés à des conditions de terrain dont seule l'exécution permet de connaître la réalité précise. Cependant, l'audit a montré que dans un trop grand nombre de cas, la faiblesse des études a été une cause déterminante des modifications excessives apportées au projet initial ou des difficultés rencontrées pendant l'exécution des travaux. Les principaux domaines dans lesquels des insuffisances ont été relevées sont les suivants:

- analyse et prise en compte des propriétés physiques du sol, en particulier lorsqu'il est argileux ou tourbeux;
- relevés topographiques;
- prise en compte des risques d'inondation dans l'établissement du niveau des routes et de leurs plans d'assainissement;
- identification de tous les travaux indispensables;
- exactitude des quantités;
- choix de techniques par rapport aux spécifications de solidité;

Encadré n° 3

#### Études insuffisamment approfondies et contrôlées

1. Au Cameroun, les relevés de planimétrie et la modélisation du lot 3 de la route Bertoua-Garoua Boulai ont dû être recommencés en cours d'exécution en raison des incohérences de l'étude.

2. En Éthiopie, les études pour la route Addis Ababa-Jima ont prévu le même niveau de réhabilitation sur l'ensemble du tracé alors qu'une reconstruction complète était nécessaire du km 10,6 au km 58. La présence bien connue d'argiles instables a été négligée. Le niveau de la route a été situé 1 mètre trop bas sur un linéaire de 8 kilomètres traversant une plaine inondable. D'une façon générale, les erreurs de modélisation du tracé ont basé l'appel d'offres sur des dessins et des quantités largement erronés. Pour la route Addis Ababa-Woldiya, la nature argileuse et instable des sols a également été négligée. En raison d'erreurs de calcul, les quantités de bitume prévues au contrat ne représentent que 37 % des besoins réels. Nombre de données géométriques sont incorrectes (sections transversales, épaisseur de la couche de base existante, niveau de la route finie, positionnement de la ligne médiane). Pour

*l'auditorium du collège d'Awassa, le marché a été conclu sur la base de plans et de métrés établis pour un terrain différent lors d'une réalisation similaire, si bien que les quantités de terrassement, de fondations et de maçonnerie prévues ne correspondaient pas aux besoins réels. Pour ces trois projets, nombre d'erreurs grossières dans les études auraient été détectées par un contrôle qualité effectif. En particulier, la question des sols argileux instables et celle des quantités de bitume ne pouvaient passer inaperçues.*

3. En Jamaïque, les études et l'appel d'offres des marchés de réhabilitation routière ont omis les travaux d'assainissement, représentant 22 % du prix, ainsi que de nombreux autres travaux indispensables représentant 18 % du prix. Pour le projet d'assainissement d'Ocho Rios, les études et l'appel d'offres ont estimé que la quantité d'excavations rocheuses nécessaires était de 4 000 m<sup>3</sup> alors qu'elle était en réalité de 40 000 m<sup>3</sup>. Pour celui de Negril, les études de terrain ont été trop sommaires pour apprécier et prendre en compte la nature tourbeuse des sols. Ces erreurs et omissions n'auraient pu échapper à un contrôle qualité effectif.

4. À Madagascar, les erreurs et omissions dans les devis estimatifs pour les aéroports de province n'auraient pas pu toutes échapper à un contrôle qualité minimal.

5. Au Sénégal, les études de la route Guéoul-Louga ont spécifié pour la couche de base un agrégat ne permettant pas d'obtenir la solidité requise. Elles ont rejeté la solution la mieux adaptée sans justification technique. Pour la route Baralé-Saint-Louis, les études n'ont pas envisagé pour la couche de base l'agrégat économique disponible sur place. Elles ont retenu au contraire un agrégat dont l'approvisionnement est difficile. Pour la route Senoba-Ziguinchor, les études ont prévu une largeur de chaussée inférieure aux normes régionales.

6. En Tanzanie, les études du Port de Zanzibar ont omis l'analyse des sols. Leur prise en considération ainsi que celle des risques de corrosion pendant l'exécution a conduit à un doublement du coût. Pour deux des projets routiers examinés, les conduites d'eau et lignes électriques constituant des obstacles aux travaux n'ont pas été correctement identifiées par les études (route Wazo Hill-Bagamoyo et routes urbaines de Mwanza). Pour la route de l'aéroport de Mwanza et la route Mwanza-Nianguge, les niveaux déterminés par les études ont dû être augmentés pendant l'exécution pour protéger les chaussées des eaux du lac Victoria en saison des pluies.

### Actualisation insuffisante des besoins de réhabilitation

18. Dans le domaine de la réhabilitation routière, le temps qui passe se traduit par une dégradation de la chaussée plus ou moins importante en fonction du trafic et de l'état de la route. Cette situation est aggravée car les administrations nationales suspendent généralement la maintenance des routes qui doivent être réhabilitées. Or il s'écoule beaucoup de temps entre les études et le début effectif des travaux:

- a) délai entre les études et la publication de l'appel d'offres;
- b) délai de plus d'un an, dans la moitié des cas examinés, entre le lancement de l'appel d'offres et la signature du contrat. Pour une route au Mali, trois ans se sont écoulés entre l'étude préparatoire au dossier d'appel d'offres et la conclusion du marché;

c) délai de plusieurs mois entre la conclusion du marché et le début d'exécution officiel;

d) délai de plusieurs mois entre le début d'exécution officiel et la mobilisation effective de ses moyens techniques par l'entreprise.

19. Les quantités et parfois la nature des travaux prévus au contrat doivent dès lors être actualisées, généralement après la signature des contrats. Le dispositif d'exécution des marchés ne prend pas suffisamment en considération cette réalité. Ainsi, les modalités et la rigueur de l'actualisation des besoins, puis l'appréciation et la prise en charge des surcoûts qui en résultent sont laissées à la discrétion des autorités concernées (voir point 9).

### Poids des contraintes budgétaires

20. Le souci de réaliser les projets dans les limites de l'enveloppe budgétaire décidée par la Commission sur base d'estimations pèse sur l'élaboration des spécifications en raison du mélange entre les contraintes d'ordre technique et budgétaire lors de la spécification des ouvrages à réaliser. La complexité du dispositif de financement et de préparation des projets, ainsi que l'absence de contrôle qualité des études, encourageant, en cas de contrainte budgétaire, à réduire les spécifications, au détriment de la qualité des ouvrages. Les consultants et les ordonnateurs qui les encadrent partagent cette responsabilité. Ainsi en Éthiopie, le maître d'ouvrage et la Commission n'ont pas suivi les recommandations du consultant qui a effectué les études de la route Addis Ababa-Modjo et qui a indiqué à plusieurs reprises que les travaux de réhabilitation prévus étaient insuffisants. Au Sénégal, les études initiales ont sous-estimé d'environ 8 % les quantités de terrassement nécessaires pour la route Senoba-Ziguinchor afin de respecter le budget alloué. Au Cameroun, l'étude d'exécution et le dossier d'appel d'offres ont réduit les spécifications de la route Yaoundé-Ayos pour respecter l'enveloppe financière du projet.

### Modifications en cours d'exécution

#### Maîtrise insuffisante des conséquences financières des modifications

21. L'article 37 des conditions générales des marchés de travaux financés par le FED détaille la procédure à suivre pour convenir, par voie d'ordres de service, des modifications qui doivent être apportées aux travaux prévus, et du prix de ces modifications. Ces conditions correspondent pour l'essentiel aux meilleures pratiques dans la gestion des marchés de travaux. La mise en œuvre de ces dispositions est cependant défectueuse à bien des égards:

- a) les ordres de service sont souvent émis trop longtemps après l'identification du besoin de modification en raison des difficultés ou du manque d'empressement à établir le prix de ces modifications;

- b) l'incidence de la modification demandée sur les autres travaux, sur la durée du marché, et finalement sur le prix total du marché est rarement établie;
- c) lorsqu'une modification est demandée, elle permet souvent au constructeur de justifier une demande de prolongation du délai d'exécution. Une attention insuffisante est généralement accordée par le maître d'œuvre aux conséquences financières de ces prolongations qui, par nature, ouvrent droit à compensation financière pour le contractant. Ces prolongations induisent également un surcoût lié à l'extension des contrats d'assistance à la supervision des travaux;
- d) nombre de maîtres d'œuvre ne tiennent pas à jour un détail estimatif des prix unitaires, des quantités, et du coût final du marché, indispensable à une bonne gestion du contrat. Ils se contentent de dresser une liste des ordres de service émis. Cette approche ne donne pas la vision analytique nécessaire. De plus, lorsqu'une modification résulte d'une mauvaise estimation des quantités prévues au contrat, elle peut être effectuée sans ordre de service;
- e) au-delà d'une certaine ampleur, les modifications de positions individuelles ou cumulées ouvrent droit, pour le contractant, à des compensations financières parce que les travaux ne sont plus exécutés dans les conditions prévues à l'appel d'offres;
- f) lorsque des modifications sont coûteuses et conduisent à dépasser sensiblement le prix du marché, nombre de maîtres d'œuvre et de constructeurs conviennent de compenser le surcoût par la réduction d'autres quantités ou prestations. La justification de ces diminutions, qui ont autant d'importance que les augmentations sur l'économie du marché et sur la qualité des résultats, n'est pas suffisamment contrôlée.

## Encadré n° 4

**Maîtrise insuffisante des conséquences financières des modifications**

1. En Éthiopie, l'ampleur des modifications demandées pour la route Addis Ababa-Mojo-Awassa a permis à l'entreprise de déposer des réclamations pour compenser les prolongations de travaux et les autres conséquences indirectes des modifications. Ces différents éléments n'ont pas été pris en compte lors de l'autorisation des modifications. Pour la route Addis Ababa-Jima, l'entreprise s'est appuyée sur l'ampleur des modifications pour obtenir également une augmentation des prix unitaires du marché.
2. En Jamaïque, la décision de réduire l'épaisseur de la couche de roulement des routes réhabilitées a été prise sans que les économies réalisées et les conséquences sur la durée de vie des ouvrages ne soient connues précisément. Pour les ouvrages d'assainissement d'Ocho Rios, les sous-estimations importantes de quantités et autres inexactitudes du contrat ont fait l'objet de corrections qui ont conduit à des litiges et à des prolongations coûteuses.

3. Au Mali, alors que les travaux de la route Diéma-Didiéni prenaient des retards importants imputables à l'entreprise, le maître d'œuvre a accordé huit mois de prolongation sans modification du coût initial du contrat. À la fin des travaux, l'entreprise a cependant déposé une réclamation incluant les coûts liés aux extensions de durée obtenues.

