



**NATIONS
UNIES**



INTOSAI

**LE ROLE DES INSTITUTIONS SUPERIEURES
DE CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES
DANS LE CONTROLE DE TRAVAUX PUBLICS**

**Rapport sur le 13^e Séminaire ONU/INTOSAI
sur le contrôle des finances publiques**

**Vienne
16 au 20 mars 1998**



**NATIONS
UNIES**



INTOSAI

Division of Public Economics and Public Administration, Department of Economic and Social Affairs (DESA)

**LE ROLE DES INSTITUTIONS SUPERIEURES
DE CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES
DANS LE CONTROLE DE TRAVAUX PUBLICS**

**Rapport sur le 13^e Séminaire ONU/INTOSAI
sur le contrôle des finances publiques**

Vienne

16 au 20 mars 1998

TABLE DES MATIERES

I. Introduction	1
II. Conférences d'introduction - Résumé.....	4
III. BRÈVE SYNTHÈSE DES RÉSULTATS DU SÉMINAIRE	6
IV. Rapports principaux.....	9
1. Belgique:	9
Transactions immobilières précédant les travaux publics.....	9
<i>(Le contrôle des expropriations d'utilité publique par la Cour des comptes de Belgique, Actualité et perspectives, Rôle actuel et futur de la Cour des comptes de Belgique)</i>	9
2. Inde:	18
Contrôle de projets au stade de la planification en prenant les alternatives possibles en considération	18
3. Espagne:.....	34
Contrôle de la fourniture de prestations (Passation de marchés: Soumission d'offres et attribution de marchés).....	34
4. Autriche:.....	51
Contrôle de l'exécution de la construction, de la remise / réception de la construction et du décompte du projet	51
5. Royaume Uni:	58
Guides de contrôle de gestion immobilière et étude de cas sur la New British Library (Nouvelle Bibliothèque nationale)	58
V. Rapports des groupes de travail	72
1. Rapport du groupe de travail 1.....	72
(Groupe de travail anglophone)	72
2. Rapport du groupe de travail 2.....	78
(Groupe de travail francophone).....	78
3. Rapport du groupe de travail 3.....	84
(Groupe de travail germanophone)	84
4. Rapport du groupe de travail 4.....	88
(Groupe de travail hispanophone).....	88
Annexes	93

I.	Nations Unies:.....	93
	The Role of Supreme Audit Institutions in Auditing Public Works.....	93
II.	Banque Mondiale:	101
	The Role of Supreme Audit Institutions in Auditing Public Works from a Donor's point of view.....	101
III.	Liste des exposés.....	104
IV.	Liste des participants:.....	106
V.	Liste des conférenciers:.....	109
VI.	Liste des observateurs:	110
VII.	Secrétariat de la réunion:.....	111

I. INTRODUCTION

Du 16 au 20 mars 1998 s'est déroulé à Vienne, Autriche, le Séminaire interrégional organisé conjointement par les Nations Unies et l'INTOSAI sur le sujet «Le rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans le contrôle des travaux publics». Il s'agissait du 13^e Séminaire interrégional préparé en commun par la Division of Public Economics and Public Administration, Department of Economic and Social Affairs (DESA) et l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

Dans le passé, la DESA avait déjà à plusieurs reprises proposé des mesures de formation en vue d'aider les pays en développement à renforcer leurs structures de contrôle des finances publiques. Dans le cadre de ces activités de formation, les Nations Unies avaient élaboré en collaboration avec l'INTOSAI des programmes de formation internationale relative au contrôle des finances publiques, prévus généralement selon un rythme bisannuel. C'est ainsi qu'au cours des 27 dernières années ont été organisées douze manifestations pour lesquelles avaient été choisis successivement les thèmes suivants:

1. Principes généraux du contrôle des finances publiques et problèmes institutionnels qui en résultent (1971)
2. Techniques et méthodes utilisées par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques en vue de l'amélioration du contrôle des finances publiques (1973)
3. Gestion du budget public et reddition des comptes, rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans l'Etat moderne et contrôle financier des entreprises publiques (1976)
4. Principes du contrôle des finances publiques, contrôle d'organisation, contrôle de gestion et contrôle des entreprises publiques (1979)
5. Concepts du contrôle financier, contrôle des recettes fiscales, contrôle des institutions financières publiques au service du développement et contrôle de gestion des entreprises publiques (1981)
6. Nature et portée des systèmes internes de gestion, rôle de l'audit interne dans les systèmes de contrôle interne de gestion, contrôle des finances publiques et systèmes de contrôle interne de gestion dans les pays en développement (1984)
7. Vérification de programmes majeurs de développement (1986)
8. Application des normes de contrôle dans le secteur public (1988)
9. Comptabilité et contrôle de programmes d'aide au développement, vérification dans un cadre informatique (1990)
10. Vérification dans un cadre informatique - échange d'expériences, possibilités et défis - atelier (1992)
11. Restructuration du secteur public (1994)

12. Rôle des ISC dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion (1996)

Le 13^a séminaire portait sur le rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) dans le contrôle des travaux publics.

Plus de 50 personnes, appartenant pour la plupart aux ISC des pays en développement et des pays en transition de l'Europe de l'Est ont participé à ce séminaire. Les conférenciers avaient été mis à disposition par les Nations Unies, la Banque mondiale et les ISC. Des membres de diverses ISC ont également participé à ce séminaire à titre d'observateurs (Voir liste des participants en annexe).

Le séminaire débuta le 16 mars 1998 par une séance plénière et se termina le 20 mars 1998 après un total de 9 séances plénières et trois séances pour lesquelles les participants étaient répartis en quatre groupes de travail.

Les principaux thèmes abordés par le 13^a séminaire ONU/INTOSAI étaient les suivants:

- Transactions immobilières précédant les travaux publics
- Contrôle des projets au stade de la planification en prenant en considération les alternatives possibles
- Contrôle de la fourniture de prestations (adjudication de marchés publics: appel d'offres, passation des contrats, etc.)
- Rôle des ISC pour éviter et découvrir la corruption dans l'adjudication de marchés publics
- Contrôle de l'exécution des projets, de la remise / réception de la construction et du décompte du projet

Il fut également présenté une étude de cas et des rapports régionaux

- Instructions de contrôle pour la gestion d'immeubles et étude de cas sur la construction de la nouvelle Bibliothèque nationale britannique
- Rapports sur l'expérience des participants concernant le contrôle des travaux publics

Cette liste des principaux thèmes traités montre bien la variété et la densité des sujets abordés pendant le séminaire.

Après les conférences présentées sur les thèmes principaux, des tables rondes et les questions posées aux conférenciers permirent de traiter de points de détail et de faire la synthèse des différents aspects des sujets étudiés. Après quoi les participants se réunirent en groupes de travail, d'une part pour approfondir l'échange d'expériences sur les

principaux thèmes du séminaire, d'autre part pour tirer des conclusions et élaborer des recommandations.

Les représentants des différentes ISC relatèrent leurs expériences dans une série d'exposés qui furent particulièrement instructifs pour les participants en ce qui concerne le rôle et les possibilités du contrôle des finances publiques dans le cas des travaux publics et leur montrèrent les différents défis et tâches qu'implique ce domaine.

Parmi les questions particulièrement intéressantes pour les participants on citera: la création d'un cadre législatif et de possibilités administratives permettant de prévenir et empêcher la corruption et la mauvaise gestion lors de l'adjudication et de l'exécution de travaux publics; la formation initiale et continue des vérificateurs des comptes avec l'objectif d'améliorer leur bagage de connaissances spécifiques nécessaires pour déceler les erreurs du système de réalisation des travaux publics; les suites pouvant être données aux résultats du contrôle (p.ex. possibilités de sanctions); le contrôle approfondi de projets de travaux publics y compris les aspects financiers, économiques (coût d'investissement et coûts subséquents) et techniques; la compétence de contrôle concernant les vérifications de rentabilité; les questions de coopération internationale ou bilatérale des ISC dans le cas de projets financés en commun. Il ressortit par ailleurs de ce séminaire que l'appréciation de la rentabilité et de l'efficacité de projets de travaux publics exigeait des vérificateurs des connaissances techniques et aptitudes spéciales ainsi qu'une capacité de jugement technique. Ce genre de contrôle pose de gros problèmes aux ISC en ce qui concerne la qualification et la compétence technique de leurs personnels.

II. CONFÉRENCES D'INTRODUCTION - RÉSUMÉ

Après avoir souhaité la bienvenue aux participants, le Président de la Cour des comptes d'Autriche et Secrétaire général de l'INTOSAI, le Dr. Franz Fiedler, souligna l'importance de la collaboration entre les Nations Unies et l'INTOSAI qui organisent conjointement depuis de longues années des séminaires interrégionaux et des réunions de groupes d'experts sur le contrôle des finances publiques. Le sujet du 13^e Séminaire ONU/INTOSAI a été choisi en raison de l'importance de cette question pour de nombreux pays dans lesquels les pouvoirs publics investissent une part considérable des deniers publics dans la construction et l'entretien d'édifices publics, en se basant le plus souvent sur une étude insuffisante des besoins au stade de la planification. La mauvaise gestion et la corruption font que souvent, lors de la réalisation de ces projets, des sommes énormes sont gaspillées avec les effets négatifs que cela comporte pour les budgets publics concernés.

Dans son allocution d'ouverture, le Président de la Cour des comptes d'Autriche souligna l'intérêt éminent que revêt le contrôle des travaux publics en raison des sommes élevées inscrites au budget sous ce titre. Ce qui explique aussi que l'opinion publique s'intéresse de plus en plus au décompte et aux coûts de ces travaux. Il faut cependant rappeler que, au-delà de l'affectation prévue pour une infrastructure, il entre en jeu des considérations d'urbanisme et d'esthétique qui ne peuvent pas toujours se traduire par un ratio coût-efficacité avantageux. Lors de l'adjudication de travaux publics, il y a toujours conflit entre la recherche du meilleur prix de la part des pouvoirs publics et celle d'un bénéfice maximum de la part de l'entrepreneur. Il peut en résulter des arrangements interdits, des pots-de-vin, etc., qui entraînent dans leur sillage dépôt de plaintes et procès.

Le Dr. Fiedler rappela que les erreurs et fautes en rapport avec les travaux publics pouvaient avoir des conséquences très onéreuses à quelque stade qu'elles se produisent:

- au moment de la planification,
- lors de l'adjudication,
- pendant l'exécution des travaux (en particulier lorsqu'on modifie les plans),
- lors du contrôle des activités de surveillance du chantier
- lorsqu'il faut élargir le contrat,
- en cas de vices dans l'exécution ou d'exécution non conforme au contrat,
- dans les coûts subséquents,
- lors d'une augmentation du coût du financement par suite de l'augmentation du coût de la construction.

Outre ces préjudices matériels, les pouvoirs publics peuvent également se trouver en présence de préjudices immatériels (p.ex. au titre de la protection des monuments historiques ou de la protection de l'environnement).

Le Dr. Fiedler indiqua que, dans la lutte contre la mauvaise gestion dans le secteur des travaux publics, les ISC intervenaient principalement au niveau du contrôle a posteriori. La découverte de rapports de corruption et de systèmes criminels (p.ex. au niveau de l'adjudication, de l'attribution de subventions), la dénonciation d'états de faits relevant de la corruption, l'aide apportée aux autorités répressives dans les procédures pénales en cours et la recherche des causes ayant conduit à la mauvaise planification, au gaspillage, à la corruption et à la mauvaise gestion relèvent également de la compétence des ISC et il convient d'accorder une grande importance à l'effet préventif. La compétence des ISC s'étend également au contrôle du respect des prescriptions destinées à empêcher tout acte de corruption (p.ex. prescriptions relatives au décompte, principe de la vérification par deux personnes). Tout ceci exige du vérificateur une très grande intégrité et des principes moraux élevés.

Pour terminer, le Président de la Cour des Comptes d'Autriche invita les participants au Séminaire à mettre à la disposition de leurs collègues leurs connaissances et leur expérience sur le sujet à l'étude, afin que cette rencontre soit pour tous riche d'enseignements et contribue à améliorer la gestion budgétaire et économique dans leur pays.

Le thème du 13^a séminaire ONU/INTOSAI est un sujet d'intérêt général puisque l'on réalise dans tous les pays des projets de travaux publics qui nécessitent d'importants moyens financiers. Etant donné que les procédures de contrôle des comptes ne sont pas toujours suffisamment précisées, ce qui fait que bien souvent les deniers affectés aux travaux publics ne font pas l'objet d'un contrôle efficace, ces projets représentent souvent des pertes financières considérables pour l'économie du pays. Il est donc souhaitable que les ISC élaborent des informations indépendantes et propres à être mises en pratique par les décideurs, en rappelant que l'on a besoin avant tout de collaborateurs motivés et hautement qualifiés ainsi que de normes applicables. La définition d'objectifs de contrôle, de programmes de contrôle et de directives de contrôle clairs, le recours aux contrôles financiers, contrôles de pièces justificatives et contrôles de rentabilité ainsi que la rédaction de rapports de contrôle faisant ressortir les principaux problèmes et formulant des recommandations, devraient contribuer à permettre une utilisation plus économique des moyens financiers consacrés aux travaux publics.

M. Bouab formula l'espoir de voir le 13^a séminaire ONU/INTOSAI apporter une aide pratique aux ISC dans l'accomplissement de leur tâche de contrôle des travaux publics et de présentation d'un rapport de contrôle, ce par quoi il contribuerait à renforcer la gestion budgétaire et économique dans les différents pays.

III. BRÈVE SYNTHÈSE DES RÉSULTATS DU SÉMINAIRE

Bien que chaque groupe de travail ait structuré différemment son approche du sujet proposé et les résultats auxquels il est parvenu, de nombreux points communs se retrouvent au niveau du contenu.

C'est ainsi que les membres des groupes de travail furent unanimes à constater que le contrôle financier jouait dans le domaine des travaux publics un rôle éminent consistant à garantir l'observation des principes d'économie, de rentabilité et d'efficacité lors de la réalisation de ces projets, le respect des lois et règlements ainsi que celui des principes d'opportunité financière et sociale et de durabilité sur le plan de l'environnement.

Les analyses effectuées, ont permis de dégager par exemple les causes suivantes de mauvaise gestion dans le cadre de l'adjudication de marchés publics, des achats ainsi que des investissements pour la réalisation de travaux publics:

- concentration excessive ou centralisation des compétences
- points faibles dans les systèmes d'organisation et d'administration
- absence de mécanismes de contrôle interne et externe suffisants, efficaces et efficaces
- transparence insuffisante de la gestion du budget et de l'économie publique
- pouvoir discrétionnaire trop étendu des personnes accordant les autorisations, etc.
- manque d'intégrité personnelle de certains fonctionnaires.

Les points suivants ont été relevés comme prioritaires au plan du contenu pour le contrôle des travaux publics:

- Contrôle des phases antérieures à la passation du contrat (définition des besoins, etc.)
- Planification
- Organisation du projet
- Financement
- Procédures d'appel d'offres et d'adjudication
- Légalité de l'engagement des dépenses
- Affectation des crédits et opportunité
- Contrôle des systèmes de contrôle et d'assurance-qualité au sein de l'Administration
- Déroulement du projet concret, respect des conditions du contrat, exécution des travaux
- Utilisation (contrôle des frais de fonctionnement)

Les participants considèrent entre autres les critères suivants comme nécessaires pour le succès du contrôle des travaux publics:

- Le délai entre la réalisation des travaux et les vérifications doit être aussi court que possible.
- Le contrôle ne devrait porter que sur des éléments ou des phases du projet définitifs (p.ex. planification des travaux approuvée) pour éviter la confusion entre activité d'exécution et activité de contrôle.
- Les vérifications externes de l'ISC devraient être effectuées indépendamment du contrôle interne.
- Le contrôle devrait s'étendre aux coûts d'investissement et aux coûts subséquents.
- Des vérifications sur les lieux devraient être effectuées pour permettre une comparaison entre chiffres prévisionnels et chiffres effectifs.
- L'ISC devrait communiquer aux services administratifs compétents les informations nécessaires pour que les résultats du contrôle présentant un intérêt général soient pris en considération au-delà du cas particulier auquel ils se réfèrent.

Pour mener à bien leur mission de contrôle dans le secteur des travaux publics les ISC devraient remplir un certain nombre de conditions:

- Indépendance de l'ISC (en termes de budget et de personnel)
- Compétence de contrôle à toutes les étapes d'un marché public, de la définition des besoins à la remise de l'ouvrage.
- Compétence de contrôle de régularité, de légalité et de rentabilité.
- Association de l'ISC à l'examen des projets de lois et à l'élaboration de normes efficaces pour la comptabilité publique.
- Compétence pour apprécier la qualité des réglementations existantes concernant la gestion budgétaire et économique (p.ex. reddition des comptes, transparence).
- Indépendance dans l'élaboration des programmes de vérification.
- Droit d'inspection sur place.
- Personnel en nombre suffisant, possédant une formation adéquate et convenablement payé.
- Possibilité de faire appel à des experts externes.
- Rédaction de manuels de contrôle et développement permanent des méthodes de contrôle.

Les participants sont unanimes à reconnaître que les mesures ci-dessous permettraient de faciliter considérablement le contrôle des projets de travaux publics et formulent les recommandations suivantes:

- L'INTOSAI devrait favoriser un échange d'expérience bilatéral et multilatéral ainsi que l'organisation de séminaires régionaux sur le rôle des ISC dans le contrôle des travaux publics.
- Les ISC devraient être associées au contrôle des aides financières accordées en particulier dans le cas de projets financés par des donateurs internationaux.
- Les ISC devraient entretenir un échange d'informations et d'expérience régulier ainsi qu'une étroite collaboration avec tous les services administratifs et organismes nationaux s'occupant du contrôle des travaux publics et plus particulièrement avec les organes de contrôle interne. Une coordination de ces activités serait souhaitable.
- Des ressources suffisantes en personnels techniquement qualifiés ainsi que des équipements techniques modernes (informatique) devraient mettre les ISC en mesure de répondre aux exigences imposées par le contrôle des travaux publics.
- Les fonctionnaires devraient pouvoir profiter de formations initiales et continues en vue d'acquérir les qualifications nécessaires pour le contrôle des travaux publics en tenant compte de l'évolution permanente des exigences.
- Il serait souhaitable d'élaborer un code éthique concernant les activités du service public et d'en contrôler l'application.
- Les résultats des vérifications (rapport de contrôle) des ISC devraient être publiés.
- Il faudrait contrôler s'il a été donné suite aux recommandations formulées dans les rapports de contrôle (suivi).
- La législation du pays considéré devrait autoriser l'ISC à porter les cas relevant du droit pénal directement devant les autorités judiciaires.

Les participants ont souligné que la présentation, les discussions qui suivirent et les travaux au sein des groupes apportaient des impulsions extrêmement précieuses pour le travail des ISC concernant le contrôle des travaux publics dans les pays respectifs et permettraient d'améliorer l'approche du contrôle.

Le sujet proposé était du plus haut intérêt pour tous les participants. Le 13^a Séminaire ONU/INTOSAI a été extrêmement apprécié, en particulier en raison de la haute qualité technique des conférences, de l'excellente organisation de cette manifestation et des nombreuses possibilités d'échange d'idées et d'expérience offertes.