4. Au Sénégal, le maître d'œuvre a accordé une prolongation de 4 mois et demi pour la mise en œuvre d'un ordre de service concernant la route Guéoul-Baralé, sans que ses conséquences financières ne soient convenues. Il a accordé dans les mêmes conditions une prolongation de douze mois pour la route Senoba-Ziguinchor. Dans ce dernier cas, la délégation a refusé d'avaliser la prolongation et d'engager le FED au financement des conséquences financières de la prolongation.

5. En Tanzanie, pour le port de Zanzibar, des prix unitaires nouveaux ont été fixés par négociation entre le représentant du maître d'œuvre et l'entreprise, si bien que, dans une large mesure, le prix du marché ne résulte plus de la mise en concurrence initiale. Pour les routes urbaines de Mwanza, le constructeur a accepté l'ordre de service réduisant les spécifications des couches de base, mais a émis des réserves formelles sur la solidité des ouvrages construits selon les spécifications modifiées. Pour le marché de protection de la voie ferrée Dar Es-Salaam – Kigoma, alors que l'essentiel des travaux était terminé en décembre 1996, le maître d'œuvre a demandé des modifications qui ont prolongé la mobilisation de l'entreprise jusqu'en octobre 1997. En fin de marché, l'entreprise a déposé une réclamation pour compenser l'inutilisation de son matériel pendant l'instruction des demandes de modification.

**Maîtrise insuffisante des révisions de prix**

22. Les clauses de révision des prix des marchés posent des problèmes d'application parce qu'elles sont mal adaptées à la réalité des opérations financées. Pour chaque pays, elles sont souvent recopiées d'un contrat à l'autre sans que les meilleures pratiques d'autres pays ne soient examinées. En raison de ce cloisonnement, les clauses de révision peuvent se révéler très différentes d'un contrat à l'autre pour des travaux de même nature. Certains contrats utilisent des formules et des indices, d'autres retiennent le coût réel justifié. L'expérience tirée des problèmes rencontrés n'est pas mise à profit par la Commission pour améliorer et standardiser les clauses de révision de prix de tous les marchés de même nature.

## Encadré n° 5

**Maîtrise insuffisante des révisions de prix**

1. Au Cameroun, la formule de révision de prix du marché de la route Bertoua-Garoua Boulai n'incluait pas le bitume, qui est pourtant une fourniture importante dans ce type de travaux. Suite à une hausse imprévisible et exceptionnelle du prix de ce produit pendant la période d'exécution des travaux, l'entreprise a introduit une demande de modification de la clause contractuelle de révision de prix, qui a été rejetée par le maître d'œuvre. Représentant près de 11 % du prix initial du marché, la demande a été réitérée à la fin des travaux sous forme de réclamation. Suite à ce problème, les clauses de révision de prix des marchés routiers en cours de préparation au Cameroun ont été modifiées et affinées. Cette prise en compte de l'expérience reste cependant isolée en raison du cloisonnement des opérations par pays.

2. En Jamaïque, la clause de révision de prix pour les marchés de réhabilitation routière examinés étant en pratique inapplicable, une révision de prix forfaitaire représentant 20,4 % du montant des marchés a été accordée par le maître d'œuvre pendant l'exécution des travaux. En raison du poids excessif accordé aux indices du fuel et du bitume en regard de la réalité des coûts, cette révision a avantage les entreprises.

3. En Tanzanie, pour la route Wazo Hill-Bagamoyo, les différentes interprétations de la clause de révision de prix pour le fuel ont engendré des contentieux qui ont été réglés à l'amiable grâce aux bons offices de la Commission. Le montant de la révision convenue n'a cependant pas fait l'objet d'un avenant au marché.

### Désaccords sur les programmes d'exécution

23. Pour cinq des marchés examinés, les travaux ont été entrepris en l'absence d'un programme d'exécution approuvé par le maître d'œuvre, en raison soit de leur imprécision et manque de réalisme, soit de désaccords sur le cahier des charges. Cette situation contrevient à l'article 17 des conditions générales des contrats et est propice au développement de contentieux, les parties ne partageant pas la même interprétation des documents contractuels. Elle empêche par ailleurs de piloter avec rigueur les réalisations de l'entreprise en regard des prévisions d'exécution. Ce même article 17 ne prévoit pas de modalités pour régler cette situation. Les conditions spéciales n'apportent généralement aucune précision utile, si bien que les maîtres d'œuvre et les délégations laissent perdurer sans réaction appropriée cette situation préjudiciable à la bonne gestion des opérations.

### Traitement tardif et inapproprié des réclamations

24. Les conditions générales des marchés de travaux financés par le FED prévoient les modalités de traitement des demandes de paiement supplémentaire (article 55) ou de prolongation de durée (article 35) ainsi que de traitement des litiges (article 68). Les éventuelles procédures de conciliation et d'arbitrage sont détaillées dans un règlement séparé <sup>(1)</sup> applicable aux marchés de toute nature financés par le FED, conformément à l'article 307 de la quatrième convention de Lomé. Ces différentes dispositions visent à assurer un règlement amiable des différents types de réclamation le plus tôt possible après les événements les justifiant. Le tableau 3 indique les principales réclamations relatives aux marchés examinés, qui étaient toujours en suspens fin septembre 2002. Ainsi, la mise en œuvre des dispositions contractuelles est défailante pour les principales raisons suivantes:

- les maîtres d'œuvre, leur assistance technique, les délégations et les services centraux de la Commission repoussent parfois le traitement des réclamations en fin de marché, pour les régler globalement;
- les moyens et les compétences nécessaires pour étudier les réclamations ne sont généralement pas mobilisés en temps utile si bien que, d'une part, les délais de réponse prévus par la réglementation sont dépassés et que, d'autre part, l'entreprise se voit confortée dans ses positions;
- les conséquences financières des prolongations ne sont pas examinées en même temps que les demandes de prolongation;
- les capacités des services centraux de la Commission ne lui permettent pas de traiter les demandes d'assistance au règlement des contentieux qui lui sont soumises.

**Tableau 3**

Principales réclamations en suspens en septembre 2002, pour les marchés examinés

Marché	Date de la réclamation initiale	Montant réclamé au 30 septembre 2002	(en millions d'euros)
			Pourcentage du marché initial
Cameroun — Route Bertoua-Garoua Boulai	5.10.2001	7,4	13,4 %
Éthiopie — Route Addis Ababa-Awassa	18.10.2000	22,1	56,0 %
Éthiopie — Route Addis Ababa-Jima	4.10.2000	14,1	26,7 %
Mali — Route Diéma-Didiéni	10.5.1999	12,8	119,4 %
<b>Total</b>		<b>56,4</b>	<b>30,7 %</b>

Source: Réclamations déposées par les contractants.

<sup>(1)</sup> Règlement de procédure de conciliation et d'arbitrage pour les marchés financés par le FED (annexe V de la décision n° 3/90 du Conseil des ministres ACP-CEE du 29 mars 1990).

## Encadré n° 6

**Traitement tardif et inapproprié des réclamations**

1. Au Cameroun, c'est parce que les problèmes d'exécution ont généralement été traités de façon appropriée et en temps utile par toutes les parties prenantes que la gestion technique, administrative et financière du marché de construction de la route Bertoua-Garoua Boulai a été efficace. Toutefois, les deux problèmes sérieux (prix du bitume et travaux d'entretien en régie) dont le maître d'œuvre et la délégation ont préféré repousser le traitement jusqu'à la liquidation finale ont finalement motivé une réclamation importante.

2. En Éthiopie, l'entreprise a introduit des réclamations qui restent en attente de traitement pour deux des trois marchés routiers dont elle est titulaire. Introduite en octobre 2000, la plus importante réclamation concernant la route Addis Ababa — Awassa représente plus de la moitié du prix initial du marché, et plusieurs autres réclamations en attente portent ce pourcentage à un total de près de 70 %. Basée sur la suspension des travaux intervenue en juillet 2000, la réclamation la plus importante pour la route Addis Ababa — Jima représente plus du quart du prix initial du marché.

3. En Jamaïque, pour les marchés de traitement des eaux usées de Negril et d'Ocho Rios, l'incapacité de la délégation, du maître d'œuvre et de l'assistance technique à jouer pleinement leur rôle face à une entreprise qui, elle aussi, s'est mal acquittée de ses obligations, a conduit à l'accumulation des questions non résolues et à un climat de défiance entre parties. Finalement, 94 réclamations ont été déposées par l'entreprise et 35 par le maître d'œuvre. Un accord global a finalement été conclu à l'amiable.

4. Au Mali, pour la route Diéma-Didieni, l'entreprise a déposé en mai 1999 une réclamation représentant 121 % du prix du marché initial. La Commission et le maître d'œuvre n'ont pas traité le problème avec la rigueur et la rapidité requises. En août 1999, ils n'avaient ainsi procédé qu'à une évaluation très superficielle de la réclamation; et, en mai 2000, le maître d'ouvrage demandait aux services centraux de fournir leurs bons offices. Or, les experts sollicités dix mois plus tard par la Commission n'avaient toujours pas terminé leurs analyses en juin 2002. Ces lenteurs fragilisent les positions du maître d'ouvrage.

5. Au Sénégal, trois des marchés examinés ont fait l'objet d'un contentieux, dont deux se sont poursuivis jusqu'à arbitrage. Les sentences arbitrales se sont traduites par des augmentations d'environ un tiers du prix de chacun des marchés. L'administration nationale a manqué de rigueur et ne s'est pas suffisamment impliquée dans le traitement de ces litiges. Comme le dispositif de la Commission et l'assistance technique ont également été défaillants, c'est l'ensemble de la partie cliente qui n'a pas pu jouer efficacement son rôle face aux prétentions d'entreprises qui disposaient de services juridiques solides et aguerris.

6. En Tanzanie, plus de trois ans après l'émission de la facture finale du marché de protection de la voie ferrée Dar Es-Salaam — Kigoma, certifiée par le superviseur, la Commission n'a toujours pas décidé si le FED pouvait prendre en charge ou non les réclamations qui accompagnaient cette facture. Pour les routes urbaines de Mwanza, le maître d'œuvre et la délégation n'ont pas réagi aux réclamations de l'entreprise dans le délai prévu au contrat, si bien que celle-ci s'est trouvée en position de force et a fait état de ses droits à demander une résiliation accompagnée d'indemnités.

- a) l'inadéquation des effectifs aux besoins a dans certains cas empêché le suivi rapproché nécessaire;
- b) le poids prépondérant accordé par les délégations aux augmentations du montant à financer. Or, les problèmes financiers reflètent souvent les problèmes de mise en œuvre rencontrés alors qu'il est déjà trop tard pour réagir utilement;
- c) lorsque une ou plusieurs parties n'ont pas pleinement exercé leurs responsabilités dans le dispositif de gestion, cette défaillance n'a pas été appréhendée au niveau approprié ni traitée avec la rigueur nécessaire.

26. Nombre de problèmes techniques ou organisationnels se posent à l'identique d'un pays à l'autre, sans que les délégations et les autorités nationales concernées ne soient informées des solutions élaborées par leurs homologues. Ne disposant d'aucun appui systématique dans ce domaine de la part des services centraux (voir point 28), les délégations ne peuvent pas mettre en œuvre l'article 287 de la quatrième convention de Lomé, qui demande que l'instruction des projets tienne compte de l'expérience tirée d'opérations similaires ainsi que des résultats d'études entreprises sur des projets ou programmes du même type.

27. Les contrôles documentaires exercés par les délégations sur les ordres de paiement ne sont pas conçus pour détecter les problèmes de réalité des prestations ou de conformité avec les contrats. Pour l'essentiel, ces problèmes ne sont connus qu'au travers des contrôles réalisés par le maître d'œuvre et son assistance technique et des certificats qu'ils transmettent aux délégations à l'appui des demandes de paiements.

## Encadré n° 7

**Rôle des délégations**

1. En Éthiopie, la délégation est dotée depuis plusieurs années de deux ingénieurs. Cependant, les divergences de conception entre les autorités et la Commission sur le dispositif de gestion des marchés financés par le FED, ainsi que l'ampleur des problèmes de conception et de mise en œuvre rencontrés pour les marchés routiers, ont été jusqu'en 2002 sous-estimés dans les rapports de la délégation et de l'ordonnateur national. Pour la construction d'un bâtiment scolaire à Awassa, l'incompatibilité entre les procédures de gestion contractuelle appliquées par le ministère de l'éducation et celles voulues par la Commission s'est soldée par un blocage administratif de la part de la Commission au moment du paiement final, au préjudice de la petite entreprise ayant effectué les travaux. La délégation a approuvé des facturations intermédiaires sans attirer l'attention sur le besoin d'autoriser les modifications de quantité manifestes ressortant des situations intermédiaires.

2. En Jamaïque, la délégation n'a disposé d'un ingénieur expérimenté pour suivre les projets d'infrastructure qu'à partir de janvier 2001. Pendant la difficile mise en œuvre des projets examinés, le poste a soit été vacant (1998), soit occupé par des agents compétents dans d'autres domaines.

**Dispositif de gestion****Rôle des délégations**

25. Les délégations n'ont pas toujours été en mesure de remplir leurs obligations de suivi pour les principales raisons suivantes:

3. À Madagascar, les travaux concernant les abattoirs de province n'ont pas été suivis par une assistance technique spécialisée, pour des raisons d'économie. La délégation n'a effectué aucun suivi sur le terrain. Un audit a établi que l'avancement des travaux, de l'ordre de 38 %, était largement inférieur aux rapports d'avancement établis pendant les travaux, et que de ce fait les paiements effectués, correspondant à 60 % du marché, étaient excessifs. Le maître d'ouvrage est dans une position difficile pour recouvrer le trop payé, le marché ayant été résilié pour défaut d'exécution en septembre 2000.

4. Au Mali, la délégation n'a disposé d'un ingénieur pour suivre les projets d'infrastructure qu'à partir de 1998. La surcharge de travail s'est traduite par des délais de réaction trop importants aux problèmes soulevés. Dans le cadre de la déconcentration, l'unité concernée a été portée à trois personnes mi-2002.

5. Au Sénégal, la délégation n'a pas été en mesure d'assurer un suivi rapproché des projets d'infrastructure jusqu'en septembre 2001. En 1999, elle a refusé d'avaliser un ordre de service important pour la route Senoba-Ziguinchor, faute d'expertise pour en apprécier le bien-fondé, et est restée passive face au développement des contentieux avec les entreprises qui exécutaient les marchés examinés. Elle a été étoffée début 2002 dans le contexte de la déconcentration.

6. En Tanzanie, depuis avril 2001, la délégation n'a disposé que d'un seul conseiller technique pour suivre 20 projets d'infrastructure comprenant environ 40 marchés. Dans ce contexte, l'objectif de «pilotage de tous les aspects financiers et techniques des projets» assigné au conseiller technique par sa description de fonctions, n'a pas pu être atteint. Pour les routes urbaines de Mwanza, l'avance de 20 % payée au contractant excédait les achats de matériel justifiés, en contravention de l'article 46 des conditions générales du marché. Des dépenses de fonctionnement du ministère des travaux ont été imputées au marché sans justification, et refacturées par le contractant en appliquant un taux de marge de 25 %.

## Rôle des services centraux

28. Les services centraux géographiques et d'appui aux opérations sont trop cloisonnés et n'ont pas identifié les points clés sur lesquels l'attention du nombre limité de spécialistes disponibles au siège et dans les délégations doit porter en priorité. Les évaluations réalisées à la fin des projets peuvent être longuement différées par l'attente de l'achèvement d'aspects du projet de portée secondaire. Les enseignements issus des problèmes rencontrés, des audits techniques, des rapports d'évaluation et de pilotage ne sont pas collectés puis disséminés auprès de l'ensemble des gestionnaires concernés. L'efficacité des délégations est ainsi limitée par l'absence d'une expertise sectorielle. Celle-ci devrait être à la mesure des ambitions et de la taille de la Commission et bénéficier à tous les agents en place dans tous les pays.

29. La seule construction de la route Bertoua-Garoua Boulai au Cameroun illustre à elle seule nombre de points importants pour la bonne conception et exécution des travaux routiers, dont la prise en compte serait bénéfique à bien des projets de ce type financés par le FED ou par le budget de l'Union européenne:

- a) la valeur ajoutée du recours approprié et en temps utile à des audits techniques périodiques et à des expertises techniques ponctuelles en complément à la mission de contrôle, concernant par exemple la chaussée, les contentieux, la composition des enrobés;
- b) la nécessité de calculer la portance des sols à des degrés divers d'imprégnation en eau;
- c) l'utilité des mesures radars pour contrôler les épaisseurs de couche de base, que ce soit lors de la réception provisoire ou durant les travaux, avant la mise en place de la couche de roulement;
- d) l'utilité d'imposer des techniques de mise en œuvre et de contrôle compatibles avec les faibles tolérances retenues pour spécifier les épaisseurs de couche de base;
- e) la sensibilité du prix et de l'incidence sur l'environnement à des paramètres techniques ou de tracé parfois noyés dans la masse des spécifications, comme la vitesse de référence, la largeur des emprises, la déclivité ou la vitesse d'écoulement nécessitant l'aménagement de fossés bétonnés, la hauteur de la route.

30. Les lignes directrices et les outils de support fournis par les services centraux se concentrent sur la préparation et la conclusion des marchés, puis sur leur exécution financière. Ils couvrent insuffisamment le suivi de leur bonne exécution, si bien que, dans un domaine aussi exigeant et complexe que les projets d'infrastructure, celui-ci relève de la responsabilité de chaque délégation et de chaque pays, et dépend dans une trop large mesure de l'expérience et des capacités des agents en poste. Les délégations ne disposent pas de descriptions de fonction précises, ni de tableaux de bord permettant d'optimiser l'allocation de leurs ressources humaines au suivi des projets. Les pratiques utiles de non-objection aux ordres de service mises en place de façon empirique par certaines délégations ne sont pas intégrées dans les procédures de la Commission.

31. Les services centraux n'enregistrent pas les problèmes rencontrés avec les consultants et avec les entreprises de travaux publics, si bien que les clauses d'exclusion prévues par les conditions générales sont difficiles à appliquer.

32. L'unité chargée de fournir les bons offices de la Commission dans les contentieux ne dispose pas des ressources humaines nécessaires pour répondre efficacement aux demandes relatives aux marchés de travaux, qui sont en nombre croissant. Elle ne fournit son appui que lorsqu'une demande de bons offices est émise par l'État ACP concerné. Fin septembre 2002, elle n'avait connaissance que d'une seule des quatre réclamations figurant au tableau 3.

33. Les systèmes comptables et de gestion de la Commission ne permettent pas de connaître avec précision la situation des marchés de travaux financés par le FED:

- a) de nombreux marchés sont éclatés entre plusieurs numéros comptables sans identification des comptes liés ni possibilité de regroupement;
- b) les marchés de travaux financés par le FED dans le cadre de «devis programmes» ne sont pas recensés;
- c) l'objet du marché n'est pas toujours enregistré. La nature des travaux et le type d'infrastructure concerné ne sont pas enregistrés;
- d) le montant initialement comptabilisé n'est pas le montant du marché à la date de sa conclusion. Il inclut des provisions à la discrétion de l'ordonnateur, si bien que l'évolution du prix des marchés ne peut être suivie et analysée sur base des données comptables;
- e) l'estimation du coût final et les réclamations financières ne sont pas enregistrées.

### Assistance technique

34. Le dispositif assurant la bonne gestion financière de l'exécution des marchés financés par le FED est fragile en raison du nombre d'intervenants et de sa complexité administrative et décisionnelle. Dans le contexte propre à chaque pays, une stratégie de recours à l'assistance technique adaptée aux besoins est nécessaire pour que le dispositif du FED joue efficacement, comme par exemple au Cameroun, son rôle de client face aux entreprises exécutant les travaux. Lorsque la Commission et les autorités nationales n'ont pu garantir elles-mêmes la bonne gestion des opérations ni convenir d'un renforcement judicieux des maillons faibles du dispositif, l'efficacité et l'efficience des investissements dans les études et dans l'assistance à la supervision sont réduites, comme ce fut le cas en Éthiopie. Si l'article 275 de la convention de Lomé dispose que l'assistance technique n'est accordée qu'à la demande de l'État ACP, il demande également que l'instruction des programmes tienne compte des contraintes en matière de ressources humaines nationales et assure la valorisation de ces ressources. Les conventions de financement sont insuffisamment circonstanciées dans ce domaine.

Encadré n° 8

#### Assistance technique

1. Au Cameroun, la synergie des compétences entre l'ingénieur de la délégation et la cellule de coordination des projets routiers régionaux placée auprès du maître d'ouvrage, a permis d'assurer pour la route Bertoua-Garoua Boulai: le bon fonctionnement de la procédure de non-objection aux ordres de service, la réaction aux problèmes d'exécution et la mobilisation ponctuelle d'experts en temps utile, la mise en œuvre efficace d'un audit périodique, une résistance appropriée aux prétentions de l'entreprise, et finalement l'établissement d'un partenariat constructif avec l'entreprise. En outre, le retour d'expérience au profit de la conception des prochains projets dans le pays semble assuré, et les mesures d'accompagnement ont fait l'objet d'un suivi attentif.