Les participants ont recommandé en particulier d'encourager et de continuer à développer l'échange d'expérience dans ce secteur et de diffuser les résultats du séminaire et le rapport final en les communiquant à tous les membres de l'INTOSAI.

Les participants ont considéré le 13^a Séminaire ONU/INTOSAI comme extrêmement utile pour leur travail et ont constaté unanimement la nécessité de continuer à organiser des séminaires dans le domaine du contrôle des finances publiques afin de répondre encore mieux aux besoins croissants d'information liés à l'évolution des tâches de contrôle.

IV. RAPPORTS PRINCIPAUX

1. Belgique:

Transactions immobilières précédant les travaux publics

(Le contrôle des expropriations d'utilité publique par la Cour des comptes de Belgique, Actualité et perspectives, Rôle actuel et futur de la Cour des comptes de Belgique)

Sommaire

L'article 16 de la Constitution belge assure la protection de la propriété privée en n'autorisant la prise de possession par l'Etat d'immeubles que dans le cadre d'une procédure d'expropriation et seulement pour des raisons d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité.

La Constitution a confié aux Cours et tribunaux la mission d'apprécier la légalité et la régularité des procédures d'expropriation et d'évaluer la juste indemnité à verser à l'exproprié. Cette protection a été renforcée par la création en 1946 du Conseil d'Etat qui peut annuler tout acte administratif pour violation des formes, excès ou détournement de pouvoirs.

Par ailleurs, les citoyens disposent depuis une dizaine d'années d'un recours contre toute disposition légale émanant de l'Etat fédéral, des Communautés ou des Régions, si celle-ci méconnaît les compétences respectives des institutions de l'Etat ou le principe d'égalité établi par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Il s'en est suivi que la Cour des comptes n'a joué jusqu'à présent qu'un rôle modeste en matière de contrôle de la légalité de procédures d'acquisition de biens immeubles, notamment pour la réalisation de travaux publics. La nature des missions actuelles de la Cour des comptes de Belgique et le principe de l'autorité de la chose jugée lui interdisent d'ailleurs de remettre en cause les décisions de justice.

Le Parlement a souhaité très récemment étendre les compétences de la Cour au « contrôle de gestion ». La Cour pourra donc soit d'initiative, soit à la demande de la Chambre des Représentants ou d'un Conseil d'une Communauté ou d'une Région, effectuer une évaluation de la politique immobilière des pouvoirs publics.

Des perspectives nouvelles s'ouvrent donc dans le domaine du contrôle de gestion du patrimoine de l'Etat, qu'il s'agisse de sa protection, son affectation, son entretien...

Les dispositions légales récentes en matière de motivation des actes administratifs et portant sur la publicité de l'administration renforcent les droits des citoyens et devraient permettre à la Cour d'exercer sa nouvelle mission.

Introduction

Les dépenses d'investissement hier et aujourd'hui

Les dépenses d'investissement ne présentent plus aujourd'hui l'importance qu'elles ont eue au cours des années soixante et soixante-dix. Le réseau des autoroutes est achevé et les pouvoirs publics disposent aujourd'hui d'un patrimoine immobilier excédentaire. La disparition de la menace soviétique a mis un terme aux grands investissements militaires à caractère immobilier.

Les défis du XXI^e siècle ont aujourd'hui porté le débat des investissements publics dans les domaines de la protection de l'environnement, de la rénovation urbaine, de l'aménagement rural et de la communication. De nouveaux investissements devront être réalisés. Ils imposeront de nouvelles formes d'« acquisitions immobilières ».

Actualité du contrôle de la Cour des comptes : la légalité et la régularité.

Un examen de la jurisprudence de la Cour des comptes a montré que celle-ci n'avait que très rarement dans le passé mis en question la légalité des décisions d'expropriation ou le montant des indemnités versées aux propriétaires de biens immeubles expropriés ou cédés volontairement à l'Etat.

Il a paru intéressant de s'interroger sur les raisons de l'absence d'observation de la Cour lors de la liquidation des indemnités d'expropriation, alors qu'elle a formulé de très nombreuses remarques portant sur la régularité des procédures de passation et d'exécution des marchés publics.

On ne peut ignorer la volonté et les motifs des auteurs de la Constitution de n'autoriser l'expropriation¹ – seule procédure admise pour permettre à l'Etat d'acquérir de manière forcée un bien immobilier – que dans les cas d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité².

¹Aucune procédure forcée d'acquisition de la propriété mobilière n'est prévue par la loi, à l'exception de procédures de réquisition en temps de guerre.

²L'article 16 de la Constitution qui n'autorise l'expropriation que pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité est resté inchangé depuis 1831.

La Constitution a en outre confié aux Cours et tribunaux d'abord, au Conseil d'Etat et à la Cour d'arbitrage ensuite, la mission de contrôler la constitutionnalité et la légalité des actes de l'administration et le caractère juste de l'indemnité.

Dans ces conditions, le paiement des indemnités versées aux propriétaires soumis au visa de la Cour des comptes résulte soit de jugement définitif ou de décisions d'autorités administratives dont la légalité s'est toujours révélée incontestable.

Dans ces conditions, la Cour des comptes n'a donc joué, pour ce qui concerne le contrôle des transactions précédant les travaux publics, qu'un rôle tout à fait subsidiaire.

Le contrôle de la Cour des comptes : perspective.

Le Parlement a voté à l'unanimité le jeudi 29 janvier dernier une loi qui devrait profondément modifier la perspective du contrôle de la Cour.

La Cour est dorénavant chargée d'une mission de « contrôle de gestion », en d'autres termes une évaluation de la performance des actions et des politiques des Gouvernements.

Partie I : La Constitution belge : la protection du patrimoine privé. Conditions de l'expropriation pour cause d'utilité publique – Des développements. Le rôle des Cours et tribunaux. La mission de la Cour des comptes.

1. L'article 16 de la Constitution belge : l'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'article 16 de la Constitution est ainsi rédigé :

Constitution – **Article 16** – « *Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité.* »

L'article 16 inscrit dans la Constitution belge depuis 1831 établit une puissante protection contre toute privation du droit de propriété¹.

¹L'article 16 de la Constitution ne fait pas obstacle à ce que les autorités publiques établissent, sans droit à une indemnité, des restrictions à l'usage de la propriété. Ces servitudes d'utilité publique ne peuvent toutefois absorber toute la valeur utile de la chose.

L'expropriation, c'est-à-dire la privation forcée du droit de propriété, est donc en principe interdite, sauf dans les conditions limitativement définies à l'article 16 de la Constitution :

1. l'expropriation doit poursuivre un but d'utilité publique ;
2. elle ne peut avoir lieu que dans les cas et de la manière établie par la loi ;
3. l'indemnité doit être juste ;
4. l'indemnité doit être préalable ;
5. la Constitution a chargé les Cours et tribunaux, en cas de contestation, de fixer le montant de l'indemnité et de veiller au respect des procédures.

Dans le débat entre la protection du droit des particuliers et les nécessités liées aux exigences de la vie collective, la loi fondamentale n'accepte qu'il soit porté atteinte à la propriété qu'aux conditions limitativement fixées par la Constitution.

Le Conseil d'Etat créé en 1946 peut annuler tout acte administratif posé à l'occasion d'une procédure d'expropriation lorsqu'il y a excès ou détournement de pouvoir ou violation de formes.

Depuis la loi du 6 janvier 1989, la Cour d'arbitrage peut annuler toute décision légale émanant de l'Etat fédéral, des Communautés et des Régions pour cause de violation des compétences respectives de ces institutions ou des principes établis par les articles 10 et 11 de la Constitution qui garantissent l'égalité entre les Belges et le principe de non-discrimination.

Le particulier dispose ainsi de nombreux recours qui lui permettent que soient assurés ses droits.

2. Développements

Condition relative au but

a) Le rôle du juge

L'expropriation ne peut avoir lieu que pour cause d'utilité publique. Cette notion s'est progressivement élargie à celle « d'utilité s'intégrant à l'intérêt général » ou « d'utilité privée d'intérêt général »¹.

¹Cfr. à cet égard les lois du 1.7.1858 et 15.11.1867 relatives à l'expropriation par zone ou le code wallon de l'aménagement du territoire permettant l'acquisition d'immeubles nécessaires à la réalisation des prescriptions des plans d'aménagement.

Il appartient au législateur et, dans les limites fixées par la loi, à l'administration, d'apprécier si un intérêt revêt le caractère d'utilité publique. Le juge ne peut quant à lui faire prévaloir son appréciation sur l'opportunité ou la nécessité de l'expropriation.

Le juge pourra cependant contrôler si l'autorité administrative n'a pas commis un excès ou un détournement de pouvoir. En d'autres termes, il appartiendra au juge d'apprécier si l'autorité administrative ne s'est pas emparée de la procédure d'expropriation pour satisfaire en définitive un intérêt particulier ou si elle est demeurée dans les limites de son pouvoir d'appréciation.

b) Le rôle de la Cour des comptes

La Cour des comptes, juge de la légalité de la dépense publique, est-elle aussi habilitée à apprécier l'excès ou le détournement de pouvoir ?

Bien que la jurisprudence de la Cour ne donne pas d'exemple de cette nature, on n'aperçoit pas pourquoi, au titre de l'examen de la légalité de la dépense, son Collège ne pourrait pas refuser son visa à une dépense portant sur l'indemnisation d'un exproprié au motif que l'expropriation aurait été acquise à la suite d'un excès ou d'un détournement de pouvoir, circonstance qui priverait la dépense de son fondement légal.

Dans le cas, cependant, où l'indemnité d'expropriation serait liquidée au terme d'une procédure judiciaire, le refus du visa de la Cour se heurterait aux principes de l'autorité de la chose jugée, d'une part et, au principe de la séparation des pouvoirs, d'autre part, l'indemnité ayant été fixée par un juge.

Conditions relatives à la procédure

L'expropriation ne peut avoir lieu que dans les cas et de la manière établie par la loi c'est-à-dire en vertu d'une loi ou le plus souvent d'un arrêté royal ou d'un arrêté du Gouvernement d'une Communauté ou d'une Région, cet arrêté autorise les travaux qui la rendent nécessaire.

Le juge doit veiller à la légalité de l'expropriation c'est-à-dire vérifier si la décision a réellement été prise en respectant les formes et procédures prescrites.

La Cour des comptes, quant à elle, pourra à son tour vérifier la légalité de l'expropriation sous les réserves citées ci-avant.

Conditions relatives à l'indemnité

L'indemnité doit être:

- complète, c'est-à-dire couvrir le montant du préjudice subi ;
- préalable: le pouvoir expropriant n'entre en possession du bien qu'après versement ou consignation de l'indemnité. A noter que l'envoi en possession est postérieur au transfert de propriété. En effet, dès que le juge constate que les formalités prescrites par la loi ont été remplies, il le déclare dans son jugement, lequel opère le transfert du bien avant que l'indemnité ait été fixée.

Les Cours et tribunaux de l'ordre judiciaire sont exclusivement compétents pour trancher les contestations portant sur ce droit à une indemnité juste et préalable.

Après fixation de l'indemnité par le juge, on voit mal, au nom des principes définis ci-dessus, comment la Cour des comptes pourrait remettre en cause la légalité de la dépense soit parce qu'elle ne serait pas juste ou préalable, soit parce que le montant ainsi fixé porterait atteinte aux intérêts du Trésor.

Conclusions

1. La Constitution a clairement indiqué que les intérêts du propriétaire ont priorité sur les intérêts du Trésor.
2. Le propriétaire dispose de recours étendus pour voir ses revendications aboutir et que soit garanti le respect des règles qui régissent la procédure d'expropriation.
3. Les indemnités sont fixées par décisions de justice ou à la suite d'une procédure amiable d'évaluation, sous le contrôle du pouvoir judiciaire, du Conseil d'Etat ou de la Cour d'arbitrage.
4. La priorité donnée à la protection des intérêts privés, le système complexe et étendu de recours ouverts aux propriétaires exclut en pratique toute nouvelle évaluation par la Cour des comptes.

Illustration

Un arrêt de la cour d'arbitrage du 17 décembre 1997 annule une disposition légale prise par la Région wallonne (art. 20 du Décret du 27 juin 1996) qui détermine le mode de calcul de la juste et préalable indemnité.

La Cour a examiné la compatibilité de cette disposition au regard du prescrit constitutionnel et a estimé que la disposition pourrait conduire à fixer l'indemnité en excluant un élément qu'il faut prendre en considération pour la calculer. La disposition décrétole a été annulée.

PARTIE II : Vers une extension du rôle de la Cour des comptes.

a) La loi du février 1998, modifiant la loi organique de la Cour des comptes.

Le Parlement a adopté le 29 janvier dernier une modification de la loi organique de la Cour des comptes du 29 mai 1846.

Cette nouvelle disposition étend le contrôle de la Cour au « contrôle de gestion ».

Certes, il n'appartient pas à la Cour de critiquer l'opportunité de la dépense. Il faut toutefois relever que le concept d'opportunité qui n'est pas repris dans la loi et qui n'a pas été défini dans les travaux préparatoires est une notion ambiguë. Il appartiendra à la Cour d'en définir les limites.

Nous évoquerons donc successivement le concept d'opportunité pour souligner ensuite les nouvelles perspectives de contrôle qui s'offrent à la Cour des comptes à la suite du vote de la loi du février 1998 et enfin l'importance à cet égard des dispositions légales relatives à la motivation formelle des actes administratifs, à la publicité de l'administration et au rôle du médiateur¹. Ces nouvelles dispositions offrent aux particuliers et à la Cour des comptes de nouvelles possibilités de contrôle.

b) Le concept de « Contrôle d'opportunité »

Le Conseil d'Etat français a fait évoluer le concept de contrôle de la légalité des déclarations d'utilité publique vers un contrôle des conditions de son opportunité.

Ainsi, il a décidé « *qu'une opération ne peut légalement être déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente (C.E. fr. 28 mai 1971).*

¹Constitution : article 32; Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration ; Loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux et Arrêté royal du 27 juin 1994 réglant la composition et le fonctionnement de la « Commission d'accès aux documents administratifs ».

Dans le même ordre d'idée : « *doit être annulé l'arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique l'acquisition par l'Etat d'un hôtel particulier, ayant pour but un « desserrement » provisoire d'une grande école ..., alors que cette opération ne présente pas, eu égard au coût d'acquisition de l'immeuble aux dépenses d'aménagement nécessaires pour le rendre conforme à la destination, un caractère d'utilité publique justifiant légalement la mesure d'expropriation* », (C. E. fr. 16 avril 1980).

Le Conseil d'Etat belge s'est à son tour estimé compétent pour vérifier si l'arrêté ou une délibération d'un conseil communal est justifié à suffisance en ce qui concerne la mise en balance des différents intérêts en cause. Le Conseil d'Etat a dans une espèce relevé qu'il n'avait pas été fait de devis estimatif de la solution alternative proposée par les réclamants et qu'il n'avait pas été recherché d'autres solutions (C.E. 5 mars 1981).

c) *La nouvelle mission de la Cour des comptes (Loi du février 1998)*

Cette évolution du sens à donner au concept d'opportunité, ne doit-elle pas être mise en perspective avec la toute nouvelle loi étendant la compétence de la Cour des comptes au contrôle de gestion, sous l'aspect particulier, notamment, du contrôle de l'efficacité de la dépense c'est-à-dire de la relation du niveau de celle-ci avec le but d'utilité publique poursuivi par l'expropriation ?

Il semble que désormais la Cour pourra être amenée à se prononcer sur la pertinence économique d'une expropriation, sur son efficacité ou sur son efficacité (les moyens mis en œuvre sont-ils de nature à atteindre le but recherché ?).

Lors des discussions parlementaires portant sur la proposition de loi, les Députés ont rappelé que la Cour ne pouvait contrôler l'opportunité des décisions du gouvernement. Cette restriction n'a toutefois pas été reprise dans le texte de la loi, ni définie dans les travaux parlementaires.

Mais on dépasse, au travers du triple aspect du contrôle de gestion, le cadre strict du contrôle de légalité imparti à la Cour depuis 1830.

Dans les conditions prévues par la loi de février 1998, la Cour des comptes pourrait en effet déclarer que telle expropriation est trop coûteuse, eu égard par exemple aux conditions de marché, ou bien est réalisée à un coût sans relation avec les avantages obtenus, ou bien encore, n'est pas de nature à atteindre le but d'utilité publique recherché.

Dans un dossier soumis récemment à la Cour, et anticipant la réforme de la loi organique de la Cour, l'auditorat de la Cour, à propos de l'abandon de la construction de casernes, s'était interrogé du sort à réserver aux terrains expropriés, mais devenus sans utilité pour le

Département de la Défense. Il avait été constaté que les anciens propriétaires occupaient les biens expropriés, sans que l'Etat n'ait exigé le paiement d'un loyer ou d'un fermage. Le Département avait souligné dans sa réponse que les anciens propriétaires exerceraient sans doute leur droit de rétrocession ou que ces biens seraient revendus très rapidement.

La Cour s'est donc interrogée sur l'utilité directe des expropriations et elle a veillé à ce que la gestion de ces biens expropriés respecte les intérêts du Trésor. Cette affaire est toujours en cours.

d) La motivation des actes administratifs et la publicité de l'administration.

Les principes de base de ces nouvelles législations opèrent un renversement radical de traditions de secret et d'arbitraire installées depuis toujours.

L'administration devra dorénavant motiver de manière formelle sa décision avec indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant à la décision.

La loi rappelle que cette motivation doit être adéquate et que l'urgence ne peut dispenser l'autorité de l'obligation de motivation formelle de l'acte administratif.

La jurisprudence du Conseil d'Etat imposait la motivation de tout acte administratif, en ce sens que le caractère arbitraire d'un acte pouvait justifier son annulation.

A défaut d'obligation de motivation formelle, il était difficile pour le particulier de soutenir le caractère arbitraire d'une décision.

En outre, la nouvelle législation oblige les autorités administratives à tenir à la disposition de toute personne qui le demande tout document pour en prendre connaissance sur place, et leur permet d'obtenir des explications à son sujet et en recevoir une copie.

Ces dispositions doivent permettre au particulier d'exercer un contrôle sur « l'opportunité » des actes de l'administration, notion entendue comme le rapport entre les objectifs poursuivis et les moyens mis en œuvre.

Ces dispositions – spécialement la motivation formelle des actes – devraient permettre à la Cour d'exercer sa nouvelle mission de « contrôle de gestion ». La Cour pourra à cet égard évaluer la concordance entre le contenu du programme justificatif des budgets et la motivation, c'est-à-dire la légalité interne, de la décision administrative.

C'est en cela que toute décision d'expropriation pourra prochainement faire l'objet d'un examen nouveau par la Cour.

2. Inde:

Contrôle de projets au stade de la planification en prenant les alternatives possibles en considération

1. En règle générale, le terme de "Travaux publics" se rapporte à l'infrastructure de l'ensemble des moyens physiques permettant de mettre biens et services à la disposition du public. Les liens entre les Travaux publics et l'économie sont multiples et complexes et ils affectent directement la production et la consommation. De par leur nature-même et en raison de leurs dimensions, les Travaux publics impliquent d'importants volumes de dépenses. Ils recouvrent multiples secteurs de la construction: routes, lignes de chemin de fer, production et distribution d'électricité, adductions d'eau, drainage, systèmes d'égouts, irrigation, ports, immeubles d'habitation, etc. La présence d'une infrastructure adéquate est une condition indispensable pour le développement d'un pays; aussi les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques attachent-elles à cet égard la plus haute importance au contrôle des projets de travaux publics, en leur consacrant une partie conséquente de leurs ressources, afin d'acquérir la certitude que l'emploi des fonds est justifié à tous les niveaux de l'étude, de la réalisation, du suivi et de l'évaluation de ces projets, en sorte que la société retire un profit maximum des investissements effectués.

2. Les principales phases de la planification d'un projet sont dans l'ordre (a) formulation et définition du projet en fonction des besoins auxquels il doit répondre, (b) rapport détaillé sur la faisabilité, évaluation de ce rapport et décision d'investir, (c) préparation d'un rapport détaillé sur le projet, plans et dessins de détail, spécifications, (d) réalisation du projet, (e) maintenance et recouvrement du capital investi, (f) sources de financement.

3.0 FORMULATION DU PROJET:

3.1 Au stade de l'étude ayant pour but de formuler le projet et déterminer à quel besoin il répond, les facteurs dictant la sélection d'un projet donné dépendent de différents choix sociaux et macro-économiques de la politique pratiquée par le gouvernement. De ce fait, l'analyse des coûts et profits pour la société a-t-elle une importance prépondérante par rapport au critère de la rentabilité financière. Cette analyse pourra faire entrer en ligne de compte des objectifs tels que: accroissement de la consommation au niveau macroéconomique, redistribution des revenus entre différentes régions pour obtenir une croissance économique équilibrée, redistribution des bénéfices au plus grand nombre de personnes possible, génération de nouveaux emplois, mise à disposition d'équipements sociaux et protection environnementale de base, etc. Les besoins spécifiques du pays décident normalement de l'importance relative accordée aux différents objectifs ou

équipements. Ainsi, un pays aussi vaste que l'Inde ou la Chine accordera-t-il probablement plus d'importance à la suppression des disparités régionales qu'un pays de la taille de l'île Maurice. De même, l'extension de l'infrastructure routière et portuaire pourra être une priorité pour un pays en voie de développement souhaitant intensifier ses exportations tandis qu'un pays industrialisé comme le Japon ayant un énorme excédent commercial pourra considérer comme objectif prioritaire la stimulation de la demande intérieure. Les techniques afférentes à ces calculs sont extrêmement complexes et prennent beaucoup de temps et leur valeur est fonction des hypothèses et du poids accordé à différents objectifs.

3.2 L'examen de l'Institution supérieure de contrôle aura pour but d'examiner si les hypothèses sur lesquels repose la formulation du projet sont réalistes. Un écart même minime peut se répercuter sur le calcul des coûts comme sur celui des bénéfices escomptés, sur l'évaluation de la rentabilité interne ou sur le rapport coûts / profits en termes sociaux. Il est souhaitable que le contrôle de l'Institution supérieure mette en évidence que l'on a pu se baser sur des données fiables pour calculer la disponibilité des facteurs à engager de même que pour évaluer la demande et l'utilisation prévue des biens économiques créés. Si des normes et des procédures ont été définies pour garantir l'adéquation de l'étude de faisabilité, l'Institution supérieure de contrôle devra vérifier qu'elles ont été rigoureusement appliquées, ceci étant le seul moyen de garantir que le projet sélectionné mérite d'avoir la priorité sur d'autres projets qui auraient également pu répondre aux besoins constatés.

3.3 Les projets d'irrigation constituent un exemple concret de la primauté du rendement économique; en effet, dans ce cas, le simple produit des taxes d'irrigation payées pour l'eau fournie ne permettent pas forcément d'établir la justification financière du projet et les calculs doivent faire ressortir les bénéfices directs et indirects résultant d'une seconde récolte, d'une meilleure rémunération des récoltes, d'un rendement plus élevé, etc. C'est pourquoi, d'une façon générale, les critères appliqués pour évaluer un projet d'irrigation sont ceux du bénéfice économique plutôt que ceux du rapport financier. Le bénéfice d'un projet se traduit par une augmentation nette de la valeur brute de la production après la réalisation du projet tandis que le coût annuel est le total des intérêts sur le coût total, les amortissements ainsi que les coûts de fonctionnement et de maintenance; tout projet dont le rapport bénéfice / coûts est supérieur à 1,5 est considéré comme acceptable et dans une région de sécheresse chronique un ratio de 1 pourra être suffisant pour justifier la réalisation du projet.

3.4 S'il est vrai que le gouvernement est le mieux à même de juger de la nécessité d'un projet, l'Institution supérieure de contrôle peut vérifier si les bénéfices escomptés ont été réalisés. Un exemple: dans le cas d'un projet d'irrigation réalisé en Inde, on a constaté que le projet d'irrigation entrepris en 1977 avait dû être modifié en 1981 afin de répondre aux normes de la Banque mondiale; le rapport bénéfice / coûts estimé à 3,46 selon les calculs effectués en 1981 par les services responsables de l'irrigation n'a pas été vérifié par

le ministère de l'agriculture et les prévisions selon lesquelles l'irrigation serait améliorée par la construction d'un système de micro-distribution bloc par bloc, par la mise en place de structures de contrôle et par la fourniture d'eau sur une base planifiée ne se sont pas réalisées, l'eau continuant à être fournie selon des méthodes dépendant des circonstances et se traduisant par une sous-utilisation du potentiel d'irrigation créé.

4.0 RAPPORT DE FAISABILITE

4.1 Le rapport de faisabilité détaillé renferme des informations sur la technique, la commercialisation, les aspects organisationnels et environnementaux, en étudiant la viabilité économique et financière du projet. L'Institution supérieure de contrôle doit vérifier si les études et recherches constituant la base du rapport ont été effectuées de façon suffisamment approfondie. Les équipements déjà existants, la présence de facteurs de production adéquats y compris main d'œuvre, structures organisationnelles, moyens de fonctionnement et de maintenance ainsi que l'impact financier, économique et environnemental doivent être pris en considération pour établir un tableau complet du projet et l'Institution supérieure de contrôle devra déterminer si les projets alternatifs ont été envisagés dans le cadre de ce tableau complet. Ainsi, dans le cas d'un plan de distribution d'eau potable dans un pays en développement, où il se peut que dans les régions rurales la fourniture d'électricité ne soit pas assurée 24 heures sur 24, il faudra envisager la solution de l'installation de pompes à main avec des puits foncés à grande profondeur comme alternative aux plans d'adduction d'eau à conduites classiques.

4.2 Dans les projets d'aménagement du territoire pour le développement d'une zone urbaine, la proportion d'aires affectées à un usage déterminé, telles que zones résidentielles, commerciales ou administratives, surfaces réservées aux transports et espaces verts, ont un impact crucial sur la détermination des coûts des lots de terrains desservis et il importe de prévoir des solutions alternatives permettant de maximiser la part des zones rémunératrices et de minimiser celle des zones non rémunératrices tout en restant dans les normes de l'urbanisme. A Dwarka, un projet d'urbanisme de Delhi, la prise en considération de différentes alternatives a permis de porter la proportion de zones rémunératrices de moins de 50 % à 58 % et donc d'obtenir un taux d'équilibre plus bas par mètre carré, justifiant mieux le choix des terrains et des structures et rendant plus abordables les logements prévus par les Services du développement de Delhi.

5.0 DETAILS DU PROJET:

5.1 PREVISION DE TRAVAUX COMPLEMENTAIRES

Un projet quel qu'il soit ne peut donner toute sa mesure qu'à condition que d'autres activités d'infrastructure complémentaires soient mises en œuvre à temps et en harmonie

avec le projet considéré, permettant d'en recueillir dès que possible les bénéfiques. On trouve un exemple intéressant à ce sujet dans un rapport de l'Institution supérieure de contrôle concernant un projet d'irrigation en Inde où l'on n'avait pas reconnu la nécessité d'une planification et d'une appréciation multidimensionnelles; ce projet entamé en 1960 était presque entièrement achevé en 1980 mais avec un taux d'utilisation ne dépassant pas 25 %, le ratio d'efficacité de l'utilisation de l'eau mesurée en termes de surface irriguée par pied cube/sec. était de 0,058 au lieu du coefficient escompté de 0,125. L'analyse montra que cette différence était due à ce que les champs dans les aires concernées étaient ondulés et qu'il aurait fallu les aplanir, ce qui n'avait pas été fait jusqu'à cette date; les cours d'eau et canaux d'irrigation n'étaient pas entretenus convenablement par les agriculteurs alors que le rapport de 1972 sur le projet se basait sur le fait qu'ils le seraient. En réalité, l'ingénieur en chef devait admettre que les paysans faisaient des cultures ne nécessitant pas d'irrigation pendant la saison de culture du riz et n'avaient pas besoin d'irrigation sur 30 % des superficies pendant la saison de culture du blé. Aussi, alors que l'on disposait déjà depuis six ans d'un système de distribution d'eau permettant l'irrigation, l'aire concernée présentait toujours les caractéristiques d'une zone de culture non irriguée. Le drainage constituait un véritable problème dans cette région et étant donné que rien n'avait été prévu dans le rapport sur le projet concernant les mesures à prendre pour remédier aux infiltrations et rétentions d'eau, cette tâche dut être confiée aux services du développement de la zone concernée une fois le système d'irrigation achevé. En réalité, on aurait dû établir dès le début que cette zone bénéficiait d'abondantes chutes de pluies et que la terre noire lourde présentait une forte rétention; des mesures de développement parallèles auraient dû être mises en place par d'autres organismes tels que ministère de l'agriculture, services d'aménagement et des contributions pour les zones agricoles, qui auraient dû lancer une campagne incitant les agriculteurs à adopter des cultures leur permettant de tirer parti de l'irrigation pendant la saison sèche.

5.2 De façon similaire, l'absence de projets synchronisés a entraîné le gaspillage d'importantes quantités d'eau potable dans une ville où le projet adjudgé en février 1978 pour un montant de 300 millions de roupies environ n'a pas pu profiter entièrement à la population à laquelle il était destiné du fait que le projet de distribution d'eau du Département d'Ingénierie de la Santé publique ne prévoyait aucune disposition concernant le remodelage du système de distribution d'eau existant géré par l'administration municipale. A partir de 1978, la fourniture de quelque 20 millions de gallons/jour d'eau supplémentaires venait s'ajouter à la fourniture existante de 10 millions de gallons/jour. Mais les consommateurs n'en continuèrent pas moins à se plaindre du gaspillage et de l'inadaptation de la fourniture. Une enquête révéla que divers raccordements entre les conduites de l'ancien système et celles du nouveau n'avaient pas été effectués; un bon nombre de châteaux d'eau des lotissements existants n'avaient pas été raccordés au nouveau système de distribution et on n'avait pas prévu de robinets de commande pour éviter le gaspillage. Selon les estimations prudentes concernant ce projet, sur les 20 millions de gallons/jour d'eau fournis au total grâce au nouveau système, 10 millions de

galions/jour étaient gaspillés quotidiennement et les frais de pompage de cette eau gaspillée se montaient à eux seuls à quelque 5 millions de roupies par an.

5.3 PRECAUTIONS RELATIVES A L'APPRECIATION TECHNIQUE

Il arrive que sur la base des détails disponibles et par référence aux paramètres approuvés, un projet soit considéré comme justifiant les investissements mais qu'il soit souhaitable de prendre certaines précautions techniques avant de le lancer. Par exemple, en ce qui concerne les conduites d'adduction d'eau potable dans les zones montagneuses du nord de l'Inde, les conditions devant être respectées de façon générale sont les suivantes: (a) avant d'entreprendre les travaux concernant l'écoulement gravitaire, remesurer le niveau des sites sélectionnés pour l'implantation des réservoirs d'eau; (b) là où les analyses étaient basées sur les données de débit des sources fournies pour une année seulement, vérifier une nouvelle fois qu'on ne risque pas de se trouver en présence d'un débit insuffisant; (c) choisir l'alignement de la conduite d'adduction gravitaire de manière à risquer le moins possible qu'elle soit affectée par d'éventuels glissements de terrain au cours des années à venir. L'Institution supérieure de contrôle doit s'assurer que ces conditions qui sont en fait des précautions mais qui revêtent néanmoins une importance cruciale pour la viabilité du projet, soient mentionnées dans l'appréciation du projet avant de prendre la décision d'investissement.

5.4 OPTIONS ALTERNATIVES AU NIVEAU DE LA CONCEPTION

En général, l'Institution supérieure de contrôle n'examine pas la conception au stade de la planification du projet. Elle ne dispose le plus souvent pas des moyens qui seraient nécessaires pour apprécier l'aspect économique de la conception; néanmoins, les points suivants peuvent être pris en considération du point de vue de la rationalité économique et de l'efficacité:

- (a) A-t-on catalogué les besoins spécifiques des usagers ?
- (b) A-t-on envisagé d'autres options de conception et a-t-on comparé les coûts ?
- (c) Disposait-on de données fiables fournies par les levés topographiques et l'étude du site ?
- (d) A-t-on obtenu les autorisations nécessaires de la part des autorités compétentes telles que: municipalité, services d'urbanisme, services de protection contre les incendies, ministère de l'environnement, etc.

5.5 **Exemples:** Dans le cas d'un système de conduites d'adduction d'eau, on devrait retenir la conception représentant le moindre coût pour le système de distribution par rapport au débit d'eau, à la durée de la fourniture d'énergie et à la capacité du réservoir. Lorsqu'on établit le plan d'une ville, la longueur totale du trajet détermine la rentabilité de

l'utilisation des sols et la rationalité économique de la fourniture des services. L'Institution supérieure de contrôle pourra examiner si l'on a choisi une solution offrant une longueur de trajet minimum. Dans un projet de construction d'appartements, on se demandera si l'on a essayé différentes combinaisons pour trouver la meilleure utilisation possible de la superficie disponible en construisant le plus grand nombre possible d'appartements dans le respect des normes. Dans le cas d'un nouveau projet de quartier avec une importante proportion de terrains de moindre valeur, il pourrait être nécessaire de calculer le prix de revient au mètre carré en tenant compte des différentes solutions techniques et de l'utilisation des sols avant d'établir le plan de réalisation le plus économique.

5.6 Examinant un projet de distribution d'eau en Inde, l'Institution supérieure de contrôle constata que l'on ne s'était pas référé, pour l'évaluation des besoins au stade de la conception, à une période de 30 ans comme prescrit par le Manuel de la Distribution d'eau et les directives du gouvernement central mais qu'on avait seulement pris en compte une période de 8 ans. Le nouveau tracé du système de distribution qui devait être étudié après analyse détaillée à l'aide de l'ordinateur n'a pas été effectué, de sorte que le système n'était pas en mesure d'utiliser la pleine capacité du projet.

5.7 Dans le cas d'un projet d'irrigation, l'Institution supérieure de contrôle trouva que, alors qu'il était probable que le bassin de retenue submergerait 2.025 hectares de forêts, les chiffres erronés sur lesquels on s'était basé à cet égard en 1977 firent que le transfert de propriété ne concernait que 944 hectares avant l'achèvement de l'ouvrage en 1989. Pour le transfert de propriété additionnel il fallut attendre l'approbation du ministère des Forêts du gouvernement de l'Inde (1995) si bien que pendant la période de 1988 à 1995 le bassin ne put être rempli qu'à 20 pour cent de la capacité prévue.

5.8 Dans un récent contrôle portant sur une double tour de bureaux construite à Delhi, on constata que le plan d'origine du mur-rideau calculé pour une charge du vent de 170 kg/m² était basé sur un facteur incorrect qu'il fallut réviser comme étant de 342 kg/m² conformément à l'Indian Standard Code 1987 alors en vigueur et qui existait déjà avant l'établissement définitif des plans. Il fallut détruire des parties déjà construites et le coût du mur s'avéra une fois et demie plus élevé que si l'on avait eu dès le début un plan correct.

5.9 **SPECIFICATIONS**

Les spécifications de différents éléments d'un ouvrage ont bien évidemment une influence directe sur l'estimation des coûts et le choix de spécifications économiques offrant la qualité demandée devrait être étudié avec soin dans les projets de détail. Si les vérificateurs sont en mesure d'apprécier les caractéristiques technico-économiques de différentes solutions possibles concernant les matériaux ou équipements utilisés, ils

pourront relever le cas échéant l'absence ou l'insuffisance de prise en considération de solution alternatives.

Ainsi, dans le cas du développement de vastes espaces verts, une solution pourrait consister à ne prévoir aucune dépense pour l'implantation de fontaines et de pelouses sur l'aire concernée; pas de grilles de protection d'arbres dans les parcs; prévoir des murs d'enceinte végétalisés uniquement le long d'une route, sinon se contenter de piliers de pierre avec des chaînes. De même, lorsqu'on projette un centre commercial de proximité, où le terrain sera divisé en parcelles vendues sur le marché, les travaux de remblaiement pourraient se limiter au réseau routier, les parcelles elle-mêmes n'en faisant pas l'objet; pour le pavage de la place publique, il pourrait être préférable d'utiliser des blocs de silicate de calcium plutôt que de la pierre de haute qualité; pour les remblais on pourrait utiliser des cendres volantes recouvertes d'une bonne terre sur une épaisseur de 30 cm seulement.

Il arrive qu'une étude préalable inadéquate entraîne des changements de spécifications se traduisant par une augmentation de prix ainsi que par la non-observation des délais prévus. L'Institution supérieure de contrôle doit chercher à déterminer si, à la suite des examens prescrits, on avait obtenu des données fiables, aidant à choisir les spécifications correctes.

6.0 **REALISATION DU PROJET**

6.1 **ETABLISSEMENT DU BUDGET**

Il existe différents modes de préparation et de présentation du budget, du simple plan de financement ou budget sur la base zéro au budget orienté sur les résultats. Le contrôle doit dans tous les cas déterminer quel type de budget a été adopté et si les prestations matérielles sont indiquées pour chacun des principaux éléments de l'ouvrage en mentionnant dans chaque cas les délais de réalisation et si les fonds dépensés et les fonds requis aux stades prévus sont indiqués soit dans les documents en annexe, soit dans le budget lui-même. Si l'on prend par exemple le cas d'un projet d'adduction d'eau potable, les éléments tels que château d'eau, puits forés, système de distribution et salles de pompage devront être indiqués par rapport aux plans et on pourra ainsi voir si les fonds ont été attribués et utilisés aux stades prévus par le budget; ainsi il ne faut pas que l'achat des tuyaux et la pose du système de conduites interviennent alors que les travaux de construction du château d'eau n'ont pas encore commencé. De même, dans un projet de développement régional élaboré par un organisme de développement, on trouvera indiqués tous les éléments tels que routes, égouts, adductions d'eau, drainage, lignes électriques. Pour un projet de construction d'immeubles, les éléments indiqués seront la maçonnerie, les planchers en béton, les conduites d'eau, le drainage et le système d'égouts.