2. En Éthiopie, l'assistance technique auprès du maître d'œuvre était chargée, de façon peu réaliste, à la fois de tâches horizontales de renforcement des capacités et de tâches opérationnelles de gestion des marchés. Dès lors, elle n'a pas été en mesure de faire face aux nombreux problèmes de conception et d'exécution posés par les marchés financés par le FED. La réticence du maître d'ouvrage au droit de regard de la Commission sur l'exécution des marchés et ses attermoissements ont réduit fortement l'efficacité des bureaux de contrôle chargés de l'assistance à la supervision de l'exécution de chaque marché, ainsi que leur motivation à s'intégrer dans le dispositif de gestion.

3. En Jamaïque, la Commission, le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre ne sont pas parvenus à maîtriser l'exécution des projets examinés. Pour les projets routiers, les ressources en assistance technique n'ont pas été renforcées pour traiter la question des révisions de prix. Pour les marchés de traitement des eaux usées de Negril et Ocho Rios, les carences de la gestion contractuelle ont conduit à porter de 1 million d'euros à 4,1 millions d'euros les coûts de supervision à la charge du FED. Cette augmentation de 300 % a été effectuée en dérogation des règles internes limitant les augmentations des contrats de travaux et de service à 50 % de leur montant initial.

4. Au Mali, le contrat d'assistance à la supervision a été conclu sept mois après le début des travaux pour la route Diéma-Didiéni. Cinq chefs de mission se sont ensuite succédé. La qualité de l'analyse des réclamations de l'entreprise a été insuffisante.

5. Au Sénégal, aucune action n'a porté remède aux carences de l'assistance à la supervision constatées pour plusieurs marchés examinés. Pour la route Mékhé-Saint-Louis, les retards dans l'établissement des décomptes, des rapports et plannings d'avancement, et du journal de chantier se sont accumulés. Le contrat de services étant échu, aucune assistance technique n'a été apportée à la supervision des ultimes travaux ni à la réception définitive. Pour la route Senoba-Ziguinchor, trois chefs de mission se sont succédé, le rapport final est resté incomplet, des différences entre les quantités prévues et facturées sont restées inexpliquées, et l'analyse des réclamations de l'entreprise a été insuffisante. Pour la route Guéoul-Louga, l'analyse des réclamations de l'entreprise s'est révélée inexploitable, notamment parce qu'elle n'était pas chiffrée.

### CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

#### Appréciation d'ensemble

35. Les ouvrages financés par le FED contribuent généralement de façon significative et pertinente aux stratégies nationales de développement des infrastructures. Cependant, les réalisations, les coûts et les délais diffèrent trop souvent de manière substantielle des stipulations initiales des marchés. Si ce type de projet est par nature soumis à des variations et à des imprévus, la Cour constate que le dispositif de gestion conçu pour suivre l'exécution de travaux conformément aux stipulations des marchés ne peut garantir la bonne gestion financière des opérations en cas de modification importante de la conception ou de l'étendue des travaux (voir points 8 à 10).



36. Les insuffisances et erreurs dans les études de conception ou d'exécution sont à la base de nombre des dérapages constatés. L'absence de contrôle de la qualité des études conduit à fonder un trop grand nombre de marchés sur des cahiers des charges erronés ou irréalistes (voir points 13 à 20). Trop souvent, le dispositif d'exécution n'est pas mis en œuvre de façon suffisamment déterminée par les services centraux et les délégations de la Commission, ainsi que par les administrations nationales concernées. Cette situation permet ensuite aux entreprises de s'exonérer de leurs responsabilités ou, lorsque les modifications sont substantielles, de remettre en cause les prix qui résultent de la mise en concurrence. Le dispositif d'exécution mis en place pour gérer des situations normales se révèle insuffisant en pareils cas (voir points 21 à 25 et 32). La stratégie de recours à l'assistance technique ne permet pas toujours de renforcer les maillons faibles du dispositif propre à chaque pays (voir point 34).

37. Nombre de problèmes d'exécution rencontrés se retrouvent d'un marché et d'un pays à l'autre. Malheureusement les services centraux, de même que l'articulation entre ces services et les délégations, ne sont pas organisés pour en retirer une expertise sectorielle profitant à l'ensemble des marchés de travaux financés par le FED, ce qui ôte à l'intervention de la Commission une partie de sa valeur ajoutée. Les points clés sur lesquels le suivi des projets doit porter ne sont pas clairement définis et ce suivi est trop centré sur l'autorisation formelle des paiements (voir points 26 à 30). Les contractants dont les prestations sont insuffisantes ne font pas l'objet d'une détection et d'un suivi adéquats (voir points 14 et 31). Les informations et les systèmes comptables et de gestion sont inadaptés à un suivi rapproché de l'exécution technique et financière des projets (voir point 33).

### **Recommandations portant sur les études et dossiers d'appels d'offres**

#### **Recommandation n° 1**

38. Le contrôle qualité des études devrait être renforcé et la responsabilité financière des bureaux d'études devrait être mise en jeu en cas de négligence professionnelle de leur part.

*Le contrôle qualité des études devrait porter sur les points suivants:*

- définition de la précision de l'étude, et des études complémentaires nécessaires avant l'exécution,
- adéquation du budget alloué aux études et aux travaux, et intervention d'experts du pays ACP,
- erreurs et omissions et fiabilité des quantités des devis estimatifs. Une précision de l'ordre de 10 % pourrait être fixée,
- cohérence entre les études relatives à un même projet,
- clauses de révision de prix et précisions apportées par les clauses particulières aux conditions générales, notamment pour le traitement des litiges.

*La mise en jeu de la responsabilité des bureaux d'étude repose sur une transposition détaillée dans les cahiers des charges de l'article 14, paragraphe 5, et de l'article 17, paragraphe 3, des conditions générales applicables aux marchés de service. Le niveau de détail des études et des relevés sur le terrain prévus dans les offres devrait être assorti de garanties sur la précision des quantités et des méthodes retenues dans le dossier d'appel d'offres, ce qui contribuerait à éviter des offres aux budgets insuffisants.*

### **Recommandations portant sur les modifications en cours d'exécution**

#### **Recommandation n° 2**

39. Les ordres de service devraient toujours inclure une évaluation chiffrée de leur incidence quantitative et financière. Les modifications ayant pour conséquence de réduire l'étendue ou la qualité des ouvrages devraient faire l'objet d'une autorisation circonstanciée.

*La quantification devrait porter non seulement sur les positions du devis estimatif immédiatement affectées, mais également sur les autres positions, ainsi que sur la durée des travaux.*

*Les réductions ne devraient pas être considérées à la légère comme des économies, en particulier lorsqu'elles sont réalisées pour faciliter l'acceptation de surcoûts inattendus. L'analyse devrait porter sur:*

- l'éventuelle modification à l'avantage du contractant de la structure des prix,
- les conséquences sur la rentabilité des ouvrages,
- les possibilités alternatives d'augmenter le budget du projet.

#### **Recommandation n° 3**

40. La supervision devrait mobiliser immédiatement les compétences nécessaires pour résoudre les problèmes d'exécution. La pratique consistant à renvoyer le traitement des réclamations à la fin du marché devrait être abandonnée.

*Lorsque des problèmes d'exécution sont soulevés, la supervision devrait faire réaliser immédiatement les expertises nécessaires pour les apprécier et les résoudre avec autorité.*

*Toutes les réclamations ou notifications par l'entreprise d'événements susceptibles de conduire à une réclamation devraient faire l'objet d'un suivi sur base de délais préétablis pour:*

- l'accusé de réception et la demande de quantification et justification par le superviseur,
- la production des données quantifiées et des pièces justificatives par l'entreprise,
- l'acceptation ou le rejet par le superviseur, sur la base d'expertises appropriées dans les délais impartis.

**Recommandations portant sur le dispositif de gestion****Recommandation n° 4**

41. La déconcentration des responsabilités vers les délégations devrait être accompagnée d'une réorganisation permettant aux services centraux d'appuyer les délégations par une expertise sectorielle.

*L'organisation et la mission des services centraux devraient prendre en considération les points suivants:*

- *abandon de l'organisation géographique des services centraux au profit de pôles de compétence bénéficiant à tous les projets du même type,*
- *renforcement des outils de base de gestion de la délégation: identification des points clés sur lesquels les efforts de gestion doivent porter, suivi de l'estimation du coût final du marché, tableaux de bord, exemples d'interprétation des conditions générales, enregistrement des informations utiles au développement de l'expertise sectorielle de la Commission,*
- *conduite des évaluations de fin de projet pour tous les projets d'envergure dès que ceux-ci sont substantiellement achevés.*

*Les informations suivantes devraient être collectées et disséminées auprès des délégations:*

- *performances de l'assistance technique, des bureaux d'études, ainsi que des entreprises titulaires des marchés de travaux,*
- *différends dans l'interprétation des conditions générales et spécifiques des marchés, même lorsque ceux-ci sont résolus localement à l'amiable,*
- *principaux problèmes d'exécution rencontrés et solutions trouvées,*
- *stratégie de recours à l'assistance technique, qui devrait être appréciée au moment de la proposition de financement.*

**Recommandation n° 5**

42. Une attention accrue devrait être portée aux mesures d'accompagnement ayant une incidence déterminante sur la rentabilité et la pérennité des ouvrages.

*La prise en compte des points suivants devrait être renforcée:*

- *les contraintes de supervision et de maintenance des projets de faible envergure ou dispersés géographiquement,*
- *la maintenance et le contrôle des charges à l'essieu pour les routes, les politiques tarifaires et de raccordement pour le traitement des eaux usées,*
- *la possibilité d'un partenariat avec les entreprises combinant construction et maintenance des routes.*

**Recommandation n° 6**

43. Les conditions générales relatives à l'exécution des marchés de travaux, inchangées depuis mars 1990, devraient être réexaminées à la lumière de l'expérience acquise.

*Une attention particulière devrait être portée aux points suivants:*

- *le paiement des avances permettant le démarrage et la mobilisation des équipements devrait être assorti d'un suivi formel de cette mobilisation et de sanctions financières en cas de non-mobilisation dans les délais prévus,*
- *les pénalités de retard pourraient être associées à un bonus en cas de respect ou d'anticipation des délais,*
- *l'absence d'accord sur le programme d'exécution devrait avoir des conséquences.*

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 8 mai 2003.