6.2 Il serait intéressant de déterminer si les fonds accordés sont liés à l'avancement des travaux pour les différents composants conformément aux estimations du budget, à intervalles périodiques, p.ex. tous les trimestres ou tous les mois, suivant le volume des dépenses et le délai de réalisation du projet.

6.3 Le contrôle du budget indiquera également si des tranches de versements ont été envisagées comme solution alternative éventuellement en liaison avec l'échelonnement de la réalisation du projet. Par exemple, dans le cas de l'aménagement d'un centre commercial, la construction des collecteurs d'eaux de pluies et le pavage de la place publique pourraient intervenir à un stade ultérieur, une fois que les travaux de construction de la moitié des parcelles seront achevés. De même, pour un projet de construction d'immeubles d'habitation, les prestations et les travaux de construction pourraient être échelonnés de manière à ce que les maisons soit habitables au moment où la construction est achevée, de sorte que les capitaux ne soient pas immobilisés par des appartements attendant des installations complémentaires.

6.4 **ORGANISATION**

Concernant l'exécution de travaux publics par des services publics, on estime d'une façon générale que, étant le seul fournisseur, le secteur public n'a pas à faire preuve d'efficacité en face de concurrents et peut accuser une certaine rigidité dans l'utilisation des ressources tant matérielles qu'humaines. On observe qu'il y a peu de rapports entre les coûts administratifs et le produit total. En général, les travaux publics sont exécutés sous le contrôle et la surveillance de personnels permanents hiérarchisés en de nombreux échelons. Il n'est pas possible pour les départements techniques de réduire les effectifs lorsque les fonds alloués par le gouvernement commencent à se tarir avec le résultat que les coûts à l'unité de volume augmentent. Alors que ceci peut être inévitable, on pourra dans certains cas du moins avoir recours à des alternatives pour contenir les frais généraux et le vérificateur devra examiner si on a cherché à le faire. Par exemple, une organisation d'ingénierie récemment mise en place pourrait envisager d'engager des ingénieurs-conseils privés dont l'équipe aurait l'entière responsabilité d'une supervision détaillée, en étant placée elle-même sous la supervision de personnels réguliers de l'organisation, en nombre limité mais parfaitement qualifiés. Cette méthode a permis à la City & Industrial Development Corporation of Bombay de gérer d'immenses projets de développement avec des effectifs réduits en abaissant les frais administratifs à environ 6 % du coût du projet alors que normalement, en Inde, les estimations du ministère des travaux publics prévoient dans les estimations de 11 à 15 % des coûts d'ensemble. On rencontre également des situations dans lesquelles les organismes de travaux publics doivent temporairement faire face à une demande exceptionnelle comme pour les Jeux Asiatiques ou un projet à court terme subventionné par le gouvernement central. Si le département ne fait pas appel à une structure organique alternative, il risque de devoir augmenter ses effectifs sur une base

permanente pour répondre à une demande exceptionnelle temporaire, ce qui rendrait ses services extrêmement coûteux et impossibles à maintenir à long terme.

6.5 APPELS D'OFFRES

Les appels d'offre sont généralement rédigés dans les formes prescrites contenant en particulier un tableau des quantités des prestations, indiquant comment doivent être présentés les plans et spécifiant les articles de prestation, le matériel de même que les équipements devant être fournis par le ministère, les tarifs applicables et les coûts de location. Il indique également comment doit être effectué le métrage et comment seront réalisés les paiements avec les stipulations nécessaires concernant les délais, les variations de quantités, les prix, la réglementation du travail, les pénalités en cas de non-respect des délais, les dépôts de garantie, etc.

Il existe les formes d'appels d'offres suivantes: appel d'offres au pro rata, appel d'offres par articles et appel d'offres globale.

Appel d'offres au pro rata

On pourra faire appel à ce type d'appel d'offres dans le cas de projets de développement comprenant des travaux d'aplanissement, de drainage des eaux de pluie, de construction de systèmes d'adduction d'eau et d'égouts. Il serait pratique de l'utiliser dans le cas de travaux répétitifs tels que la construction de quartiers résidentiels de différents types sur la base de plans et maquettes standard.

Appel d'offres par articles

Dans ce cas, les soumissionnaires sont appelés à indiquer leurs prix pour des articles déterminés sur la base de quantités établies par le ministère en conformité avec les plans d'architecture et de structure établis pour l'ouvrage considéré. Cette forme d'appel d'offres est avantageuse lorsqu'on peut calculer les quantités avec suffisamment de précision. Elle permet d'obtenir du soumissionnaire une analyse des coûts plus détaillée et est donc considérée comme plus scientifique.

Elle n'est cependant pas adéquate lorsqu'il risque d'y avoir des écarts importants au niveau des quantités.

Appel d'offres forfaitaire

On choisit ce type d'appel d'offres dans le cas de travaux pour lesquels on demande au soumissionnaire d'indiquer une somme forfaitaire pour la réalisation de l'ouvrage conformément aux plans, dessins, spécifications et exigences de fonctionnement. Les appels d'offres forfaitaires peuvent également inclure le dessin des plans et la préparation des dessins d'exécution ou l'élaboration des dessins d'architecture devant être soumis à

l'approbation de l'autorité compétente. Un appel d'offre forfaitaire peut être lancé pour les types de travaux suivants:

(1) Châteaux d'eau, trémies, silos, cheminées, travaux de type répétitif tels que la construction de quartiers d'habitation. Si les travaux doivent être exécutés sur la base d'un contrat forfaitaire, le dossier devra contenir des dessins d'exécution architecturale et structurelle détaillés qui feront partie constituante du dossier avec les spécifications détaillées des travaux. Le dossier doit décrire les travaux de façon complète. Un tableau approximatif des quantités pourra être annexé à titre d'indication pour le soumissionnaire.

6.6 Les autres méthodes d'appel d'offres pouvant être citées sont la mise au concours, les appels d'offres sélectifs et les appels d'offres en deux phases. L'Institution supérieure de contrôle devra vérifier si l'appel d'offres sélectif a été réservé aux cas où l'on a affaire à des travaux hautement spécialisés et pour lesquels les Directives nationales pour les appels d'offres (NIT) prescrivent un niveau de compétence technique éprouvé, la preuve de performances passées et des moyens financiers. Dans le cas de l'appel d'offres en deux phases, on invite d'abord à faire les offres techniques, puis, après sélection, les offres de prix. Dans certains cas on peut remplacer l'appel d'offres en deux phases par un appel d'offres en une seule phase avec deux enveloppes: les soumissionnaires envoient deux enveloppes en même temps, une pour l'offre technique, l'autre pour les prix; les offres de prix ne sont dépouillées et évaluées que si les offres techniques ont été jugées acceptables. Pour les travaux d'ingénierie complexes c'est généralement le système des deux enveloppes qui prévaut. L'Institution supérieure de contrôle doit vérifier si les soumissionnaires ont satisfait aux exigences techniques du NIT et si l'on a effectué les calculs voulus pour quantifier les traits distinctifs des solutions techniques proposées au niveau des coûts financiers, de l'exploitation et de la maintenance, du remplacement de pièces, de la disponibilité des pièces de rechange, des possibilités de réparation pendant la durée de vie de l'ouvrage, de la dépendance d'une source unique, etc.

6.7 **MAINTENANCE DES OUVRAGES DE TRAVAUX PUBLIQUES**

Généralement, le gouvernement prescrit des normes pour les dépenses de maintenance pour différents types d'équipements. L'Institution supérieure de contrôle doit examiner s'il y a bien adéquation entre ces normes et l'allocation et l'utilisation de fonds de maintenance. Ceci peut amener à découvrir des mesures de conservation des sols inadéquates dans le bassin hydrographique de vastes projets d'irrigation, menaçant de réduire la durée de vie du projet parce que responsables d'un important envasement. Les cas de projets abandonnés, de projets incomplets ou de projets improductifs découverts par l'Institution supérieure de contrôle sont souvent un indice de maintenance inadéquate.

6.8 Ceci va de paire avec le problème de la récupération des frais de maintenance p.ex. dans le cas de projets d'irrigation ou d'adduction d'eau potable. Tout en admettant la finalité de la politique déclarée du gouvernement de subventionner l'irrigation ou la fourniture d'eau potable, l'Institution supérieure de contrôle peut fort bien examiner les autres solutions permettant une meilleure conception de l'organisation et la synchronisation de la distribution et de la perception des taxes en un même point, de même que de la méthode de mesure de la consommation d'eau pour les ménages et pour les agriculteurs. Les nombreuses pertes du système de distribution dues à une mainenance technique insuffisante ou les petits vols délibérés enregistrés comme pertes techniques représentent un domaine requérant toute l'attention de l'Institution supérieure de contrôle qui peut forcer l'Administration à adopter de meilleures méthodes organisationnelles ou à augmenter de vigilance pour assurer un maximum de perception des taxes aux échéances prescrites pour financer les dépenses d'exploitation et de maintenance.

6.9 **RÉSOLUTION DES CONFLITS**

Lorsqu'un service public confie l'exécution des travaux à un adjudicataire, le contrat comporte généralement une clause d'arbitrage concernant les éventuels conflits qui pourraient surgir à propos des délais de paiement ou des pénalités imposées par le ministère de même que les compensations demandées par l'adjudicataire pour des motifs tels que retard dans la mise à disposition du site ou dans la remise des plans ou dans la fourniture des matériaux, comme stipulé dans le NIT. Il pourrait arriver que l'on convienne d'un commun accord de ne pas prévoir de clause d'arbitrage auquel cas l'adjudicataire est obligé d'avoir recours aux tribunaux, ce qu'il ne fera qu'après mûre réflexion, tandis que lorsque le contrat comporte une clause d'arbitrage la demande de compensation par le truchement de l'arbitre est une affaire de routine. La troisième alternative pourrait être un Bureau de règlement des différends où le cas serait examiné par des experts techniques considérant la situation sous un angle pratique et cherchant une solution dans un esprit de réconciliation. L'Institution supérieure de contrôle doit chercher à déterminer si la partie privée a exploité le service gouvernemental en raison de ses possibilités de défense insuffisantes dans le cas litigieux, entraînant ainsi une escalade des coûts qui aurait pu être évitée. Le Bureau de règlement des différends de même qu'une structure de réconciliation sont des idées récentes mises à l'essai dans le cadre de projets de la Banque mondiale; ils présentent des avantages par rapport aux autres solutions aussi bien pour les services publics que pour l'adjudicataire, mais ils ne peuvent fonctionner de façon satisfaisante que si la sélection de l'adjudicataire et les procédures d'appel d'offres sont conduites avec rigueur et en s'entourant de garanties comme prévu pour les projets financés par la Banque mondiale.

7.0 FINANCEMENT

7.1 FONDS PUBLICS

Dans la plupart des pays, les fonds publics ont été jusqu'ici à peu près la seule source de financement de travaux publics; la mise à disposition de biens d'intérêt public est perçue comme une des fonctions fondamentales de l'Etat, au même titre que le maintien de la sécurité intérieure et extérieure et le règlement des conflits entre individus et différents secteurs de la population. Partout où le financement est assuré à un niveau quelconque du gouvernement, à savoir au niveau central, régional ou local, on voit surgir les questions quant à la recherche de différentes alternatives en vue d'assurer un usage des fonds aussi économique et efficace que possible. Il se peut par exemple que dans le cas d'un projet de distribution d'eau potable devant être réalisé par l'autorité régionale, le gouvernement central ne finance que les dépenses d'investissement laissant aux services régionaux ou locaux le soin de subvenir aux dépenses de maintenance. L'Institution supérieure de contrôle doit cependant vérifier si la solution choisie était judicieuse, en particulier dans le cas de régions pauvres n'ayant pas les moyens d'entretenir les installations, ce qui pourrait en fin de compte amener à détourner au profit de la maintenance des fonds destinés par le gouvernement central aux investissements ou provoquer le gaspillage de biens du fait qu'au bout d'une certaine période les équipements deviennent inutilisables, ce qui entraînerait des coûts de remplacement très lourds pour lesquels aucuns crédits ne sont alors disponibles. On a également le cas de projets financés par l'autorité centrale, où les autorités régionales n'ont pas utilisé les fonds reçus, empêchant ainsi le projet d'atteindre son but et en faisant en fin de compte un instrument de développement économique extrêmement coûteux et inefficace. Dans une telle éventualité, l'Institution supérieure de contrôle doit chercher à établir s'il serait possible de renforcer la surveillance au niveau central ou de demander aux régions d'établir leurs propres projets qui pourraient être remboursés ou subventionnés ultérieurement de façon adéquate par le gouvernement central lorsqu'ils auraient été exécutés correctement.

7.2 FONDS PRIVÉS

(a) Une récente étude de la Banque mondiale estime que les pays en développement investissent environ 4% de leur PIB dans les travaux publics et que les 4/5 environ des travaux sont financés par les fonds publics du pays, 1/6 par l'aide internationale au développement et le reste par des capitaux privés. On estime que les besoins d'investissements vont croître considérablement à l'avenir du fait de la demande créée par la croissance économique, l'augmentation du chiffre de la population, l'urbanisation rapide et, plus que pour toute autre raison, pour compenser l'absence d'investissements adéquats dans certains secteurs cruciaux dans ces dernières années. Dans la majeure partie des services d'infrastructure il est difficile de facturer le prix entier pour

recouvrer la totalité des coûts. Aussi ces besoins ne peuvent-ils pas être couverts en ayant recours uniquement aux deniers publics. La qualité et le coût de l'infrastructure est un des éléments primaires à prendre en considération pour ces nouveaux instruments. On a donc compris désormais que le secteur privé devait être impliqué plus largement dans un contexte compétitif, pour améliorer l'efficacité des investissements et des opérations, ce secteur étant mieux à même d'évaluer les besoins du marché et de gérer les risques. L'Etat continuera néanmoins à jouer un rôle important dans la production, la régulation et le financement de l'infrastructure. Ce qui signifie que l'Etat tendra de plus en plus à jouer le rôle d'organisme aidant à la réalisation d'un projet plutôt que celui d'administrateur.

(b) BOO (build-own-operate / construire-être propriétaire-gérer), BOT (build-operate-transfer / construire-gérer-transférer) et BOT (build-own-leas-transfer / construire-être propriétaire-donner à bail-transférer) sont les formules de participation du secteur privé les plus souvent appliquées. Dans le système BOO, le risque entier repose sur le bailleur de fonds privé ce qui fait que, dans le monde entier, il ne représente qu'une part insignifiante.

Le système BOT transfère la propriété de l'équipement au gouvernement à des conditions déterminées une fois écoulée une période de concession. Pendant la période de concession, l'adjudicataire touche de l'utilisateur un loyer/droit d'utilisation suffisant pour recouvrer le montant de ses investissements et recevoir une juste compensation du risque propre à l'investisseur.

La structuration des instruments de la dette est d'une importance éminente pour réduire le risque. On peut envisager différentes mesures d'amélioration au niveau du crédit, telles que titres de créance, constitution de garanties, compte de dépôt et consignation, garantie partielle de la Banque mondiale. Les facteurs de risque peuvent être liés à la conception et au coût du projet, aux fournitures nécessaires, au marché, à l'engagement et à la solidité du bailleur de fonds, aux fluctuations monétaires, à l'inflation, à la législation, au risque légal et aux situations de force majeure.

(c) Les points abordés dans de tels accords concernent le partage du risque, la fixation des conditions de prix, la vente, la justification de l'emploi des fonds, le suivi et la réalisation des objectifs sociaux, etc.; l'Institution supérieure de contrôle doit donc vérifier (i) si l'alternative choisie a été adoptée après avoir pris en considération tous les moyens possibles de mobiliser des capitaux privés et (ii) si les conditions de cette participation sont transparentes et permettent d'utiliser au mieux les ressources publiques et si elles assurent un bénéfice social rapide et équitable. L'Institution supérieure de contrôle doit s'assurer que le gouvernement a formulé des directives et des procédures adéquates et que l'adjudication de projets au secteur public est en conformité avec ces directives. Le mécanisme régulateur mis en place pour surveiller le secteur privé dans ce domaine doit être approprié et doté par la loi des compétences nécessaires pour imposer un

fonctionnement correct des services d'utilité publique appartenant au secteur privé et pouvoir contrôler leur fonctionnement.

7.3 **AIDE ETRANGERE**

Pour évaluer les avantages de l'aide étrangère par rapport aux deniers publics de même que pour comparer deux sources d'aide étrangère on peut se référer: à l'importance de la partie de la population qui profitera de cette aide; à la mesure dans laquelle ce projet engendrera des revenus indirects en rapport avec l'utilisation; à la mesure dans laquelle le projet peut être réalisé en tenant compte de la disponibilité des terrains et autres équipements, à la disponibilité de main d'œuvre en nombre suffisant pour répondre aux exigences techniques comme sur le plan de l'organisation; au besoin et à la disponibilité de fonds subsidiaires pour financer une partie des travaux; aux contrats et aux efforts déjà mis en œuvre pour promouvoir l'utilisation de produits et services fournis par le marché intérieur, etc.

8.0 **LIMITES DU CONTROLE DES TRAVAUX PUBLICS EN CE QUI CONCERNE L'EXAMEN D'ALTERNATIVES**

8.1 De par sa nature même le contrôle s'étend à des domaines techniques. Dans des pays tels que l'Inde, où, à la différence de la Chine ou du Japon, l'on se fie totalement à l'évidence documentaire à l'exclusion de l'évidence matérielle, les choses sont particulièrement complexes. Ce qui exige des capacités analytiques de très haut niveau qui risquent de ne pas être toujours disponibles.

8.2 L'Institution supérieure de contrôle peut certes faire des commentaires sur l'inadéquation des rapports sur la faisabilité ou le projet lui-même; néanmoins elle ne peut dépasser que jusqu'à un certain point les limites de la présentation d'un rapport. Elle aura des difficultés à vérifier les estimations concernant la demande, le ratio bénéfice/coût, la capacité des différents équipements, la synchronisation des diverses opérations, etc. Bien souvent, les objectifs et leur évaluation ne se prêtent pas à une quantification neutre et précise permettant l'évaluation; aussi les commentaires risquent à la limite d'empiéter sur un domaine de compétences purement socio-politique. Ce même contrôle de la valeur obtenue pour les montants investis peut s'avérer difficile en l'absence de l'utilisation d'un système intégré de gestion approprié par les autorités chargées de l'exécution du projet et celles qui l'utilisent.

9.0 **QUESTIONS SE POSANT POUR L'AVENIR**

9.1 Lorsque partout les Institution supérieure de contrôle examinent l'exécution des projets sur la base des critères de l'économie, de la rentabilité et de l'efficacité des dépenses, le point de départ est le stade de l'étude des plans. Les Institutions supérieures de

contrôle doivent développer leurs ressources pour pouvoir examiner les plans avec les alternatives envisagées avant la décision définitive. La solution consistant à avoir des experts au sein de l'institution ne concordera sans doute pas toujours avec les aspirations des personnels techniques concernant leur carrière. D'autre part, le fait de charger des organismes privés du contrôle des plans pose des problèmes au niveau de la confidentialité et de l'impartialité. La seule solution consiste sans doute à développer la perception des points techniques cruciaux en prenant connaissance du site du projet et des dossiers techniques comme il a été fait pour prendre la décision d'investissement et insister dans toute la mesure possible pour incorporer un élément critique au stade de l'établissement des plans en utilisant des listes de contrôle établies par des experts hautement qualifiés et reconnus, les différents paramètres étant bien sûr calculés et comparés sur l'ordinateur. Une recherche dans ce sens est extrêmement souhaitable.

9.2 Alors qu'il est courant d'effectuer le contrôle lorsque les travaux sont achevés et de choisir le moment où il intervient de manière à concilier les exigences d'un contrôle concomitant, permettant une intervention corrective en cours d'exécution et au fur et à mesure des dépenses, cette pratique soulève la question de savoir si la garantie serait donnée aux citoyens que les projets seront achevés dans les délais prévus et dans le cadre du budget, et qu'ils répondront à l'attente. Alors qu'un contrôle a posteriori ou une évaluation en cours de projet fournit un retour d'expérience utile pour les projets à venir ou pour les dépenses restant à effectuer, il ne répond pas au besoin crucial de contrôle préalable indépendant, absolument nécessaire en raison des sommes énormes de deniers publics engagées et des dispositions techniques et financières complexes, étant donné qu'il ne permet pas d'intervenir pour apporter des corrections en cours d'exécution, une fois que l'autorisation a été accordée. Aussi le contrôle intervenant après l'étude du projet, qui peut être utilisé comme information précoce, est extrêmement souhaitable pour permettre à l'Institution supérieure de contrôle de présenter des commentaires utiles qui éviteront les problèmes de dépassement de délais ou de coûts ou d'utilisation inefficace du projet. Il minimise les risques de voir le projet détourné de son but en garantissant une bonne conception et une bonne planification avant la mise en exécution. On ne saurait différer plus longtemps un débat sur ce sujet et sur les moyens de développer les connaissances techniques nécessaire pour ce type de contrôle.

9.3 On doit accorder la plus grande attention à l'inefficacité et au gaspillage au niveau des services, résultant d'un transfert de subventions. C'est là une tâche délicate, mais étant donné la pénurie de ressources et le fait que différentes études ont mis en évidence que dans de nombreux secteurs le but réel de ces subventions n'avait pas été atteint, le contrôle devra porter sur l'adéquation des charges. De vastes recherches sont nécessaires pour étudier cet aspect sous l'angle d'une politique sociale de distribution équitable des charges.

9.4 Avec l'association de plus en plus fréquente du secteur privé aux marchés de travaux publics et la mise en place de mécanismes régulateurs, l'Institution supérieure de contrôle va se trouver en présence de questions particulièrement sensibles d'équilibre entre les pouvoirs publics et les sociétés privées en ce qui concerne le partage du risque, la gestion des deniers, la justification de l'emploi des fonds et l'allocation des ressources. Outre les questions réglementaires et les calculs financiers détaillés entrant en ligne de compte, l'Institution supérieure de contrôle se trouvera aussi en présence de problèmes concernant l'accès aux livres comptables des entreprises privées propriétaires de services d'utilité publique lorsqu'il s'agit de vérifier si le coût des services facturé est raisonnable. Le rapport de la Banque mondiale pour 1994 a mis en lumière les mécanismes complexes et particulièrement sensibles de l'association du secteur privé en ces termes: « ... au cours du passage d'un monopole gouvernemental vers un système plus compétitif, des contrats exécutoires seront requis pour équilibrer les intérêts des différentes parties dans des projets concrets et assurer la stabilité nécessaire dans les investissements à long terme. Il faudra également exiger des règles exhaustives, transparentes et non-discriminatoires. La réglementation en elle-même est imparfaite du fait que les mécanismes régulateurs appropriés ne sont pas toujours évidents. Elle est aussi imparfaite parce que la mise en œuvre efficace des réglementations économiques exige une base d'information et une sophistication que l'on ne peut que rarement, pour ne pas dire jamais, atteindre. Les régulateurs sont donc susceptibles de manipulations. »

9.5 La prise de conscience de la dégradation de l'environnement sur toute la planète amène à inclure l'évaluation des coûts en termes d'environnement dans toutes les décisions concernant un projet de travaux publics. L'étude comparée de l'impact écologique et des besoins de la population devra faire l'objet d'une évaluation prudente. Au niveau macro-économique, elle pourrait même demander un examen approfondi des implications économiques des différentes alternatives, basée sur le degré d'impact environnemental, par exemple le niveau d'émissions, et les exigences relatives aux ressources en terres et en eau par rapport aux exigences relatives à la création d'emplois et à la croissance économique. C'est là aussi un sujet qui exige une profonde compréhension des questions impliquées et une évolution de la méthodologie du contrôle pour formuler les bonnes questions, tout particulièrement après les sommets de Rio de Janeiro et de Kyoto.

3. Espagne:

Contrôle de la fourniture de prestations (Passation de marchés: Soumission d'offres et attribution de marchés)

1. IDÉES PRÉLIMINAIRES

Les Administrations publiques ont fréquemment recours à la passation de marchés pour les biens et les services dont elles ont besoin pour atteindre leurs objectifs.

Parmi les marchés passés à cette fin, il importe de relever - vu leur importance - les marchés de travaux publics aux termes desquels un entrepreneur-adjudicataire s'engage vis-à-vis de l'Administration à exécuter un ouvrage concret à un prix déterminé; il peut s'agir de marchés de location d'ouvrages ou de résultat final, toutefois ceux-ci appartiennent exclusivement à la catégorie des biens immobiliers. Le présent exposé se limitera à ce type de marché -ou plus précisément à l'analyse de leur contrôle eu égard à l'expérience de la Cour des Comptes d'Espagne et compte tenu de la réglementation de ce domaine par la Loi sur la passation de marché par les Administrations Publiques du 18 mai 1995- étant entendu que ce n'est pas le seul type d'activité contractuelle menée par l'Administration. Rappelons qu'en ce qui concerne les travaux publics, l'Administration peut également passer des contrats en vue de l'acquisition des terrains nécessaires à la construction d'ouvrages, chaque fois qu'elle n'aura pas recours à l'expropriation forcée, des contrats d'assistance ou de conseil pour se procurer les services techniques nécessaires à l'élaboration de projets ou à la mise en œuvre des opérations de direction, de contrôle et de surveillance de l'exécution des travaux, ou, finalement des marchés de fourniture pour l'acquisition des matériaux nécessaires à la construction, dans les cas spéciaux où l'Administration réalise directement les travaux sans passer de contrat avec un entrepreneur.

En outre, l'examen de ce type de marché se concentrera sur la procédure de passation au cours de laquelle l'Administration se procure une série de soumissions parmi lesquelles elle retiendra celle qu'elle considère la plus appropriée, procédant ainsi à l'attribution du marché à proprement parler. C'est une des phases que l'on peut considérer comme étant l'une des plus importantes de la vie des marchés passés par l'Administration et, par conséquent, l'un des aspects les plus intéressants du contrôle effectué par les Institutions Supérieures de Contrôle en la matière.

Jusqu'à ce moment et dans la phase préparatoire du marché, l'Administration s'était bornée à établir -sur le plan interne- sa propre volonté de passer ce marché à partir de l'étude des besoins devant être satisfaits par le marché en question et par la mise au point du projet et

des spécifications administratives (des documents présentant et définissant l'ouvrage à exécuter de manière complète, détaillée et définitive) ainsi que des clauses juridiques et économiques régissant le marché et son exécution; tout comme d'un budget pour assurer la réalisation du marché et le provisionner en quantité suffisante compte tenu de crédits octroyés dans le cadre du poste budgétaire correspondant.

Au cours de cette phase de la passation, l'Administration divulgue publiquement sa volonté de réaliser l'ouvrage en recourant à la passation et encourage la mise en concurrence de soumissions déposées par des entrepreneurs qualifiés, afin de sélectionner parmi celles-ci la soumission répondant le mieux aux besoins de l'Administration. Cette sélection s'effectue par le biais de l'approbation de la soumission retenue, la passation à proprement parler; le marché est ainsi définitivement conclu entre les contractants qui s'entendent sur les termes du marché tout en arrêtant les éléments personnels comme le pouvoir adjudicateur et l'adjudicataire et les éléments réels comme l'objet et le montant du marché et établissent, en fin de compte, le caractère obligatoire des prestations réciproques des contractants.

2. PROCÉDURES ET FORMES DE PASSATION

Il appartient de distinguer deux aspects dans cette phase:

- a) Les procédures de passation à concevoir comme filières ou étapes établies pour divulguer publiquement la volonté de l'Administration et consistant à passer un marché donné et à favoriser la mise en concurrence des entrepreneurs intéressés à soumettre une offre, la publicité et la mise en concurrence pouvant être ouvertes ou restreintes, comme nous le verrons plus loin.
- b) Les formes de passation ou systèmes établis pour choisir l'adjudicataire parmi les soumissionnaires d'offres déposées au cours de procédures antérieures. La sélection peut se faire de façon automatique compte tenu de l'offre économiquement la plus avantageuse ou en faisant appel au pouvoir discrétionnaire afin de retenir l'offre que le pouvoir adjudicateur estime la plus appropriée, eu égard à ses conditions tant techniques qu'économiques.

A cet égard, la législation espagnole distingue avec précision entre la procédure ordinaire de passation pouvant être ouverte ou restreinte et s'appliquer indistinctement aux formes ordinaires de la passation que sont l'adjudication et l'appel d'offres et la procédure exceptionnelle caractérisée par une forme spécifique de passation qui est la procédure négociée, que l'on appelait autrefois marché direct, et qui n'est recevable que dans les cas établis par la loi puisque cette procédure restreint sérieusement la publicité et la mise en concurrence.

Et dans ce contexte, la première fonction des ISC consiste à vérifier si, d'une part, ces procédures et ces formes de passation ont été utilisées opportunément pour les cas où celles-ci sont recevables et si, d'autre part, les principes régissant leur application ont effectivement été respectés. Ce qui exige une connaissance préalable des cas de figure où ces procédures sont applicables tout comme de leurs règles de fonctionnement.

2.1. Procédures ordinaires de passation: ouvertes et restreintes

La procédure de passation ouverte est une procédure simple, linéaire, se composant d'une seule phase, au cours de laquelle - suite à la publication d'un avis de marché dans le Journal officiel correspondant au champ d'application du marché - communautaire européen, national ou régional- tout entrepreneur intéressé par le marché communautaire, national ou étranger, peut présenter une soumission dans les délais fixés dans l'avis de marché et dans le cadre des limites établies, dans la mesure où il répond aux exigences d'aptitude établies par la législation.

En revanche, la procédure de passation restreinte comporte deux phases distinctes: au cours de la première et sur la base -ici aussi- de l'avis de marché dans le Journal officiel correspondant, les entrepreneurs intéressés peuvent présenter une <demande de participation> devant être assortie des documents attestant que l'entrepreneur satisfait aux conditions de solvabilité économique et financière et d'aptitude technique exigées dans l'avis. Au cours de la seconde phase, dès réception des demandes de participation et examen des documents évoqués ci-dessus, l'Administration sélectionnera les entreprises qu'elle considère comme les plus adéquates compte tenu des critères établis par le cahier des charges, celles-ci étant au nombre de 5 au minimum et de 20 au maximum et les invitera par la suite à présenter les offres correspondantes.

A part cela, la législation espagnole n'établit pas de préférence entre les deux procédures ordinaires de passation; en effet, vu leur nature, il est évident que l'on retiendra pour les cas normaux la procédure ouverte plus simple, plus rapide et offrant un meilleur respect des principes d'intérêt public que sont la publicité et la mise en concurrence générale, plaçant tous les entrepreneurs qualifiés sur un pied d'égalité afin de pouvoir faire licitement des profits dans le cadre de marchés passés par les Administrations, ce qui découle du principe constitutionnel de l'égalité des chances. La procédure restreinte, quant à elle, sera réservée aux ouvrages présentant une plus grande complexité et exigeant que l'on prête une attention spéciale aux capacités individuelles du futur adjudicataire.

L'activité de contrôle de la Cour des comptes en matière de procédures de passation s'avère, finalement, très simple et se borne à vérifier le respect des conditions de publicité par le biais de l'avis de marché dans le Journal officiel correspondant et celui des délais

minimaux établis par la loi; et si un nombre minimum de demandes de participation a été retenu, ce contrôle pourra s'étendre à l'examen des motifs invoqués pour rejeter les demandes ou à la vérification de l'existence et du contenu, le cas échéant, des recours présentés contre le rejet de la demande.

2.2. Formes ordinaires de passation. L'adjudication et l'appel d'offres

Une fois les soumissions réunies au moyen de l'une des procédures ordinaires présentées ci-dessus, il importe de procéder au choix de l'adjudicataire par le biais des procédures ordinaires de passation: l'adjudication et l'appel d'offres.

Le droit espagnol définit l'adjudication comme une forme ordinaire de passation automatique ou obligatoire en ce sens que l'adjudication se fera nécessairement en faveur du soumissionnaire le moins disant ou, le cas échéant, de l'unique soumission déposée. L'appel d'offres, en revanche, est une forme ordinaire de passation faisant intervenir le pouvoir discrétionnaire de l'Administration examinant également les conditions techniques et économiques des soumissions déposées et, le cas échéant, les caractéristiques techniques, financières et commerciales des soumissionnaires, conformément aux critères établis dans le cahier des charges, en vue de choisir la soumission qu'elle estime la plus conforme aux objectifs du marché, et sans préjudice de pouvoir déclarer la procédure infructueuse, même si plusieurs soumissions ont été déposées.

Ces deux formes de passation présentent des avantages et des inconvénients. L'adjudication a l'avantage indéniable d'exercer un effet de filtrage sur les prix en éliminant les plus élevés; son caractère entièrement automatique et objectif la protège contre tout soupçon de corruption. Par ailleurs, cette procédure a l'inconvénient de ne pas accorder toute l'attention voulue aux conditions techniques et financières des soumissions, et vu son caractère automatique, elle pourrait entraîner le risque d'une attribution en faveur de soumissions qui pour être excessivement basses ne garantiraient pas une exécution en bonne et due forme du marché en question.

Le système de l'appel d'offres présente, quant à lui, l'avantage indéniable de faire intervenir un pouvoir discrétionnaire, ce qui permet d'évaluer plus facilement et d'estimer convenablement les nombreuses conditions techniques des soumissions et les qualifications des soumissionnaires. De par sa subjectivité, ce système peut toutefois faciliter des irrégularités involontaires ou délibérément frauduleuses au moment de trancher. Sans pouvoir objectiver entièrement ce système au moyen de l'établissement de barèmes, il ne faut pas oublier que l'élaboration de barèmes et l'attribution de points aux offres reçues dans chaque soumission sont également des actes subjectifs.

Quant à l'application respective des deux systèmes, la législation espagnole établit une équivalence théorique entre eux, en tant que formes ordinaires de passation, avec une préférence implicite pour l'appel d'offres, comme nous le verrons pas la suite. Et dans la pratique, c'est le système de l'appel d'offres qui s'applique de façon prédominante au détriment de l'adjudication qui est reléguée à l'attribution d'ouvrages d'un très faible montant.

Ceci non obstant, la Cour des comptes a critiqué à plusieurs reprises cette sous-utilisation du système de l'adjudication, étant entendu que cette forme de passation agit par son caractère objectif et automatique comme un filtre sur les prix, étant la seule à pouvoir garantir l'absence de fraudes "faciles à réaliser dans ce domaine riche en dangereuses incitations", comme le signalait au siècle dernier le Décret royal du 27 février 1852, première disposition réglementant la passation de contrats administratifs en Espagne.

En réalité, et conformément à la doctrine invariablement défendue par la Cour des comptes, l'application de l'un ou de l'autre système ne dépend pas de la volonté du pouvoir adjudicateur mais, au contraire, des circonstances spéciales entourant chacun des marchés. Ainsi, l'adjudication est la forme de passation propre au marché dont l'objet est parfaitement défini, ce qui interdit toute modification apportée au marché par le soumissionnaire; c'est justement le cas normal pour un marché de travaux publics et, comme il s'agit de la réalisation "ex novo" d'un ouvrage, l'Administration peut normalement arrêter jusque dans ses plus petits détails l'objet de l'ouvrage au moyen d'un projet complet, détaillé et définitif pour que l'ouvrage terminé corresponde pleinement aux besoins de l'Administration. Alors que l'appel d'offres doit être un système exceptionnel entrant exclusivement en jeu dans l'attribution des ouvrages pour lesquels l'Administration n'a pas pu mettre au point le projet devant être présenté par les soumissionnaires ou des ouvrages dont le projet élaboré par l'Administration peut être amélioré par les solutions techniques qui seront proposées par les soumissionnaires ou lorsque la complexité technique de l'ouvrage en question exige que l'on accorde une attention spéciale aux qualifications individuelles de l'adjudicataire -dépassant de loin celle qui est accordée dans la phase d'admission à la procédure restreinte, abordée plus haut.

En outre, il n'est pas entièrement juste d'affirmer que l'adjudication ne tienne pas compte des éléments techniques des offres. Ce qui se passe, en fait, c'est que l'existence de ce projet complet, détaillé et définitif réglementant l'exécution du marché jusque dans ses plus petits détails, a donné naissance à ce que l'on appelle de façon imagée "l'homogénéisation technique" des offres, puisqu'elles se réfèrent toutes à la réalisation du même ouvrage, tel qu'il est défini dans le projet; elles doivent donc être considérées comme égales du point de vue technique, le seul élément de comparaison étant par conséquent de nature économique; ce qui entraîne, en toute logique, l'attribution obligatoire au soumissionnaire le moins disant. Ceci nous permet d'affirmer en conséquence que l'adjudication cherche à sélectionner l'offre présentant le meilleur ratio

"qualité/prix"; et comme, généralement, le numérateur de ce ratio est le même pour toutes les offres en vertu de cette "homogénéisation", le meilleur ratio est obtenu par le plus petit dénominateur, à savoir celui qui correspond à la proposition la moins disante.

2.2.1. L'adjudication. Régime d'application. Le problème des baisses téméraires.

2.2.1.1. Le caractère automatique du fonctionnement de ce type de passation en simplifie énormément le régime d'application. Aux termes de la législation espagnole, le bureau d'adjudication proposera au pouvoir adjudicateur lors de l'acte public de l'ouverture des soumissions, l'attribution du marché au soumissionnaire offrant le meilleur prix.

Pour sa part, le pouvoir adjudicateur confirmera la proposition et attribuera définitivement le marché sauf si le bureau d'adjudication a fait sa proposition en infraction au système juridique; dans ce cas, l'acte officiel d'ouverture des soumissions sera sans effet; ou, si le pouvoir adjudicateur s'estime fondé à supposer que la proposition la plus économique ne peut pas être réalisée à la suite de baisses disproportionnées ou téméraires.