Par la Cour des comptes  
Juan Manuel FABRA VALLÉS  
Président

## ANNEXE I

## Marchés de travaux financés par les sixième, septième et huitième FED

(en millions d'euros)

Pays	Marchés recensés	Paiements
Angola	48,36	38,52
Antigua-et-Barbuda	4,64	4,64
Bahamas	6,97	6,97
Barbade	32,31	30,53
Belize	23,12	23,12
Bénin	189,77	126,13
Botswana	23,61	23,36
Burkina Faso	212,89	139,66
Burundi	75,76	73,27
<b>Cameroun</b>	<b>164,57</b>	<b>141,49</b>
Cap-Vert	28,84	27,90
Comores	22,99	22,93
Congo (Brazzaville)	27,92	27,64
Coopération régionale	0,00	0,00
Côte d'Ivoire	19,90	19,75
Djibouti	16,39	16,03
Érythrée	17,35	7,38
<b>Éthiopie</b>	<b>163,94</b>	<b>92,84</b>
Fidji	14,48	14,48
Gabon	45,14	44,66
Gambie	6,20	6,20
Ghana	82,64	69,52
Grenade	0,43	0,43
Guinée	187,21	122,49
Guinée équatoriale	7,81	6,29
Guinée-Bissau	44,40	28,81
Guyana	20,72	20,21
Haïti	56,33	34,00
<b>Jamaïque</b>	<b>63,78</b>	<b>61,65</b>
Kenya	70,21	70,21
Kiribati	0,10	0,10
Lesotho	52,39	44,85
Libéria	3,00	2,74
<b>Madagascar</b>	<b>116,67</b>	<b>113,29</b>
Malawi	145,80	128,55
<b>Mali</b>	<b>171,12</b>	<b>117,21</b>
Maurice	41,04	36,34
Mauritanie	90,57	72,63
Mozambique	133,51	110,26
Namibie	33,38	31,77
Niger	134,20	112,03
Nigeria	58,70	58,04
Ouganda	103,95	101,19
Papouasie — Nouvelle-Guinée	53,35	53,30
République démocratique du Congo	43,85	39,24

(en millions d'euros)

République centrafricaine	83,77	83,56
République dominicaine	30,67	20,33
Rwanda	63,30	58,03
Saint-Christophe-et-Nevis	7,92	7,91
Saint-Vincent-et-les-Grenadines	7,09	7,09
Sainte-Lucie	2,61	2,61
Salomon	2,89	2,89
Samoa	21,00	18,41
São Tomé et Príncipe	10,86	8,96
<b>Sénégal</b>	<b>147,05</b>	<b>117,87</b>
Seychelles	6,97	6,92
Sierra Leone	37,27	35,52
Somalie	3,49	3,31
Soudan	7,38	7,38
Suriname	12,90	12,79
Swaziland	23,74	23,68
<b>Tanzanie</b>	<b>233,71</b>	<b>211,60</b>
Tchad	102,04	68,02
Togo	21,40	21,40
Tonga	6,43	6,20
Trinidad-et-Tobago	16,17	5,74
Vanuatu	3,99	3,93
Zambie	89,54	75,67
Zimbabwe	15,49	15,36
<b>Total Afrique, Caraïbes et Pacifique</b>	<b>3 818,03</b>	<b>3 147,83</b>
Anguilla	1,55	1,55
Antilles néerlandaises	3,24	3,24
Aruba	9,01	9,01
Caïmans	1,49	1,49
Îles Vierges	2,47	2,47
Mayotte	9,01	8,98
Montserrat	4,20	4,20
Nouvelle-Calédonie	10,07	9,18
Polynésie française	13,37	10,31
Saint-Pierre et Miquelon	2,60	2,60
Sainte-Hélène	1,39	1,39
Turks-et-Caïcos	4,76	4,76
Wallis-et-Futuna	0,55	0,55
<b>Total pays et territoires d'outre-mer</b>	<b>63,72</b>	<b>59,72</b>
<b>Total des marchés de travaux recensés</b>	<b>3 881,74</b>	<b>3 207,55</b>
<b>Total des FED 6, 7 et 8</b>	<b>23 598,14</b>	<b>20 610,88</b>
<b>Part des marchés de travaux recensés</b>	<b>16 %</b>	<b>16 %</b>

Source: Comptes de la Commission au 30 septembre 2002 retraités pour affecter les projets régionaux aux pays bénéficiaires. Les contrats examinés dans le cadre de ce rapport concernent les pays en caractères gras (voir détail en annexe II).

## ANNEXE II

## Marchés examinés

(en millions d'euros)

Numéros comptables	Description	Date du marché	Montant initial du marché hors provisions	Montant engagé au 30.9.2002	Montant payé au 30.9.2002	Total des marchés de travaux recensés	Pourcentage examiné
5 CM 44, 45 6 CM 17 1, 18 1, 42 1	Route Yaoundé — Ayos	05/91	62,4	66,2	66,2		
6 RPR 555 2 7 RPR 630 3,4, 12 à 15 7 CM 50 2, 50 3	Route Bertoua — Garoua Boulaï	03/99	55,1	68,2	59,8		
7 CM 43 7, 8 CM 11 3	Protection, assainissement — ville de Kousseri	03/98	4,5	4,7	4,7		
7 CM 43 5, 44 1	Voirie — ville de Kousseri	06/97	2,3	2,4	2,4		
<b>Sous-total Cameroun</b>	<b>4</b>		<b>124,3</b>	<b>141,6</b>	<b>133,1</b>	<b>164,6</b>	<b>86 %</b>
7 ET 93 1, 94 1	Route Addis Abeba — Modjo — Awasa	09/97	39,4	49,1	44,6		
7 ET 99 01, 8 ET 3 3	Route Addis Abeba — Jimma	03/99	52,7	70,0	30,6		
8 ET 4 1	Route Addis Abeba — Woldyia Lot 2	11/00	35,9	38,3	12,2		
7 ET 90 3	Bâtiment scolaire au collège agricole d'Awassa	10/99	0,2	0,2	0,2		
<b>Sous-total Éthiopie</b>	<b>4</b>		<b>128,2</b>	<b>157,6</b>	<b>87,7</b>	<b>163,9</b>	<b>96 %</b>
7 JM 6 5, 8 JM 12 1	Route Papine — Buff Bay	03/99	6,2	8,6	8,4		
7 JM 6 7, 8 JM 12 2	Route Chovey-Highgate, Port Maria-Water Valley	03/99	2,9	3,6	3,5		
7 JM 6 8, 8 JM 12 3	Route Highgate- Richmond, Highgate- Tavern Hill	03/99	2,7	2,8	2,8		
7 JM 23 2 et 3, 24 1 et 2	Assainissement Negril et Ocho Rios	05/94	26,4	32,0	29,7		
<b>Sous-total Jamaïque</b>	<b>4</b>		<b>38,1</b>	<b>47,0</b>	<b>44,5</b>	<b>63,8</b>	<b>74 %</b>
7 MAG 33 2	Route nationale 4 et pont sur Kamolandy	02/96	14,1	25,2	25,2		
6 MAG 69 13	Abattoirs de province	12/97	1,8	1,8	0,8		
6 MAG 85 5	Aéroports de province	10/97	6,6	7,2	7,2		
<b>Sous-total Madagascar</b>	<b>3</b>		<b>22,4</b>	<b>34,2</b>	<b>33,2</b>	<b>116,7</b>	<b>29 %</b>
7 MLI 80 5, RPR 386 1	Route Segou-Faramana	05/96	11,4	13,1	12,1		
7 MLI 80 3	Route en terre Diéma- Didieni	04/96	10,8	12,3	10,5		
7 MLI 80 4	Route Ouan-Sevare	04/96	3,1	3,8	3,8		
8 MLI 06 1	Route Sévaré-Bandiagara	11/99	5,0	5,8	5,8		
6 MLI 27 59	Route Miyou-Macina	05/00	3,9	4,5	3,9		
<b>Sous-total Mali</b>	<b>5</b>		<b>34,1</b>	<b>39,5</b>	<b>36,2</b>	<b>171,1</b>	<b>23 %</b>
7 SE 1 3	Route Guéoul-Barale	05/93	3,8	3,3	2,9		
7 SE 1 4	Route-Meckhe — St Louis	08/95	11,2	13,6	10,4		
7 SE 1 5	Route Nioro du Rip -Keur Ayib	12/95	2,0	2,6	2,6		

(en millions d'euros)

7 SE 1 6	Route Senoba-Ziguinchor	04/96	11,6	15,4	12,2		
8 SE 31 1	Assainissement Pikine (St-Louis)	07/00	4,1	4,1	4,1		
<b>Sous-total Sénégal</b>	<b>5</b>		<b>32,6</b>	<b>38,9</b>	<b>32,2</b>	<b>147,0</b>	<b>26 %</b>
5 TA 42, 6 TA 11 1	Port de Zanzibar (commencé avec le cinquième FED)	12/87	13,5	23,9	23,9		
8 TA 10 1	Routes de Mwanza	10/00	22,5	25,7	9,6		
7 RPR 27 10	Protection contre les inondations	08/95	3,0	7,2	7,2		
7 TA 111 10	Réhabilitation de routes à Dar Es-Salaam	12/98	1,6	1,7	1,7		
7 TA 89 1	Route de Bagamoya (hors travaux financés bilatéralement par l'Italie)	04/96	1,3	2,0	1,8		
<b>Sous-total Tanzanie</b>	<b>5</b>		<b>41,8</b>	<b>60,5</b>	<b>44,1</b>	<b>233,7</b>	<b>26 %</b>
<b>Total</b>	<b>30</b>		<b>421,7</b>	<b>519,3</b>	<b>411,0</b>	<b>1 060,8</b>	<b>49 %</b>
Couverture de l'audit				13 %	13 %	27 %	
<b>Total des marchés de travaux recensés au titre des FED 6, 7, 8</b>				<b>3 881,7</b>	<b>3 207,6</b>	<b>3 881,7</b>	

Source: Marchés et comptes de gestion de la Commission au 30 septembre 2002.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### RÉSUMÉ

I. La Commission se félicite de l'analyse effectuée par la Cour afin de déterminer l'origine des problèmes qui ont affecté certains marchés de travaux, ainsi que les solutions envisageables pour améliorer les méthodes utilisées en vue de prévenir ces problèmes. La concentration de l'audit de la Cour sur des domaines à risque permet d'identifier les difficultés qui doivent être abordées sur un large front. La Commission n'est pas la seule à financer des projets d'infrastructure dans les pays ACP et d'autres bailleurs de fonds ont éprouvé des difficultés analogues.

Les procédures adoptées par la Commission ces dernières années, notamment les lignes directrices pour le secteur des transports publiées en 1996 et les procédures d'appel d'offres révisées en 2000, tentent déjà d'apporter une réponse à ces problèmes. La Commission s'efforce désormais de veiller à ce que les études de conception soient terminées, avant de prendre la décision de financer les marchés de travaux, et pense que cela devrait contribuer à résoudre les problèmes relevés par la Cour.

II. En 1994, la Commission a réalisé une évaluation de ses programmes dans le secteur des transports, qui arrivait à la conclusion que la construction de réseaux routiers durables nécessitait une approche sectorielle. Cette approche a donc été élaborée en partenariat avec les autres bailleurs de fonds, en particulier avec les États membres et la Banque mondiale.

Ces dernières années, la Commission a amélioré ses pratiques en matière de résolution des problèmes liés aux retards de construction. Celles consistant, par exemple, à attendre l'achèvement complet de la phase de conception avant d'attribuer les marchés de travaux et de s'adjoindre les services des architectes-conseils également pour superviser les travaux de construction réduisent fortement la fréquence des problèmes techniques, financiers et de gestion. En parallèle, des programmes de formation en matière de politique sectorielle et de gestion des projets sont organisés à l'intention des fonctionnaires de la Commission depuis le milieu des années 1990. Il en résulte une bien meilleure compréhension des problèmes que l'audit de la Cour a permis d'identifier.

Il convient de mettre en évidence le rôle majeur joué par les autorités des pays ACP dans la gestion de la phase de mise en œuvre des projets et dans la mise en place des mesures destinées à assurer l'entretien des infrastructures après l'achèvement des travaux. La Commission insiste sur l'importance des divers pouvoirs conférés aux institutions locales en vertu des conventions de Lomé et de l'accord de Cotonou. Dans certains cas mentionnés par la Cour, les insuffisances constatées au niveau de la conception des projets sont directement imputables à des études auxquelles la Commission n'a pas participé. Cependant, les vastes projets de ce genre ne peuvent pas être planifiés à la perfection et nombreux sont les problèmes qui ne peuvent pas être anticipés. Répondre au besoin de modifier un projet en tentant de trouver la solution la plus rentable témoigne d'une bonne gestion.

III. En dépit des problèmes techniques et financiers rencontrés, les projets de routes audités se sont révélés des succès du point de vue économique, dans la mesure où ils ont amélioré l'accès aux marchés locaux et entraîné une croissance du commerce régional. Les fonctions révisées des services centraux de la Commission qui sont introduites actuellement permettent à ces derniers de veiller à ce que les meilleures pratiques soient rapide-

ment adoptées dans les différents pays. En outre, une rotation du personnel est organisée entre le siège et les délégations dans les pays ACP, et les effectifs des délégations sont progressivement accrus dans le cadre du processus de déconcentration.

- IV. a) Les procédures de la Commission applicables à la sélection des consultants ont été complètement revues en 2000, de telle sorte que la qualité et les résultats devraient connaître une amélioration. En cas de négligence professionnelle, c'est au maître d'ouvrage (habituellement le gouvernement) qu'il incombe de prendre les mesures nécessaires.
- b) La Commission a déjà entamé un examen minutieux des problèmes énumérés par la Cour qui se posent lorsqu'une modification du contrat initial est demandée par le contractant. Elle entend veiller à ce que les instructions existantes concernant les justifications à fournir pour l'analyse des réclamations soient pleinement respectées.
- c) La mise en œuvre de la réorganisation décidée en février 2003 est en cours.

### INTRODUCTION

3. Il convient de souligner l'importance du rôle joué par les autorités des pays ACP dans la gestion de la phase de mise en œuvre des projets et dans la mise en place des mesures nécessaires pour assurer l'entretien des infrastructures après l'achèvement des projets. La Commission insiste sur l'importance des divers pouvoirs conférés aux institutions locales en vertu des conventions de Lomé et de l'accord de Cotonou. Dans certains cas mentionnés par la Cour, les insuffisances constatées au niveau de la conception des projets sont directement imputables à des études auxquelles la Commission n'a pas participé.

6. La Commission reconnaît que la démarche de contrôle suivie par la Cour a permis d'identifier les principaux types de problèmes effectivement posés par la mise en œuvre des marchés de travaux. Elle note que l'audit de la Cour n'a pas porté sur l'incidence économique des projets.

### DIFFÉRENCES EXCESSIVES ENTRE LES MARCHÉS ET LES RÉALISATIONS

8. La Commission estime que le fait que les travaux aient été correctement exécutés dans la plupart des cas constitue une appréciation et une réalisation positives. Les projets de routes audités se sont révélés des succès du point de vue économique, dans la mesure où ils ont amélioré l'accès aux marchés locaux et entraîné une croissance du commerce régional. Ils viennent s'ajouter aux projets de routes financés depuis la fin des années 1980, ce qui fait passer à quelque 30 000 kilomètres le réseau routier qui a apporté des avantages significatifs aux pays et régions concernés.

b) La Commission considère que les risques techniques et financiers relatifs aux routes Addis Ababa-Jima et Addis Ababa-Woldiya en Éthiopie sont maintenant circonscrits.

c) D'importants efforts ont été réalisés pour tirer du projet de route Yaoundé-Ayos des enseignements profitables au projet de route Bertoua-Garoua Boulai: prise en compte des préoccupations environnementales au cours des phases de conception et d'identification du projet, résolution rapide des problèmes apparaissant au cours de l'exécution des travaux et optimisation du projet en cours d'exécution. À Zanzibar, l'aide a été temporairement suspendue, mais de nouveaux plans sont en cours d'élaboration en vue de lancer un projet révisé.

9. La compensation de surcoûts par la réduction ou la suppression de certains travaux est une décision qui est prise en tenant compte des coûts et avantages des autres solutions envisageables et ne constitue pas une anomalie en soi.

10. b) Dans certains projets, la définition de spécifications plus exigeantes au cours de la phase de mise en œuvre constituait une des raisons principales de l'augmentation des coûts.

*Encadré n° 1, point 1.* Le fait qu'une nouvelle étude de faisabilité soit planifiée pour l'élargissement de la section de route Addis Ababa-Modjo ne signifie pas que le trafic local a été sous-évalué au moment de la conception des travaux déjà réalisés. Les modifications apportées à la conception du projet en cours de construction, principalement celles qui concernent la troisième voie pour véhicules lents, ont fortement contribué à rendre le trafic pratiquement fluide à la vitesse de conception. La nouvelle étude de faisabilité pourrait donc, au contraire, être considérée comme un exemple de planification adéquate dans une situation changeante, étant donné que les travaux qui pourraient découler de cette étude ne seront pas réalisés avant huit à dix ans. D'ici là, le projet examiné sera bien engagé dans sa deuxième décennie et aura, dès lors, pleinement atteint ses objectifs.

*Encadré n° 1, point 2, premier tiret.* En ce qui concerne la ville de Kousséri au Cameroun, la profondeur des ouvrages de protection n'est insuffisante qu'à certains endroits bien précis. Aucun problème de stabilité n'a été signalé jusqu'à présent.

*Encadré n° 1, point 2, deuxième tiret.* S'agissant des trois marchés routiers en Jamaïque, une solution ne comportant aucun risque d'instabilité des talus a été envisagée mais elle n'était pas rentable. Le problème des accotements mentionné dans le rapport de la Cour ne concernait que certaines sections de la route. La seule autre solution possible consistait à réduire le nombre de kilomètres. Cette option n'a pas été retenue parce qu'elle aurait entraîné des difficultés de circulation permanentes.

En ce qui concerne le projet de traitement des eaux usées en Jamaïque, l'évaluation *ex post* arrive à la conclusion que les deux réseaux d'égouts fonctionnent sans interruption et qu'à ce jour, ils n'ont connu que quelques pannes en trois ans de fonctionnement.

S'agissant du port de Zanzibar, il est actuellement question de lancer un projet révisé.

11. C'est avec raison que la Cour identifie la capacité à assurer l'entretien des réseaux routiers comme la principale condition de leur durabilité. Cet élément était également mis en évidence dans l'évaluation du secteur des transports réalisée par la Commission en 1993-1994. En outre, l'évaluation recommandait d'abandonner l'approche «projet par projet» au profit d'une approche sectorielle, afin de garantir la durabilité de la maintenance au niveau des pays.

En 1996, la Commission, en coordination avec les États membres, a publié des lignes directrices pour le secteur des transports intitulées «Vers une infrastructure de transport durable. Une approche sectorielle mise en pratique». Ces lignes directrices constituent le fondement de la stratégie adoptée par la Commission pour soutenir le secteur des transports, et le secteur routier en particulier, dans les pays où il s'agit d'un secteur de concentration. Des programmes sectoriels ont été élaborés en collaboration avec les États membres et la Banque mondiale dans de nombreux pays partenaires tels que le Bénin, le Ghana, le Sénégal, le Cameroun, le Tchad, l'Éthiopie, le Kenya, la Tanzanie, l'Ouganda, le Malawi, Madagascar, le Mozambique et la Zambie.

La communication 422 de la Commission de juillet 2000, intitulée «La promotion de transports durables dans la coopération au développement», présente l'approche sectorielle adoptée en définissant les principes applicables aux transports.

Cette communication ainsi que lignes directrices pour le secteur des transports fournissent une bonne base pour les «lignes directrices de programmation du 9<sup>ème</sup> FED» concernant le secteur des transports. Ces lignes directrices abordent la question de l'entretien soulevée par la Cour et fournissent une feuille de route pour la définition de la stratégie de réponse de la Communauté européenne en faveur des transports dans les documents de stratégie par pays et les programmes indicatifs nationaux.

La Commission fait donc du problème de l'entretien des routes et de la durabilité du secteur routier une priorité et, en 2002, elle a lancé une évaluation globale de ses interventions dans le domaine des transports. Cette évaluation abordera les questions soulevées par la Cour et fournira un retour d'information très utile pour améliorer l'application de l'approche sectorielle.

12. La Commission et de nombreux autres bailleurs de fonds partagent les inquiétudes de la Cour concernant le contrôle des charges à l'essieu et la sécurité routière. Le code de la route est difficile à faire respecter dans la mesure où de nombreuses agences et institutions sont concernées, par exemple la police de la route, les inspecteurs de l'agence routière et les tribunaux d'instance locaux. En outre, les exemples de bonne pratique dans ce domaine sont rares en Afrique sub-saharienne. D'autres secteurs connaissent des problèmes analogues.

En Éthiopie, le gouvernement commence à mettre en œuvre les recommandations des études financées par la Communauté européenne portant sur la gestion des charges à l'essieu et l'actualisation du code de la route.



En dépit du coût élevé que représentent les accidents de la route pour l'économie et de l'incidence négative qu'ils ont d'un point de vue social, la sécurité routière n'est pas considérée comme une priorité dans la politique menée par les gouvernements des pays ACP. La Communauté européenne apporte son soutien aux gouvernements d'Éthiopie et du Lesotho afin de renforcer la sensibilisation à la sécurité routière et de réduire le nombre d'accidents.