2.2.1.2. En fait, l'application dans toutes ses conséquences du principe de l'attribution du marché à l'offre la plus économique pourrait entraîner l'attribution du marché à des offres qui ne garantiraient pas une exécution correcte vu leur niveau excessivement bas; l'expérience prouve que l'adjudicataire qui ne reçoit pas un prix suffisant néglige l'exécution en provoquant des retards, utilise des matériaux de qualité inférieure à celle qui avait été prévue à l'origine ou tente de faire apporter des modifications au marché afin d'obtenir un prix plus rémunérateur dans les nouvelles tranches d'ouvrage non comprises dans le marché initial.

Afin d'enrayer ces effets préjudiciables, la doctrine et la législation proposent différentes solutions. Ainsi, on a proposé de ne pas accepter de soumission qui ne soit pas suffisamment rémunératrice -on entend par là qu'elle ne couvrirait pas les coûts tout en appliquant les techniques de construction appropriées et de gestion d'entreprise rigoureuses, en plus de rapporter un bénéfice raisonnable- il ne faut toutefois pas oublier que c'est justement ainsi que l'Administration établit le budget du marché qui est à la base des soumissions et c'est par rapport à ce budget de référence que les soumissionnaires effectuent des baisses -chacun d'entre eux en fonction des coûts spécifiques et des attentes en matière de bénéfices- ; par ailleurs, il importe de souligner que dans un régime de libre concurrence les prix doivent être fixés par le marché. C'est ce qui explique que l'on ait défendu l'attribution du marché à l'offre qui se rapproche le plus de la moyenne arithmétique de l'ensemble des soumissions ou du montant découlant de l'introduction de corrections aléatoires apportées à cette moyenne; on a rétorqué au vu de ce premier argument que cette moyenne arithmétique pouvait facilement être dénaturée par le dépôt de soumissions fausses présentées exclusivement à cette fin, et au vu du second argument

que l'on transformerait la passation de marché en un tirage au sort. Si bien que le problème est loin d'être considéré comme définitivement résolu.

Aux termes du droit espagnol, le Règlement général régissant la passation a considéré à l'origine comme "disproportionnée" ou "téméraire" toute baisse dépassant au moins de 10 points la moyenne arithmétique des baisses exprimées en pourcentage de l'ensemble des soumissionnaires; le Décret du 1^{er} mars 1996 a rendu ce critère plus rigoureux autorisant une baisse de 5 points par rapport à cette moyenne, sur décision motivée du pouvoir adjudicateur, et chaque fois que cette option aura été prévue dans le cahier des charges.

Dans les cas de témérité présumée, le pouvoir adjudicateur doit demander des informations à tous les soumissionnaires impliqués dans cette suspicion quant à la possibilité d'exécuter leurs propositions respectives et, en même temps solliciter l'assistance du service compétent. Au vu de ces résultats, le marché sera attribué au soumissionnaire le meilleur marché dont la proposition pourra être exécutée, même si mathématiquement parlant ce soumissionnaire est suspecté de baisse téméraire; dans ce cas, il appartiendra de justifier cette décision devant le Comité consultatif pour les marchés publics de la Commission des Communautés européennes, si l'avis de marché a été publié dans le Journal Officiel des Communautés Européennes.

Finalement, une nouveauté intéressante de la Loi sur la passation de marché de 1995 dispose que si le marché est attribué à un soumissionnaire présumé avoir procédé à une baisse téméraire, celui-ci sera tenu de verser une garantie définitive équivalant au montant total du marché passé -alors que généralement celle-ci s'élève à 4% dans les cas normaux; la fixation d'une garantie supplémentaire semble plausible dans ces cas d'espèces, mais excessive en ce qui concerne sa fixation à un montant équivalant au montant total du marché, une fois que l'Administration a vérifié la viabilité de l'offre.

En ce qui concerne le contrôle effectué par la Cour des comptes dans le domaine de la passation de marché recourant à l'adjudication, celui-ci se limite dans les cas normaux à vérifier si le marché a été attribué à l'offre la plus économique. Et dans les cas de présomption de baisse téméraire, la Cour des comptes vérifiera également si toutes les formalités établies par la Loi ont été accomplies et accordera une attention spéciale à l'exécution du marché afin de déceler d'éventuels retards ou modifications de son objet.

2.2.2. L'appel d'offres. Cas d'utilisation et régime d'application.

Puisque nous avons défini plus haut le système de l'appel d'offres, nous nous bornerons à insister sur le fait qu'il a pour objet de trouver l'offre la plus appropriée parmi toutes celles qui ont été présentées. Ceci signifie que par rapport à l'adjudication qui vise à trouver la

soumission qui est absolument la moins chère avec la limitation que représente le mécanisme de la baisse téméraire, l'appel d'offres a pour objet de trouver l'offre la plus appropriée en ne tenant pas seulement compte de ses aspects économiques mais également et avant tout de ses conditions techniques eu égard à l'objectif final du marché.

2.2.2.1. En ce qui concerne les cas d'application du régime de l'appel d'offres, la législation espagnole dispose qu'en général "seront attribués par appel d'offres les marchés pour lesquels la sélection de l'entrepreneur ne s'effectue pas exclusivement en fonction de l'offre dont le prix sera le plus bas". Cette disposition constitue une véritable tautologie car au lieu de décrire les cas généraux d'application du régime de l'appel d'offres, elle contient la définition exacte de ce système, en ce sens que l'appel d'offres peut être défini par opposition à l'adjudication, comme étant la forme d'attribution dans laquelle la sélection de l'entrepreneur ne s'effectue pas exclusivement en fonction de l'offre la moins disante. On peut en conclure que le pouvoir adjudicateur aura recours à l'appel d'offres lorsqu'il ne souhaitera pas faire intervenir l'adjudication.

Ce nonobstant, nous devons insister sur le fait que de l'avis de la Cour des comptes, la raison véritable de l'application de tel ou tel mécanisme de passation se fonde sur l'existence ou l'absence de définition complète des caractéristiques de l'ouvrage et de ses conditions d'exécution, les aspects économiques restant l'unique élément de comparaison entre les offres. En clair, ceci signifie que l'appel d'offres est recevable dans les cas -qui ne doivent pas être très fréquents dans la passation de marchés de travaux de construction- où l'objet du marché n'est pas entièrement défini par l'Administration et où il doit être complété par des caractéristiques devant être proposées par les soumissionnaires. Dans le cas d'espèce, le contrôle de la Cour des comptes consistera à vérifier l'existence ou l'absence de cette circonstance et son bien-fondé.

Examinons par la suite les cas où, en vertu de la législation espagnole, le recours à l'appel d'offres est nécessairement recevable.

Lorsque l'Administration n'a pas pu établir au préalable le projet ou le budget du marché, et que ceux-ci doivent être proposés par les soumissionnaires. C'est un cas anormal et très peu fréquent dans la pratique, que celui où tant l'établissement du projet que l'exécution de l'ouvrage font partie du marché à passer. Ce cas doit susciter une certaine méfiance, et il importera d'exiger une justification exhaustive des raisons pour lesquelles l'Administration n'a pas été en mesure d'élaborer les documents en question ainsi que des raisons qui ont milité en faveur de ne pas dissocier l'établissement du projet (qui doit faire intervenir l'appel d'offres) et l'exécution de l'ouvrage (qui peut s'effectuer par le biais de l'adjudication).

Lorsque le pouvoir adjudicateur estime que la définition de la prestation approuvée par l'Administration peut être perfectionnée par d'autres solutions techniques ou par la

réduction des délais à proposer par les soumissionnaires. Ce recours à l'appel d'offres est logique; cependant, dans notre optique de contrôle, en ce qui concerne les "améliorations techniques", il semble que bien qu'élaborés par les spécialistes de l'Administration les projets comme toute œuvre humaine sont toujours perfectibles; voilà pourquoi le recours à ce mécanisme devrait être limité, sous peine de généraliser indûment le système de l'appel d'offres; il faudrait, au contraire, exiger dans les cas où de telles améliorations sont prévues que le cahier des charges indique concrètement les tranches du projet pouvant être perfectionnées et les limites à imposer à ces modifications, et justifier la raison pour laquelle ces améliorations n'ont pas été introduites par l'Administration. Par ailleurs, quant aux éventuelles "réductions des délais" prévues dans le projet, il est entendu que l'ordre de grandeur doit toujours être fixé par l'Administration en fonction des objectifs du marché, sous peine d'introduire une variable dans le projet ce qui pourrait entraîner, ici aussi, la généralisation indue de ce système.

Lorsque l'Administration fournit les matériaux ou les moyens auxiliaires pour l'exécution du marché et exige de la part de l'entrepreneur des garanties spéciales quant à leur bonne utilisation. C'est un cas traditionnel toutefois peu fréquent dans la pratique et qui n'exige pas une attention particulière.

Enfin, l'appel d'offres est recevable pour les **ouvrages exigeant le recours à une technologie spécialement avancée ou ceux dont l'exécution est particulièrement complexe**. Ce sont des cas clairs et raisonnables exigeant que l'on porte une attention particulière aux qualifications individuelles de l'entrepreneur, chaque fois que l'on utilisera les termes "spécialement avancé" ou "particulièrement complexe" à leur juste valeur.

2.2.2.2. Pour ce qui est du régime d'application de cette forme de passation, la législation espagnole dispose que le cahier des charges établira dans le cas de l'appel d'offres les "critères objectifs" servant de base à l'attribution, tels que "le prix, la formule de révision des prix, le délai d'exécution ou de livraison, les frais d'exploitation, la qualité, la rentabilité, la valeur théorique, les caractéristiques esthétiques ou fonctionnelles, la disponibilité de pièces de rechange, la maintenance, l'assistance technique et autres éléments"; il s'agit de critères énoncés par ordre d'importance décroissant avec un facteur de pondération attribué à chacun d'eux. Ici aussi, il importe d'insister sur le fait que, mis à part des cas très spécifiques devant être pleinement justifiés, les formules de révision des prix, le délai d'exécution et même les aspects esthétiques et fonctionnels doivent être établis au préalable par l'Administration et ne seront pas négociables. Par ailleurs, il faut signaler l'importance fondamentale que revêt la pondération de ces critères; c'est ainsi qu'à maintes reprises la Cour de comptes a eu à connaître de cas déterminés sur lesquels elle a attiré l'attention et où le prix semblait assorti d'un faible coefficient de pondération par rapport au total et sur le fait que fréquemment cette pondération du prix était attribuée non en fonction du montant absolu mais par rapport au prix moyen de l'ensemble des offres si

bien que l'on accordait un meilleur coefficient à l'offre raisonnable par rapport à l'offre économique.

Finalement, une fois le délai de présentation des offres écoulé, le bureau d'adjudication doit procéder à l'ouverture des offres dans le cadre d'un acte public et - ceci est caractéristique du système de l'appel d'offres- les présenter au pouvoir adjudicateur parallèlement à l'offre qu'il estime pertinente qui inclura dans tous les cas la pondération des offres conformément aux critères et barèmes établis dans le cahier des charges; pour sa part, le pouvoir adjudicateur attribue le marché, après étude des rapports techniques pertinents, à l'offre qu'il considère la plus apte à atteindre les objectifs du marché. La fonction de la Cour des comptes consiste, en fin de compte, à constater la recevabilité de la proposition en question, et notamment l'application du barème mentionné, et vérifier que l'attribution est en conformité avec ces facteurs, ou dans le cas contraire, déterminer les raisons de cette divergence.

3. EXAMEN SPÉCIAL DE LA PROCÉDURE NÉGOCIÉE

3.1. Concept et caractéristiques générales

Cette procédure succédant à l'ancienne passation directe de marché a été introduite dans le droit espagnol par la nouvelle Loi sur la passation de marché du 18 mai 1995 et dispose que dans la procédure négociée le marché sera attribué à l'entrepreneur sélectionné de manière justifiée par l'Administration après avoir consulté un ou plusieurs entrepreneurs et négocié avec ceux-ci les termes du marché.

En outre, la procédure négociée peut être caractérisée comme suit:

- Absence pratiquement totale de publicité, à l'exception de cas limités très peu fréquents dans la pratique lorsque le montant du marché dépasse les seuils communautaires.
- Limitation de l'appel public à la concurrence, puisque seule la consultation d'au moins trois entreprises est exigée, et ceci chaque fois que ce sera possible.
- Pouvoir discrétionnaire exercé à deux niveaux par l'Administration: lors de la sélection des entreprises invitées à présenter des offres ainsi que lors de la sélection de l'adjudicataire, en l'absence de critères objectifs établis au préalable et régissant la passation.
- Insuffisance de principes réglementant son fonctionnement, plus particulièrement en ce qui concerne la forme de présentation des propositions et le respect de la

confidentialité; ce qui crée de nombreuses lacunes palliées par des pratiques qui pèchent par un manque de transparence.

Ces caractéristiques confèrent à la procédure négociée des avantages indéniables en matière de rapidité et d'efficacité, grâce à l'absence de formalismes dans les démarches; ce faisant l'on peut en toute liberté examiner les compétences individuelles des entrepreneurs concurrents ainsi que les caractéristiques techniques et économiques de leurs propositions. En revanche, cette procédure présente également de grands inconvénients comme la limitation rigoureuse imposée aux principes que sont la publicité et la mise en concurrence générale -qui sont des principes d'intérêt public dans la passation de marché par l'Administration-, sa faible capacité à obtenir les prix les plus bas vu l'absence d'une concurrence effective, et finalement la méfiance et la prudence suscitées chez le citoyen eu égard au manque de transparence de cette procédure et du double pouvoir discrétionnaire exercé en matière de sélection des entreprises consultées et de sélection de l'adjudicataire.

3.2. Cas de recours à la procédure négociée

Suite à ce qui figure ci-dessus, le recours à cette procédure est toujours exceptionnel et réservé aux cas établis par la Loi. Il s'agit de cas faisant toujours l'objet d'un examen attentif de la part de la Cour des comptes qui, en outre, interprète ces cas dans un sens restrictif.

On peut résumer comme suit les raisons qui motivent le recours à la procédure négociée sans publicité, qui est le cas le plus fréquent:

1° En cas de procédure infructueuse; lorsqu'une procédure ordinaire, ouverte ou restreinte, n'a pas abouti à l'attribution par manque de soumissionnaires ou parce qu'aucun candidat n'a été admis à présenter une proposition; un nouveau marché peut être passé avec une augmentation du prix ne dépassant pas 10% du montant initial.

Le recours à cette procédure exceptionnelle se justifie si les tentatives de passation de marché avec publicité et mise en concurrence générale ont échoué. Même si ce cas de figure ne se présente pas très souvent dans la pratique, la Cour des comptes s'efforce dans sa mission de contrôle pertinente de s'assurer du caractère effectif de l'échec de la passation ainsi que du respect des limites du prix du nouveau marché.

2° Pour des raisons d'urgence, la Loi espagnole autorise le recours à la procédure négociée à cause de sa plus grande rapidité par rapport aux procédures ordinaires, lorsque l'urgence impérieuse exige une exécution rapide face à des circonstances imprévisibles de la part du pouvoir adjudicateur et non imputables à ce dernier.

Ceci est la raison la plus fréquemment invoquée pour recourir à cette procédure exceptionnelle et celle qui est examinée avec la plus grande rigueur par la Cour des comptes. D'une part, elle insiste pour que les raisons motivant son recours englobent des circonstances absolument imprévisibles, condamnant les cas révélant une simple imprévoyance et non pas des circonstances parfaitement imprévisibles, comme par ex. le mauvais état général de certains bâtiments (écoles, casernes, tribunaux, etc.), l'augmentation des effectifs scolaires, l'amélioration des problèmes de la circulation routière ou l'imminence de certains événements ou situations parfaitement prévisibles - comme la Présidence de la Communauté Européenne assumée par l'Espagne, qui s'effectue par roulement entre les Etats membres, l'organisation des Jeux Olympiques sur la base d'une décision prise longtemps à l'avance ou la célébration de certains anniversaires. D'autre part, la Cour des comptes a insisté sur le fait que la réalisation rapide de l'ouvrage faisant l'objet du marché doit être recherchée non au niveau de la procédure et de la forme de passation -puisque le gain de temps que l'on peut espérer est minime quelle que soit la procédure retenue- mais plutôt en accélérant les démarches relatives au dossier du marché (on a vu ainsi des cas de marchés passés directement pour des raisons d'urgence pour lesquels les démarches ont pris une durée égale ou supérieure à six mois) et, avant tout, en accélérant l'exécution de l'ouvrage, car à diverses reprises on a constaté des retards qui annulaient de loin les gains de temps obtenus lors de la procédure de passation.

3° Par impossibilité de rendre le marché public; ici aussi, il est possible de recourir à la procédure négociée pour les marchés qui ont été déclarés secrets ou réservés ou ceux dont l'exécution doit aller de pair avec des mesures spéciales conformément à la législation en vigueur ou lorsque la protection des intérêts essentiels de sécurité de l'Etat l'exige.

Les raisons pour lesquelles il n'est pas fait appel aux procédures ordinaires ressortent clairement des raisons invoquées puisque les procédures ordinaires font intervenir une publicité générale. Toutefois, la Cour des comptes a dû critiquer à maintes reprises le recours à cette procédure parce que l'Autorité compétente ne l'avait pas notifiée au préalable ou parce que les intérêts essentiels de sécurité de l'Etat n'étaient pas concernés comme par ex. dans le cas de la construction de commissariats ou de postes de police.

4° Par impossibilité de favoriser la mise en concurrence des soumissions; il est possible d'avoir recours à cette procédure exceptionnelle pour les ouvrages dont l'exécution ne peut être confiée qu'à un entrepreneur déterminé vu son caractère spécifique sur le plan technique ou artistique ou pour des raisons liées à la protection de droits d'exclusivité.

La raison motivant le non recours aux procédures ordinaires exigeant la mise en concurrence générale est claire. Toutefois, cette raison est rarement invoquée dans la pratique, sauf pour les ouvrages présentant un caractère artistique et déclarés expressément

comme tels par des organismes compétents; il s'agit là aussi d'une circonstance devant être vérifiée par la Cour des comptes.

5° Lorsqu'il s'agit d'une prestation mineure, il est possible de passer directement un marché lorsque le budget ne dépasse pas cinq millions de pesetas. Cette autorisation est accordée eu égard au formalisme et à la complexité des démarches relatives aux procédures ordinaires de passation, si bien que leur recours ne s'avère opportun que pour les ouvrages d'une certaine importance. C'est justement pour cette raison qu'à notre avis les limites établies par la nouvelle Loi qui a abaissé le montant par rapport aux cinquante millions de pesetas figurant dans la Loi antérieure et même dans le projet de Loi en question sont par trop faibles, ce qui peut multiplier indûment la publication d'avis et la mise en œuvre de procédures de passation pour des projets d'une importance limitée.

En outre, il importe de souligner que l'on peut contourner cette limite quantitative par le biais du fractionnement d'un ouvrage, dont le montant total ne pourrait pas faire l'objet d'un marché passé par cette procédure exceptionnelle, en divers projets partiels d'un montant inférieur et faisant l'objet de marchés distincts. Lorsqu'elle examine différents marchés présentant le même contenu et le même objectif et qui sont attribués au même entrepreneur à la même date, la Cour des comptes d'Espagne s'efforce de déterminer s'il y a eu fractionnement du marché comme ceci a été le cas à maintes reprises dans l'attribution de tronçons contigus sur une même route ou de travaux semblables à différents niveaux d'un même édifice, etc.