*Encadré n° 2, point 1.* Les travaux d'entretien au Cameroun devaient être effectués sur un réseau routier jugé prioritaire et non sur l'ensemble du réseau routier national, qui est vaste, en effet. Bien que la situation ne soit pas encore satisfaisante dans ce domaine, elle s'est considérablement améliorée depuis la création du fonds routier et le lancement du programme «Perfed2» financé par le FED, surtout du point de vue des ressources mobilisées et de la capacité des petites et moyennes entreprises et des consultants, mais également en ce qui concerne les résultats obtenus.

*Encadré n° 2, point 2.* Les amendes pour surcharge en Éthiopie ne pourront être appliquées qu'une fois que leurs modalités d'application seront intégrées dans la réglementation en vigueur pour les transports routiers. Une étude financée au titre du FED, achevée en octobre 2002, prévoit un projet de législation qui devrait être soumis au Parlement début 2003.

La nécessité de contrôler le stationnement pour des raisons de sécurité ou de stabilité structurelle est reconnue. Les avis divergent quant à la solution technique la plus appropriée (la construction de zones de stationnement est une solution envisagée parmi d'autres).

Sur la route Addis Ababa-Jima, les travaux d'entretien n'ont pas pu être effectués sur les sections de route confiées au contractant. La suspension imprévue des travaux pendant pratiquement deux ans y a effectivement affecté le programme d'entretien mis en œuvre au moyen de ressources nationales. Afin de rendre la situation moins défavorable, au cours de la dernière saison sèche (2002), des travaux d'entretien ont été réalisés, avec une certaine efficacité, sur les tronçons les plus gravement endommagés.

*Encadré n° 2, point 3.* En Jamaïque, l'évaluation *ex post* du projet de traitement des eaux usées, qui a été achevée en novembre 2002, recommande des lignes d'action destinées à remédier aux insuffisances constatées. Il s'agit de définir un plan révisé pour le programme d'assistance aux usagers et de prévoir des fosses septiques et des fosses de décantation pour l'élimination des eaux usées. La coopération avec la commission nationale des eaux est permanente depuis la fin du projet.

#### **FACTEURS INFLUENÇANT LES RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION DES MARCHÉS**

13. La Commission est consciente de l'importance des études de conception et des difficultés qui sont susceptibles de découler de leurs faiblesses.

Une partie de la solution consiste à faire en sorte que le contrat concernant l'étude de conception soit attribué en mettant principalement l'accent sur la qualité technique de l'étude, ce qui est davantage la tendance depuis la modification des procédures d'appel d'offres introduite en 2000.

14. Dans les cas de négligence professionnelle, c'est au maître d'ouvrage — dans le cadre de la convention de Lomé, c'est habituellement le gouvernement ACP — qu'il incombe de prendre les mesures nécessaires.

15. Les procédures en vigueur depuis 2000 pour l'attribution des marchés de services prévoient d'accorder davantage d'importance à la qualité technique, notamment pour ce qui est des études préparatoires concernant des projets d'infrastructure.

La Commission estime qu'il est possible d'améliorer la qualité technique des études en adoptant des termes de référence plus précis en la matière.

16. Afin d'éviter les problèmes mentionnés par la Cour, des experts des pays ACP sont toujours associés à des experts de l'Union européenne pour la réalisation des études et des autres activités relevant de l'assistance technique. La participation locale peut atteindre 80 % du nombre de personnes-mois requis pour les travaux sous contrat. Le même principe est appliqué pour les marchés de travaux. Les entreprises de l'Union européenne soustraient une partie significative des travaux à des entreprises locales. Ces dernières bénéficient également du transfert de technologies.

17. La Commission s'efforce d'améliorer le contrôle de la qualité des études préparatoires.

Dans le cas particulier de projets complexes concernant, par exemple, des centrales hydroélectriques, une possibilité consiste à signer des contrats séparés avec des consultants autres que ceux qui sont responsables des études préparatoires.

*Encadré n° 3, point 2.* Il s'est révélé nécessaire d'apporter des modifications à la conception du projet de route Addis-Jima parce que l'état de la route s'est détérioré plus rapidement que prévu entre le moment de la conception et la période d'exécution des travaux de construction ou parce qu'il convenait de mettre en œuvre des solutions qui répondaient mieux aux besoins réels du projet. Le caractère hautement expansif du matériau sol a nécessité l'adoption de solutions techniques adaptées. En conséquence, les quantités prévues au contrat ont été modifiées afin de tenir compte de la solution technique finalement adoptée.

La conception du projet de route Addis Ababa-Woldiya a été réalisée sous la responsabilité du gouvernement éthiopien et financée par ce dernier. Au moment de la conception, il est possible que l'ERA n'ait pas été en mesure d'identifier les problèmes potentiels de cette conception. Par précaution, la Commission a procédé à une vérification croisée de la conception du projet de route dès qu'il est apparu que des problèmes analogues étaient susceptibles de se manifester dans d'autres projets financés par la Communauté européenne, par exemple, sur la route Addis-Jima.

Les informations concernant l'auditorium du collège d'Awassa sont exactes. Elles reflètent des problèmes de capacité imputables au maître d'ouvrage. Un programme de soutien (8. ACP. ET.021) a été approuvé et lancé en vue de renforcer la capacité administrative du ministère de l'éducation, en particulier en ce qui concerne les procédures d'appel d'offres.

18. La Commission reconnaît que les divers éléments mentionnés posent un problème. Il est inévitable que plusieurs mois soient nécessaires pour mener à bien les procédures d'appel d'offres et pour que le contractant soit en mesure de mobiliser ses ressources. Il arrive également que la main-d'œuvre doive attendre plusieurs mois avant de pouvoir se charger des tronçons de route les plus éloignés. En conséquence, il peut s'écouler deux à trois ans entre le moment où les études sont achevées et celui où les travaux de réhabilitation sont exécutés sur certaines sections de route. La rapidité avec laquelle le trafic a augmenté sur les principales voies publiques africaines durant les années 1990 et l'inexactitude des données historiques concernant le trafic local ne permettent que très difficilement aux concepteurs des projets de prévoir les véritables besoins en matière de construction sur de telles périodes. À cela s'ajoute le fait que la plupart des routes qui nécessitaient un entretien régulier étaient faites de plusieurs couches (bitume répandu sur du gravier granulométré, en deux ou trois couches) et avaient donc tendance à se dégrader rapidement en raison de l'augmentation constante du trafic.

Chaque fois que les ressources financières disponibles le permettent, les routes sont désormais conçues de façon à mieux résister aux charges à l'essieu et sont construites en asphalte prémélangé (qui offre un contrôle de qualité bien supérieur et, dès lors, permet d'espacer les gros travaux d'entretien).

19. Voir les réponses formulées au point 9.

20. Les investissements dans les infrastructures exigent des fonds considérables. Différentes solutions sont adoptées cas par cas, par exemple en limitant les dimensions de l'infrastructure prévue, ce qui peut toutefois se révéler une solution rentable. Dans un avenir immédiat, la Commission entend examiner quels sont les solutions adaptées aux contraintes du nouveau règlement financier applicable au FED.

Les nouvelles procédures visant à attribuer les marchés aux consultants appropriés, l'insistance avec laquelle il est exigé que les études de conception soient complètement achevées avant de prendre la décision de financement, de même que les contraintes temporelles imposées par le nouveau règlement financier, devraient garantir une meilleure structuration des études et des programmes de travail et rendre les majorations de coûts beaucoup moins fréquentes.

21. La Commission est consciente des difficultés mentionnées par la Cour.

- a) Elle reconnaît les observations formulées pour les projets audités. Les insuffisances constatées n'auraient pas dû se manifester étant donné qu'il incombe normalement au maître d'œuvre d'assurer un suivi rapproché de ces éléments au nom du maître d'ouvrage.
- b) Avant de modifier les activités couvertes par un marché de travaux, il est normal d'effectuer un contrôle étendu et détaillé de l'ensemble des conséquences financières et autres qu'aura cette modification (notamment de ses conséquences en termes de calendrier). La Commission prend note des observations de la Cour et rappellera aux services compétents qu'ils doivent veiller à ce que les règles soient appliquées dans tous les cas.

- c) Les contrats de services actuels de la Commission contiennent toutes les dispositions générales nécessaires ou autorisent des modifications jugées appropriées, au cas par cas, en vertu des conditions spéciales, afin de couvrir les besoins en matière de contrôle. La Commission veillera à vérifier que les dispositions correspondantes sont bien appliquées.

- d) La Commission estime que les modifications plus importantes qui ont une incidence financière significative ou d'autres conséquences majeures devraient faire l'objet d'avenants officiels précisant les quantités finales (provisoires), et que le budget (détaillé et global) devrait être conservé et actualisé régulièrement.

La Commission prend note des observations de la Cour et veillera à ce que ce soit toujours le cas.

- e) Lorsque les quantités font l'objet de modifications significatives, les conditions d'exécution des travaux prévues dans l'appel d'offres auquel le contractant a participé peuvent s'en trouver altérées. (Il convient de noter que ce sont le contractant et le maître d'ouvrage qui se mettent d'accord sur de nouveaux prix).
- f) La Commission prend note des observations de la Cour et rappellera aux services compétents la nécessité de vérifier les justifications de telles modifications.

22. La Commission reconnaît la nécessité d'identifier les meilleures pratiques dans ce domaine et prépare actuellement une formule de révision des prix qu'elle entend proposer aux délégations. Il s'agit là d'un bon exemple du rôle qu'ont à jouer les services centraux, comme conséquence du processus actuel de déconcentration des fonctions vers les délégations de la Commission.

23. La Commission reconnaît que le programme d'exécution prévu à l'article 17 des conditions générales des marchés constitue un outil essentiel pour le suivi des travaux et aurait dû être disponible dans tous les cas examinés par la Cour. La Commission entend prendre les mesures qui s'imposent pour faire en sorte que les dispositions de l'article 17 soient respectées par les maîtres d'ouvrage.

24. Voir, au point 32, les réponses formulées par la Commission au sujet des réclamations.

S'agissant du projet de Jima, des progrès substantiels ont été enregistrés, le maître d'ouvrage ayant rapidement traité les réclamations présentées par le contractant.

- a) Il est, en effet, préférable de traiter les réclamations au moment où elles sont introduites plutôt que d'en repousser le traitement pour les négocier globalement en fin de projet. La Commission étudie les procédures permettant de veiller à ce qu'elles soient traitées, autant que possible, au moment de leur introduction. La Commission, qu'il s'agisse du siège ou des délégations, n'est pas toujours en mesure de traiter les réclamations en temps réel. Ces dernières étant présentées par le titulaire du marché de travaux auprès du maître d'ouvrage, la Commission peut difficilement faire progresser la situation dans ce domaine sans l'aide des autres acteurs concernés.