6° Lorsqu'il s'agit de travaux complétant des ouvrages antérieurs, la législation autorise ici aussi la passation directe mais uniquement à l'adjudicataire des travaux principaux et au même prix que l'ouvrage principal ou, le cas échéant, fixé de manière contradictoire; une condition indispensable à ce cas de figure, c'est que l'exécution de ces travaux complémentaires soit la conséquence de circonstances imprévisibles et que ces travaux ne puissent pas être séparés d'un point de vue technique ou financier du marché principal; si néanmoins ceux-ci peuvent être séparés, ces travaux devraient être strictement nécessaires au perfectionnement des travaux antérieurs.

Bien qu'autorisés par la loi, ces travaux complémentaires contredisent le principe de l'intégrité du projet, surtout lorsqu'ils ne sont pas dus à des causes imprévisibles mais qu'ils sont, au contraire, la conséquence d'une imprévoyance totale. Par ailleurs, en théorie, ces travaux sont très proches des travaux additionnels réalisés pour modifier le projet initial, et dans la pratique, ces deux catégories de travaux se confondent. On a recours à cette procédure dans les cas où les travaux additionnels ont déjà été approuvés à concurrence de 20 % du budget initial - et dont le dépassement représenterait un motif de résiliation du marché. Ce qui explique les critiques formulées à plusieurs reprises par la Cour des comptes d'Espagne lorsqu'elle a constaté que l'on agissait dans les circonstances mentionnées plus haut par imprévoyance totale, que ce type de travaux complémentaires

était réalisé conjointement avec des travaux additionnels et que ces travaux étaient réalisés totalement ou partiellement sans contrôle ou approbation préalables du budget.

7° Lorsqu'il s'agit de la répétition d'ouvrages antérieurs, la législation espagnole autorise, ici aussi, la passation directe avec l'adjudicataire des ouvrages initiaux, si ceux-ci ont été attribués par le biais d'une procédure ordinaire, ouverte ou restreinte, si les travaux ultérieurs sont conformes au projet de base, si leur exécution éventuelle figurait dans l'avis de marché et si leur montant a été pris en compte dans la fixation du montant total du marché -en vue de déterminer leur inclusion dans les seuils communautaires de publicité. Il importe de recourir à cette possibilité de passation directe dans les trois ans qui suivent l'attribution du marché régissant les ouvrages initiaux.

S'agissant d'une innovation due à la Loi du 18 mai 1995, on ne dispose pas d'expérience dans le contrôle de ce cas de figure faisant intervenir la procédure négociée.

3.3. Critiques de la Cour des comptes quant au fonctionnement pratique de cette procédure

En plus des critiques émises plus haut sur les cas d'application de cette procédure exceptionnelle, la Cour des comptes a condamné sévèrement d'autres aspects relatifs à son fonctionnement pratique.

- Elle a attiré à maintes reprises l'attention sur le fait que la mise en concurrence ait été si faible dans ce système parce que le nombre des entreprises consultées était normalement limité au minimum légal de trois; il s'agit d'un nombre, qui dans la pratique, a été réduit davantage encore puisque certaines des entreprises consultées n'ont pas répondu à l'invitation ou l'ont déclinée, ou que les entreprises ont présenté des offres dépassant le budget du marché, ce qui explique que leur offre ait été rejetée, ou plus rarement parce que l'on a demandé des offres à des entreprises qui ne figuraient pas sur la liste des entrepreneurs de travaux pour l'Etat, ce qui explique que leur offre n'ait pas été valable.
- En outre, on a souvent constaté l'absence de document relatif aux consultations effectuées dans le cadre d'un appel d'offres et l'absence de cachet enregistrant l'arrivée des soumissions. De même, il a été fait état de l'absence de motivations justifiant que les consultations aient été menées avec telle ou telle entreprise donnée -surtout dans les cas, normaux dans la pratique, où les entreprises considérées comme aptes à la réalisation des travaux sont nombreuses. Ce sont des aspects qui prennent un relief particulier dans la procédure négociée face aux procédures ordinaires où la publicité, et le caractère général de la mise en concurrence ainsi que

la transparence qui caractérise le déroulement de ces procédures excluent ce genre de problèmes.

- On a également constaté que dans un nombre considérable de marchés attribués par cette procédure exceptionnelle, notamment dans les cas d'urgence, la date de réception des offres était antérieure à celle du contrôle et de l'approbation des dépenses correspondantes- ce qui laisse supposer que l'Administration avait sollicité ces offres avant de décider formellement le marché à passer et avant l'approbation des conditions juridiques et économiques de la passation; et, dans des cas plus limités, on a même constaté que les offres mentionnées plus haut étaient antérieures à l'examen et à l'approbation techniques du projet auxquels elles se référaient- ce qui ne fait qu'aggraver la carence antérieure puisque les offres avaient été sollicitées alors qu'aucun projet approuvé n'était en place, et que l'on n'avait pas encore défini les caractéristiques techniques et économiques de l'objet du marché.

- Finalement, en ce qui concerne l'exécution des marchés auxquels nous venons de nous référer, on a décelé à l'occasion que leur objet était totalement ou partiellement exécuté avant le contrôle des dépenses y afférentes par le service compétent et son approbation par le pouvoir adjudicateur, ce qui explique qu'il ait dû être confirmé par le Conseil des Ministres. Ceci n'équivaut en aucun cas à une approbation de cette procédure irrégulière, c'est tout simplement le mécanisme administratif obligatoire pour que soient assumées par l'Administration les obligations économiques découlant de l'exécution totale ou partielle de l'objet en question.

4. ATTRIBUTION DÉFINITIVE. NOTIFICATION ET PUBLICATION

Attribuer le marché, au sens strict du terme, équivaut à le passer. C'est le coup d'envoi et, comme on l'a dit au début, une fois que l'Administration accepte une soumission donnée, les parties concluent le marché le rendant ainsi contraignant pour les contractants.

Sur ce point, le droit espagnol exige indépendamment de la procédure utilisée que l'attribution par le pouvoir d'adjudicateur compétent -à moins qu'il s'agisse d'un conseil d'adjudication- soit précédée par la présentation d'une proposition du bureau adjudicateur qui pourra exiger autant de rapports techniques qu'il estimera nécessaire; le pouvoir adjudicateur doit justifier sa décision lorsqu'il n'attribue pas le marché conformément à cette proposition. Il s'agit ici de faire intervenir un organe collégial, conseil ou bureau, dans la procédure d'attribution puisque l'on est ainsi en droit d'attendre que la décision qu'il adoptera en fin de compte sera plus objective et moins assujettie à des influences externes que ce serait le cas avec une décision prise par une seule personne.

Finalement, une fois attribué, le marché doit être notifié à tous ceux qui ont participé à la procédure de passation, et chaque entrepreneur dont la soumission a été rejetée et qui en fait la demande a le droit de savoir pourquoi sa candidature ou sa proposition a été rejetée et quelles sont les caractéristiques de l'offre de l'adjudicataire qui ont été décisives, à moins qu'il ne s'agisse de l'un des cas mentionnés ci-dessus soit que l'on ait eu recours à la procédure négociée pour des raisons de confidentialité ou de sécurité nationale, soit que la divulgation de cette information irait à l'encontre des intérêts légitimes de l'Etat ou porterait atteinte aux intérêts légitimes commerciaux d'autres entreprises. En outre, le marché devra finalement être formalisé sous forme de document administratif dans les 30 jours qui suivront la date de sa passation et publié dans le Journal Officiel correspondant à son champ d'application - communautaire européen, national ou régional - dans les 48 jours suivant la date indiquée.

Dans cette phase, la mission de contrôle de la Cour des comptes concerne avant tout des formalités et se limite à vérifier les qualifications des contractants, et à s'assurer que le prix, les délais et les autres conditions du marché correspondent aux spécifications et aux modifications qui y ont été introduites, le cas échéant, par les offres des entrepreneurs, et une fois l'offre acceptée par l'Administration, vérifier si l'adjudicataire a déposé la garantie définitive correspondant au montant stipulé et s'assurer que les notifications ont été adressées à toutes les parties intéressées et que l'attribution du marché a été publiée dans le Journal Officiel correspondant.

Conclusion

Pour terminer, et comme preuve de l'actualité permanente de la question de la sélection de l'entrepreneur, nous ne résistons pas à la tentation de citer un extrait d'une lettre adressée le 17 juillet 1683 par le Commissaire des Fortifications VAUBAN au MARQUIS DE LOUVOIS, Ministre de la Guerre de LOUIS XIV et qui en en toute clarté et avec force expressive dit:

"Il existe quelques ouvrages des dernières années qui ne sont pas terminés et qui ne le seront jamais; et tout cela, Monseigneur, à cause de la confusion que causent les baisses effectuées sur vos ouvrages, car il est certain que toutes ces violations de contrat, ces promesses non tenues et ces renouvellements de marchés ne font rien d'autre que d'attirer comme entrepreneurs tous les vauriens, les fripons et les ignorants et de faire fuir tous ceux qui ont de l'argent et qui sont capables de réaliser un ouvrage. J'irais même jusqu'à dire qu'ils retardent et renchérissent considérablement les ouvrages qui sont pires que tout; ces baisses et ces contrats bon marché tant recherchés sont imaginaires, car un entrepreneur qui perd de l'argent fait la même chose qu'un homme qui se noie: il se raccroche à tout ce qu'il peut; pour un entrepreneur, se raccrocher à tout ce qu'il peut signifie ne pas payer le commerçant qui lui fournit le matériel, mal payer les ouvriers qu'il

emploie, commettre des friponneries chaque fois que c'est possible, utiliser uniquement le pire des matériaux, bâcler toutes les choses et toujours crier miséricorde à cause de ceci ou de cela. C'en est assez, Monseigneur, tenez vos engagements comme vous attendez de l'entrepreneur qu'il tienne les siens. Mais n'acceptez jamais un entrepreneur qui ne soit ni solvable ni intelligent. Sinon, vous ne verrez jamais la fin des ouvrages qui vous coûteront un quart de plus que ce qu'ils valent, qui vous causeront plus de tourments à vous et à tous ceux qui sont concernés et vous et eux ne serez, en fin de compte, rien d'autre que des victimes".

4. Autriche:

Contrôle de l'exécution de la construction, de la remise / réception de la construction et du décompte du projet

Les étapes déjà abordées du déroulement d'un projet de construction,

**Financement
Organisation du projet**

Planification

Adjudication

jettent les bases des autres étapes à traiter sous ce thème

Déroulement de la construction

Réception de la construction

Décompte du projet

Fonctionnement / exploitation

Le contrôle d'une mesure de construction par la Cour des comptes se propose de vérifier la réalisation d'un projet de construction par les services compétents à l'aune:

- de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité
- de la régularité et du respect des instructions de service et des ordonnances pertinentes des services centraux
- et ceci du point de vue administratif et technico-économique.

Le cas échéant, le contrôle doit signaler toutes les mesures nécessaires pour prévenir un préjudice imminent ou pour éliminer un préjudice déjà existant pour la République d'Autriche.

Par principe, tout projet de construction réalisé par les pouvoirs publics peut - dans le cadre du mandat de contrôle de la Cour des comptes - faire l'objet d'un contrôle.

1. Bases du contrôle

Un contrôle portant sur les thèmes susmentionnés ne pourra raisonnablement être entamé qu'après une enquête préalable sur les conditions juridiques et techniques de l'ouvrage.

1.1 Conditions juridiques et techniques du contrat

Une condition préalable consiste à connaître la planification finale de l'exécution ainsi que toutes les décisions administratives (ainsi que les demandes). Une base essentielle du contrôle est formée par toutes les autorisations du service central.

En outre, les conditions de l'appel d'offres (de concurrence) et les bases contractuelles juridiques et techniques (comme: relevé quantitatif, conditions générales et conditions juridiques et techniques particulières du contrat, normes en vigueur, déclarations des soumissionnaires et le procès-verbal de la mise en œuvre / remise de la construction) doivent de toute manière être présentées. De même que les calendriers de construction et les devis estimatifs.

1.2 Bases économiques

Sur la base de cette documentation, les conditions économiques générales de l'ouvrage sont établies. Les documents portant sur la concurrence (tableau comparatif des prix) renseignent si et dans quelle mesure le projet de construction avait fait l'objet d'une offre soumise par l'entrepreneur sous concurrence. En plus, des bases de prix spéculatives éventuelles pour certaines positions des prestations peuvent déjà à ce stade être identifiées à l'aide du calcul détaillé (feuilles de calcul) présenté au moment de la soumission.

1.3 Effets de la formation des prix sur l'ouvrage et sur les approches de contrôle de la Cour des comptes

C'est justement une formation des prix spéculative qui exerce souvent une influence plus durable sur le déroulement d'une construction ou le décompte que des contraintes techniques, car les entrepreneurs essaieront en règle générale de réaliser leurs bases de prix spéculatives. On peut ainsi observer à plusieurs reprises qu'un entrepreneur est plutôt peu disposé à exécuter une prestation offerte à un prix trop bas tandis que les prestations ayant été offertes à des prix plus que suffisants font, dans une plus grande mesure, l'objet d'une exécution ou facturation.

A cela s'ajoute, que pour des offres calculées au plus juste, une disposition fondamentale à atteindre un résultat du décompte plus élevé existe. Ceci est forcément à l'origine de multiples tendances, allant de la tentative à parvenir par des modifications dans les prestations à la convention d'un nouveau prix avec le maître d'ouvrage en passant par l'application de modes de construction bon marché, l'exploitation des possibilités découlant du risque inhérent au terrain à construire¹ du maître d'ouvrage ("modes de construction peu soigneux") jusqu'à des manières d'agir délictueuses, le cas échéant, comme la mise en place d'un matériel de qualité inférieure et la facturation de prestations non fournies, etc.

Dans le bâtiment, la manière dont les services responsables de la construction traitent les modifications ultérieures avancées par les utilisateurs revêt une importance cruciale tout comme leurs répercussions sur les prestations et les coûts.

2. Contrôle de l'exécution et de la réception de projets de construction

2.1 Contrôle permanent par les organes du maître d'ouvrage

Pendant les activités de construction, le contrôle de l'exécution d'un tel projet est tout d'abord réalisé par les organes de surveillance des chantiers de l'Etat ou par des ingénieurs civils chargés de cette tâche.

Cette activité a une importance particulière, notamment dans le domaine du génie civil, car pour des phases essentielles de la construction, ce n'est que sur place que l'on peut se prononcer - au moment de la fourniture de la prestation - si les prestations ont été fournies en bonne et due forme. Ceci porte, par exemple, sur les travaux de fondation (y inclus le relevé de la profondeur de fondation), les travaux d'assèchement et d'isolement, les installations techniques encastrées, la mise en place de l'armature pour la construction de ponts et de bâtiments de même que sur des mesures de sécurité dans la construction de tunnels (arcs de tunnel, ancrs, béton projeté) qui ne sont plus visibles par la suite à cause du revêtement en béton projeté et de l'anneau intérieur en béton.

2.2 Contrôles de la qualité par des tiers

En outre, de nombreuses mesures d'assurance de la qualité sont prises conformément au contrat, comme, par exemple, la vérification du degré de compactage pour des remblais (comportement vis-à-vis du tassement), des essais préalables de matériaux (résistance au gel etc.), des essais de béton au moment de la mise en place ou après la mise en place (épaisseur du béton projeté, épaisseur de l'asphalte et qualité), des essais d'asphalte à

¹en règle générale, les coûts dus à des risques résultant de la nature incertaine du terrain à construire sont à prendre en charge par le maître d'ouvrage

l'usine et des mesures similaires. Des stations d'essai indépendantes ou des stations d'essai et des laboratoires du maître d'ouvrage sont chargées d'exploiter ces vérifications reposant en règle générale sur des échantillons prélevés sur place - à l'exception des contrôles de la qualité à l'usine - et de transmettre les résultats à la surveillance des chantiers pour suite à donner (suppression des défauts, déductions à cause de la qualité).

2.3 Contrôle à posteriori par la Cour des comptes

2.3.1 Contrôle des activités de la surveillance locale des chantiers

C'est aussi pour des raisons systématiques à ne pas négliger qu'il importe de relever l'importance du contrôle des activités de la surveillance locale des chantiers pour l'évaluation de l'ensemble de la mise en œuvre d'un projet de construction (phase de la réalisation). Pour l'évaluation de l'efficacité des mesures de surveillance et de contrôle concomitantes de la construction, la question de savoir si et dans quelle mesure les activités de surveillance ont eu un effet durable sur la mise en place d'un ouvrage sans défaut est essentielle. (Ceci se manifeste en particulier lors du contrôle du décompte présenté sous le point 3).

Les activités de contrôle de la Cour des comptes portent normalement sur la réalisation de ces vérifications conformément au contrat (fréquence, résultats, mesures déclenchées par la surveillance locale des chantiers) d'une part et sur la documentation de la construction (registre de chantier, rapports journaliers de chantier, procès-verbaux des entretiens portant sur la construction, documentation photographique etc.) d'autre part. Lors de ces activités de contrôle, il faut en particulier tenir compte des intérêts des personnes chargées des vérifications.

2.3.2 Contrôle de la qualité par la Cour des comptes

La Cour des comptes procède à des activités de contrôle propres, dans le sens d'un contrôle de la qualité supplémentaire, uniquement en cas de soupçons concrets. Dans le cadre du contrôle d'un projet routier, un géodésien a, par exemple, ainsi été chargé, sur la base de la première appréciation de la situation par les organes de contrôle, de remesurer en qualité d'expert de la Cour des comptes des profils de déblai¹ (sections transversales de routes, métré etc.). Comme résultat final, cette mesure a abouti à une rectification du décompte en faveur du maître d'ouvrage.

¹comparaison de la prestation facturée avec la prestation effectivement fournie en remesurant les profils dans la nature

Dans un autre cas, le soupçon portait sur les mesures techniques de la stabilisation de talus pour la construction d'une nouvelle autoroute qui ne correspondaient pas aux dimensions facturées et à la qualité exigée. En accord avec la surveillance locale des chantiers et le maître d'ouvrage, on a fait réaliser des travaux d'excavation supplémentaires - avec un appareil léger. Le soupçon déjà existant lors de la première inspection a été corroboré par des travaux d'excavation simples. En conséquence, les décomptes ont été rectifiés de façon rigoureuse et le décompte final qui avait déjà été vérifié par la surveillance locale des chantiers, mais non pas encore réglé a été retiré. Par la suite, l'autorité de poursuite pénale a été saisie.

Dans le domaine du bâtiment, les normes de qualité sont vérifiées du point de vue d'une optimisation de la construction, de l'aménagement et de la rentabilité en tenant compte des coûts de suivi.

3. Contrôle du décompte du projet

Le contrôle des décomptes du projet joue un rôle important dans le cadre des activités de contrôle de la Cour des comptes:

3.1 Conformité au contrat

Les décomptes du projet sont vérifiés sur la base du contrat sur lequel le projet en question repose (y inclus les explications dans le cadre des entretiens avec les soumissionnaires lors de l'évaluation de l'offre) pour établir leur conformité au contrat. Il est également vérifié si les prestations ont été facturées sous les positions prévues à cet effet et aux prix unitaires correspondants.