- c) Il n'est pas toujours possible d'évaluer les conséquences financières des prolongations au moment où elles sont demandées mais la Commission entend réfléchir aux moyens de développer les capacités dans ce domaine.
- d) Conformément à l'article 5 du règlement de procédure de conciliation et d'arbitrage pour les marchés financés par le FED, avant une demande d'arbitrage, une partie peut solliciter l'intervention amiable de la Commission ou le règlement du différend par voie de conciliation.

La Commission n'a aucune obligation d'accepter les demandes de médiation.

25. Il convient de garder à l'esprit un élément fondamental: lorsqu'un problème technique imprévu survient, il importe de trouver une solution appropriée. Cette solution doit être trouvée rapidement (dans le cas contraire, le contractant est en droit d'exiger des indemnités couvrant le délai d'attente) et il en résulte une augmentation du coût du projet.

Le rôle de la délégation est de juger si la solution choisie est optimale du point de vue financier, compte tenu des aspects techniques et du programme d'exécution des travaux qui en découle. Dans la mesure du possible, depuis 2001, toutes les études techniques et financières (sur place et au siège) sont réalisées avant le financement des travaux, ce qui permet de réduire de façon significative le risque d'imprévus majeurs.

Conjuguée à la politique consistant à confier également la supervision des travaux à l'architecte-conseil, cette approche devrait permettre de réduire considérablement la fréquence des modifications imprévues et coûteuses qui sont apportées aux chantiers.

26. Une rotation du personnel couvrant des domaines d'expertise différents est organisée entre le siège et les délégations ainsi qu'entre ces dernières.

La politique de déconcentration, qui sera en vigueur dans la plupart des pays ACP en 2004, est fortement liée à cette question. En outre, le nouvel organigramme des services centraux introduit actuellement a précisément pour objectif de renforcer le rôle du siège dans la diffusion des meilleures pratiques et la fourniture d'un appui technique aux délégations.

27. Les délégations réalisent deux séries de contrôles: financiers/comptables et opérationnels. Les premiers, auxquels se réfère principalement le présent point, sont effectués grâce au système comptable en ligne ou à son prédécesseur, qui est manuel. Ils se fondent indirectement sur les contrôles opérationnels réalisés par le maître d'œuvre et ses représentants, mais aussi sur la participation directe, régulière ou ponctuelle du personnel opérationnel de la délégation aux réunions, visites sur place, réceptions de travaux ou autres activités.

28. La réforme des services Relex, notamment la déconcentration des responsabilités vers les délégations, permet d'accroître l'expertise sectorielle dont dispose la Commission. En outre, la Commission veille en permanence à améliorer la diffusion, au sein de ses services, des enseignements qu'elle tire de son expérience.

29. La Commission convient de l'importance qu'ont, entre autres, les paramètres et outils mentionnés par la Cour pour l'évaluation technique des projets d'infrastructure. Des formations sont organisées pour aider le personnel des délégations à améliorer sa connaissance des pratiques techniques. À Bruxelles, des spécialistes de divers secteurs examinent les besoins spécifiques en matière de formation.

30. Les délégations ont eu pour habitude d'assurer le suivi opérationnel nécessaire et c'est toujours le cas dans les délégations qui n'ont pas encore été touchées par la déconcentration. Le personnel se limitait généralement à un agent — un ingénieur, et les aspects opérationnels dépendaient largement de l'expérience et des capacités de ce seul agent. C'était là une conséquence de la politique et des normes adoptées pour le personnel des délégations. Dans un tel contexte, les outils de gestion couvraient principalement les orientations générales et d'autres questions non techniques.

Les outils systématiques permettant au personnel en poste d'effectuer le suivi et d'établir les rapports nécessaires sont en cours de développement dans les délégations déjà concernées par la déconcentration et font également l'objet d'une collaboration entre ces dernières et le siège de la Commission. Des outils standard devraient être disponibles d'ici la fin de l'année 2003.

La situation va prochainement considérablement évoluer dans les délégations faisant l'objet de la déconcentration, dans la mesure où, conformément au nouveau règlement financier, deux agents opérationnels (un initiateur et un validateur) devraient intervenir dans le circuit des visas aux côtés de deux agents de la section finance/contrats et du chef de délégation, ce qui permet plus difficilement d'anticiper l'un ou l'autre visa et, dès lors, rend inutile tout entretien officieux avec le maître d'œuvre. Une méthode de travail clairement définie devrait être disponible d'ici la fin 2003.

En conséquence, il est très probable que les méthodes et outils qui seront finalement adoptés pour la coopération opérationnelle, le suivi et l'établissement des rapports auront un caractère fortement obligatoire, fondé sur les principes du nouveau règlement financier.

31. Le guide pratique prévoit une évaluation des prestations des bureaux de consultants.

32. Les réclamations ne donnent pas nécessairement lieu à des litiges. Elles sont toutefois inévitables et inhérentes à ce type de marchés (voir les articles 21, 37, 38, 48 et 55 des conditions générales des marchés de travaux financés par le FED, qui prévoient tous la possibilité pour le contractant d'introduire l'une ou l'autre forme de réclamation). Le fait que l'unité en question n'ait connaissance que de certaines réclamations confirme donc bien que ces dernières ne donnent pas toutes lieu à des litiges soumis à la Commission.

33. Le système de gestion sera encore amélioré une fois que l'intégration prévue de l'OLAS (système comptable «en temps réel») dans le CRIS (système intégré de gestion de l'information) sera effective.

34. Bien que la pratique ait toujours démontré un important degré de participation et de valorisation des ressources humaines locales au cours de l'élaboration et de l'exécution des projets d'infrastructure, dans les futures conventions de financement, la Commission entend veiller à ce que le renvoi à l'article 275 de la convention de Lomé soit dûment formulé.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

35. Par l'intermédiaire de son examen des marchés de travaux, la Cour a mis en évidence un certain nombre de problèmes complexes auxquels la Commission (mais aussi les autres bailleurs de fonds) tente de trouver des solutions. Les projets en cause sont coûteux par nature et souvent exécutés dans des régions isolées affectées par des circonstances particulières (absence d'équipements de base, terrain difficile, conflit armé, etc.) et en collaboration avec des administrations qui ne sont pas habituées à gérer des projets de cette importance. La Commission entend poursuivre ses efforts afin d'élaborer des solutions contractuelles et techniques appropriées.

À cet effet, la Commission a déjà décidé que l'ensemble des études techniques (sur place et au siège) et des estimations financières détaillées devaient être réalisées avant le financement des travaux et l'attribution des tâches de supervision aux architectes-conseils. À elles seules, ces deux exigences introduites en 2001 devraient, en principe, permettre de réduire de façon significative les risques de modification technique et, par voie de conséquence, de majoration des coûts.

36. La Cour reconnaît qu'il est difficile de prévoir tous les problèmes potentiels qui peuvent survenir au cours de l'exécution d'importants marchés de travaux, surtout lorsqu'il s'agit de construire des routes dans des régions isolées. La Commission admet cependant qu'il convient d'accorder une plus grande attention à cette question, particulièrement en ce qui concerne la définition de termes de référence précis pour ces études.

37. La réorganisation des services centraux entamée en février 2003, dans le cadre du processus de déconcentration, vise précisément à permettre au personnel du siège de jouer le rôle recommandé par la Cour. Le soutien aux délégations sera fourni par des unités sectorielles. Des unités distinctes assureront la gestion des programmes demeurant sous la responsabilité du siège.

Le système de suivi des projets de la Commission était déjà au centre de la réforme entreprise en 2002; il devrait fournir, à intervalles réguliers, des informations sur la façon dont les grands projets atteignent ou non leurs objectifs.

Le guide pratique prévoit une évaluation des prestations des bureaux de consultants.

## Recommandation n° 1

38. Les procédures de la Commission applicables à la sélection des consultants ont été entièrement revues en 2000. Un des objectifs était de veiller à ce que seules les firmes de consultants pleinement compétentes soient sélectionnées, de sorte que la qualité des études soit entièrement satisfaisante. Il devrait s'ensuivre une réduction significative de la fréquence des majorations de coûts pour les marchés de travaux. S'il devait se révéler nécessaire, de temps à autre, d'obtenir un deuxième avis sur les rapports d'études, les actions correspondantes pourraient être financées au titre du FED.

En cas de négligence professionnelle, c'est au maître d'ouvrage (dans le cas des pays ACP, il s'agit habituellement du gouvernement) qu'il incombe d'engager les actions nécessaires. Bien que la Commission les y encourage, les maîtres d'ouvrage font souvent preuve de réticence à cet égard parce que les procédures correspondantes sont à la fois coûteuses, difficiles et longues.

Dans certains cas (par exemple, lorsque le site est peu accessible pendant la réalisation de l'étude de conception), il peut se révéler difficile de parvenir à une précision de 10 %.

## Recommandation n° 2

39. Les pratiques actuellement en vigueur à la Commission respectent les principes énoncés dans cette recommandation, auxquels nous adhérons.

## Recommandation n° 3

40. La Commission a actuellement pour pratique de mobiliser les compétences nécessaires à la supervision dans le cadre de contrats d'assistance technique, afin de résoudre les problèmes d'exécution, qu'il s'agisse de problèmes quotidiens ou de problèmes particuliers, voire exceptionnels. En vertu des conditions générales, le maître d'œuvre dispose de l'autorité nécessaire pour évaluer les problèmes et les résoudre.

La Commission souscrit pleinement à cette partie de la recommandation et entend la communiquer aux délégations afin de lui donner un suivi approprié.

## Recommandation n° 4

41. Cette réorganisation, entreprise en février 2003, est en cours.

**Recommandation n° 5**

42. Les éléments mentionnés dans cette recommandation sont déjà intégrés par la Commission dans l'élaboration et le suivi actuels d'un projet d'infrastructure. Les mesures d'accompagnement font partie intégrante d'une proposition de financement soumise à l'approbation du comité du FED et sont également intégrées dans la convention de financement signée avec l'État ACP correspondant. S'agissant en particulier du secteur des transports, la Commission exige que les éléments indispensables d'une politique de transports nationale durable soient bien définis et convenus entre l'État ACP et la Commission (et, dans la plupart des cas,

avec l'accord d'autres grands bailleurs de fonds internationaux également).

**Recommandation n° 6**

43. Les conditions générales applicables au titre du 9<sup>ème</sup> FED sont en cours de révision. Elles seront soumises à l'approbation des États membres et feront l'objet d'une décision du Conseil des ministres ACP-UE.

---