3.2 Métré

Le métré fait l'objet d'une analyse détaillée de la planification en passant par l'appel d'offres jusqu'au décompte. Dans ce contexte, les aspects relatifs à la qualité de la planification (y inclus une étude du terrain à construire) et l'évaluation du calcul exact du métré établi pour l'appel d'offres, en particulier eu égard à la réalisation de bases de prix spéculatives, sont d'importance.

3.3 Bien-fondé de revendications supplémentaires

3.3.1 Existence des conditions fondant un droit (juridiques / matérielles)

Les causes donnant lieu à des revendications supplémentaires et leur traitement par la surveillance locale des chantiers ou par le maître d'ouvrage sont vérifiées, en particulier en ce qui concerne des raisons suffisantes pour une dérogation au contrat existant. Ainsi des propositions de l'entrepreneur visant à modifier les modes de construction ayant fait l'objet de l'appel d'offres et de la commande donnent en règle générale lieu à des revendications supplémentaires. Dans le meilleur des cas, ces modifications sont offertes au même prix que l'exécution originale.

Concernant le bien-fondé matériel, les faits pouvant éventuellement fonder un droit doivent être vérifiés sur la base du contrat de construction et de la documentation du déroulement de la construction en tenant également compte de la géologie technique. Ainsi, dans un cas particulier, il a même fallu élucider les conditions atmosphériques avec les stations météorologiques de l'Etat pour pouvoir vérifier la longue période de gel invoquée et les difficultés en résultant pour les travaux de déblaiement.

3.3.2 Montant du paiement

En plus de la condition matérielle fondant un droit, le montant de la revendication supplémentaire est également vérifié sur la base du calcul détaillé sur lequel repose le contrat. Lors de ces activités de contrôle, les complications ou économies de travail sont établies par rapport à des positions de prestations comparables en s'appuyant sur le déroulement effectif des travaux et sur les registres de chantier du maître d'ouvrage.

Les maîtres d'ouvrage, mais aussi les entrepreneurs ont de plus en plus recours à des experts pour l'évaluation de questions pertinentes permettant d'étayer ou d'admettre de telles revendications. En plus du contrôle ou de l'évaluation d'une suspicion légitime (impartialité) éventuelle de l'expert, la Cour des comptes est confrontée à la question de la qualité technique de l'expert ainsi qu'à l'évaluation de l'intégralité des états de faits soumis à l'expert pour une évaluation.

4. Remise de l'ouvrage et coûts de suivi

Une importance cruciale revient à la remise de l'ouvrage, au traitement de droits à la garantie, aux mesures ultérieures de maintenance et à l'entretien des installations ainsi qu'à l'optimisation des coûts de suivi. Ici, on constate souvent des insuffisances - notamment dans le domaine du bâtiment - dans l'essai de fonctionnement, dans la transmission de la

documentation technique, dans les services d'entretien pendant le délai de garantie ainsi que dans la prévision et la connaissance des coûts de suivi.

En cas de défauts se manifestant après la remise de l'ouvrage, la Cour des comptes vérifie de quelle manière des questions comme la faute, la responsabilité ou la prise en charge des coûts de l'assainissement ont été abordées. Ce faisant, une importance cruciale est attachée au statut des experts dans la procédure d'administration de la preuve.

5. Résumé

Lors de contrôles de projets de construction, la Cour des comptes poursuit en particulier les objectifs suivants:

Garantie d'un déroulement en bonne et due forme du projet de construction

Partenariat dans le soutien accordé aux responsables de la gestion du projet

Minimisation des dégâts (rectification du décompte)

Effet préventif (général/spécifique)

Comme la possibilité d'influer sur les coûts diminue de façon dégressive avec l'avancement du projet, l'efficacité financière des constatations de contrôle est essentiellement fonction du moment du contrôle, de la qualité du décompte, de la situation contractuelle et de l'influence des responsables de la gestion du projet.

5. Royaume Uni:

Guides de contrôle de gestion immobilière et étude de cas sur la New British Library (Nouvelle Bibliothèque nationale)

SECTEUR DE GESTION IMMOBILIERE
<ul style="list-style-type: none">• Audit des biens de l'Etat• Agence de prestation de services immobiliers• Transfert progressif des compétences aux services• Vérificateurs spécialisés d'optimisation• Transfert de responsabilité aux vérificateurs d'exécution• Modules de guide d'audit

Le patrimoine de l'Etat se compose à la fois de bureaux modernes, de monuments historiques, d'hôpitaux, d'écoles, de collèges, de prisons, de terrains et bâtiments militaires ainsi que d'immeubles. Il représente une valeur de 24 milliards de livres.

Depuis 1988, l'Agence centrale de prestation de services immobiliers a été privatisée et les services sont devenus progressivement responsables de leurs biens immobiliers.

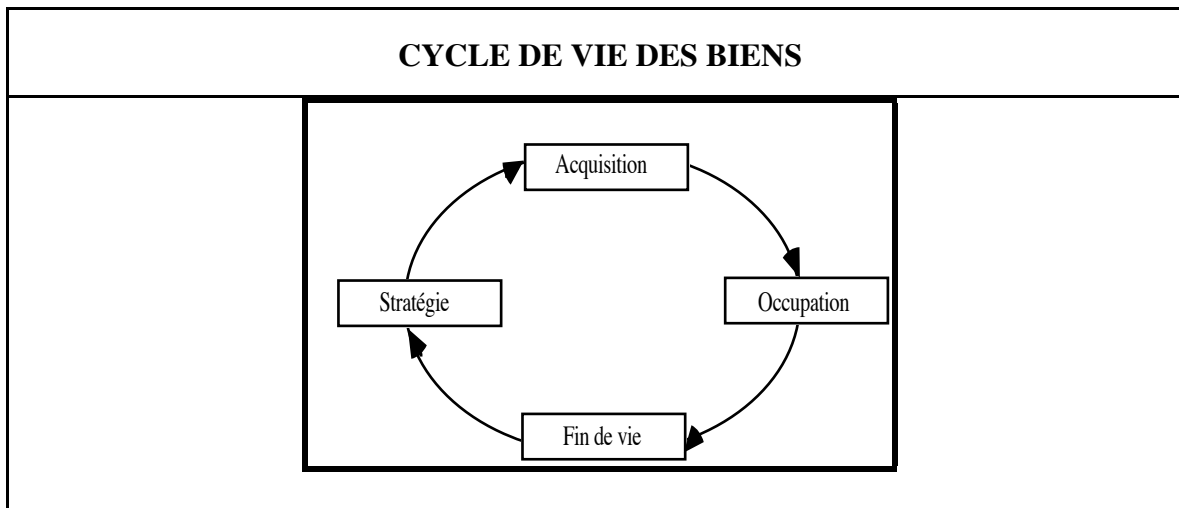
De nombreux aspects de la gestion immobilière sont testés pour voir s'ils se prêtent à l'Initiative de financement privé.

La gestion immobilière est spécialisée et les services ont besoin d'une capacité "de clientèle intelligente" pour pouvoir recourir à des services professionnels.

Le secteur de gestion immobilière de l'ISC du Royaume-Uni s'est spécialisé dans l'audit d'optimisation dans ce domaine. A l'origine, les vérificateurs n'étaient pas des spécialistes de l'immobilier, mais ils le sont devenus par la formation sur le tas et par l'expérience. L'ISC a également fait largement appel à des consultants, car nous avons nous aussi besoin d'une capacité de "clientèle intelligente".

Lorsque les compétences ont été transférées aux services, les vérificateur d'exécution ont de nouveau été chargés de l'audit. Il a fallu rendre compte des connaissances accumulées par notre secteur et les rendre disponible.

Nous avons donc mis au point un guide d'audit composé de neuf modules.



Le secteur de gestion immobilière s'est inspiré du modèle de cycle de vie pour élaborer la stratégie d'audit de notre secteur.

A chaque étape du cycle,

- nous avons défini les questions susceptibles d'être couvertes par un audit d'optimisation de gestion immobilière,
- nous avons analysé les risques inhérents à l'optimisation.

Nous avons utilisé cette structure pour définir et concevoir nos études d'optimisation.

Nous avons réalisé des modules de guide d'audit axés sur cette structure et qui ont permis aux vérificateurs d'avoir:

- des descriptions - qui ne sont pas trop techniques
- une analyse des risques
- des rapports de l'ISC du Royaume-Uni publiés depuis 1990
- une bibliographie

Abordons maintenant les quatre phases du cycle: examinons les questions d'audit et définissons les modules du guide pertinent à chaque phase.

Strategie	
Questions:	<i>Modules de guide d'audit:</i>
Implantation	2. Stratégie immobilière
Type de bâtiment	3. Réimplantation
Rationalisation des biens	
Evaluation des options	

La stratégie immobilière s'attache à étudier la manière dont les organisations identifient et évaluent leurs besoins immobiliers.

Une bonne stratégie doit faire en sorte que l'organisation dispose de biens adéquats dans des emplacements appropriés au moment voulu et à un prix abordable.

Il est peu probable que la stratégie immobilière fournisse des éléments suffisants pour l'ensemble d'une étude d'optimisation, sauf circonstances exceptionnelles, par exemple:

- un vaste programme de rationalisation immobilière;
- une réimplantation;
- un important projet d'Initiative de financement privé.

Il est plus vraisemblable que les questions de stratégie immobilière puissent entrer dans le cadre d'un examen plus approfondi. Par exemple, nous étudions d'ordinaire le caractère adéquat de la stratégie immobilière d'une organisation dans les études que nous avons faites sur les questions d'aménagement spatial. Nous nous attendons à ce qu'un service prenne une décision pour réaffecter une de ses fonctions à l'issue d'un processus stratégique et l'examinons donc dans nos études de réimplantation.

ACQUISITION	
Questions:	<i>Modules de guide d'audit:</i>
Achat de propriétés foncières libres de toute obligatio	4. Acquisition de biens
Contrat de location	5. Grands chantiers
Grands travaux	
Stratégie contractuelle	
Conception	
Gestion de projets	

L'acquisition est une activité à haut risque: en effet, elle est coûteuse, elle peut donner lieu à un engagement à long terme et les services ne disposent peut-être pas des connaissances nécessaires sur le marché immobilier ou dans la construction.

Il se peut que les services aient besoin d'acquérir des biens pour un certain nombre de raisons, dues notamment à une réimplantation, à des changements dans leurs opérations, des développements technologiques, à l'expansion ou au fléchissement de leurs activités.

Les services peuvent acquérir un bâtiment par achat ou par contrat de location.

Ils peuvent construire un nouvel immeuble ou exécuter d'importants travaux de rénovation sur un bâtiment déjà existant.

Les grands chantiers constituent une optimisation, les services gouvernementaux du Royaume-Uni dépensent 6 milliards de livres par an à cet effet. Ils sont enclins à prendre des risques, parce que :

- dans la plupart des cas, il s'agit de conceptions uniques;
- il est peu probable que les équipes professionnelles constituées pour le chantier aient travaillé ensemble auparavant;
- les travaux dureront plusieurs années, au cours desquelles les clients devront gérer d'importants changements dans leurs exigences;
- un certain climat de méfiance a dominé l'industrie de la construction au Royaume-Uni.

Les grands chantiers ont constitué un secteur important de l'audit de l'ISC du Royaume-Uni, citons à titre d'exemple la New British Library dont nous avons fait rapport en 1990 et 1996.

OCCUPATION	
Questions:	<i>Modules de guide d'audit:</i>
Frais d'exploitation	6. <i>Audit des lieux</i>
Aménagement de l'espace	7. <i>Entretien des bâtiments</i>
Entretien	8. <i>Aménagement des bureaux</i>
Rendement énergétique	
Protection des actifs	

On estime que les services gouvernementaux du Royaume-Uni dépensent 3 milliards de livres par an en frais d'exploitation immobilière - locations, impositions (taxes foncières), entretien, électricité et services publics, nettoyage et sécurité.

Les risques sont dûs à ce que les services ont accepté récemment des responsabilités plus grandes concernant l'entretien, or ils ont peu d'expérience en la matière. Il existe donc une tendance à transférer ces responsabilités à des niveaux d'organisation inférieurs, ce qui risque d'entraîner:

- des frais d'exploitation excessifs;
- un mauvais entretien des bâtiments et un mauvais rendement énergétique;
- une sous-utilisation de l'espace.

Un audit des locaux couvre toutes ces questions et peut permettre de réaliser des économies de coûts et de superficie.

D'après l'expérience de l'ISC, un bon aménagement spatial permet de réaliser les économies les plus importantes, aussi nos études les plus récentes s'attachent-elles à traiter de ces questions.

Nous avons consacré des rapports à l'entretien, mais nous avons aussi introduit la question de l'entretien dans d'autres rapports de gestion immobilière ou d'autres questions opérationnelles.

FIN DE VIE	
Questions:	<i>Modules de guide d'audit:</i>
Méthodes de cession Calendrier des ventes	9. Cession des biens

Le patrimoine immobilier du gouvernement britannique connaît de fréquents changements.

En effet, les besoins opérationnels peuvent augmenter ou diminuer. Des changements technologiques peuvent se produire au même titre que des changements dans le système administratif.

Si les besoins de cession ont été correctement définis, le risque majeur possible au niveau de l'étude d'optimisation est que les biens soient vendus à trop bas prix.

Les autres risques sont les suivants:

- les coûts de la vente peuvent être trop élevés;
- les ventes peuvent durer trop longtemps;
- les services n'arrivent pas à définir les biens excédentaires;
- les ventes peuvent être mal échelonnées du point de vue des conditions de marché.

Les études de l'ISC ont porté sur:

- la vente d'un bien;
- le programme d'organisation de cessions de biens;
- les ventes d'actifs immobiliers dans le cadre d'un rapport de privatisation;

LA NEW BRITISH LIBRARY

Le bâtiment abritant la British Library a toujours fait l'objet de controverses.

Sa conception a été très critiquée.

Des lecteurs bruyants n'ont pas voulu admettre qu'ils ne pourraient plus utiliser leur vieille salle de lecture.

Il a fallu beaucoup de temps et beaucoup plus d'argent que prévu, mais le résultat n'était pas à la hauteur des attentes.

LA NEW BRITISH LIBRARY

- **511 millions de livres**
- **108 000 mètres carrés**
- **Plus de 300 kilomètres de rayonnages**
- **Salles de lecture avec 1206 places**
- **Hall d'entrée et piazza**
- **3 galeries d'exposition, auditorium, salles de réunion, ateliers de remise en état des ouvrages, centres de photographie et de reprographie, restaurants, bureaux.**

La British Library est un organisme public dont les revenus proviennent essentiellement des subventions annuelles du Department of National Heritage (Ministère du patrimoine national) (désormais Department for Culture, Media and Sport (Ministère chargé des médias, de la culture et du sport)).

La British Library est à la disposition des scientifiques, des chercheurs et entrepreneurs, elle encourage la diffusion des connaissances par la communication des informations et des idées. Elle comprend une collection complète d'ouvrages, de manuscrits, de périodiques et d'autres documents enregistrés. Elle sert de dépôt légal pour tout texte publié au Royaume-Uni.

Le nouveau bâtiment de la British Library se situe à St Pancras au centre de Londres, près de l'Université et du British Museum, qui abritait naguère une grande partie de la Bibliothèque.

Les ouvrages sont conservés principalement dans des sous sols spacieux et climatisés.

ORIGINE DU PROJET
<ul style="list-style-type: none">• Années 60 ou avant• Site acheté en 1976• Propositions pour trois phases en 1977• Lancement de la construction en 1982

Les propositions pour un nouveau bâtiment remontent à 1960 et même à une date antérieure. En 1976, suite à une vaste opposition du public à l'encontre du site initialement proposé, le gouvernement a acheté un terrain près de la gare de St Pancras.

A la fin de l'année 1977, les Ministres se sont mis d'accord sur des propositions de conception pour une construction en trois phases, mais ils ne se sont engagés à financer aucune d'entre elles.

En 1978, les Ministres ont donné le feu vert au démarrage d'une partie de la première phase qui aurait dû être opérationnelle à la fin des années 80.

En 1979, d'importantes pressions ont été exercées sur les dépenses publiques et le financement du projet a été réduit. Mais les travaux ont commencé pour les fondations en avril 1982.

RAPPORT DE L'ISC POUR 1990

- **Incertitudes quant à la conception et au financement**
- **Augmentation négligeable du nombre de places de lecteurs**
- **Aucun budget ou calendrier fixe**
- **Augmentation des coûts**
- **Mauvaise gestion**
- **Engagements pris par le gouvernement en 1991 pour respecter les échéances avec un budget de 450 millions de livres**

La dernière configuration du bâtiment n'a pas été fixée avant novembre 1988. La British Library s'est vu dotée de ses fonctions opérationnelles mais elles étaient nettement moins ambitieuses que prévues à l'origine. En particulier, le nombre de places de lecteurs n'a augmenté que de 7%.

De 1978 à 1988, l'état d'avancement du projet dépendait des fonds annuels disponibles.

Aucun budget n'était alloué au projet jusqu'en 1988, lorsque les enveloppes budgétaires ont totalisé une somme de 450 millions de livres.

Le coût de la première phase est passé de 115 millions de livres aux prix de 1979 à 300 millions de liquidités. Il s'agissait d'une augmentation de 20% en termes réels, mais la situation était en fait beaucoup plus mauvaise à cause de l'inflation des prix dans le secteur de la construction.

La gestion était mauvaise - le Comité directeur ne s'était pas réuni pendant plus de trois ans, le service clientèle avait peu d'autorité et l'Agence centrale de prestation de services immobiliers, alors chargée de la construction, avait fourni des informations inappropriées.

Le Committee of Public Accounts (PAC) (Commission des comptes publics) a été très critique. En réponse à son rapport, le gouvernement a entrepris d'apporter des améliorations à la gestion et d'achever le bâtiment d'ici 1996 dans les limites du budget disponible.

RAPPORT DE L'ISC POUR 1996 - RAISONS DE LA DEUXIEME ETUDE

- **Echéancier non respecté**
- **Augmentation du budget de 46 millions de livres**
- **Différends entre la Bibliothèque, le Ministère et le maître d'oeuvre**
- **Problèmes techniques et retard dans les solutions apportées**

Nous avons suivi le projet régulièrement, compte tenu de son importance, de l'intérêt public et des allégations de problèmes sur le site.

Une étude a été proposée dans notre plan stratégique de 1994, mais uniquement à titre de solution de remplacement. Puis, la question s'est posée à un niveau supérieur car il y a eu des dérapages dans le calendrier de construction de la Bibliothèque et une autre Commission parlementaire de la Chambre des Communes avait établi un rapport critique.

Nous avons planifié une brève étude, mais nos travaux initiaux à la fin de l'année 1994 ont fait ressortir de grandes difficultés inhérentes au projet:

- La construction était en retard pour toutes les dates butoirs et la date prévue d'ouverture de la première phase au public. Aucune date révisée d'ouverture n'avait été annoncée
- Le budget est passé de 450 à 496 millions de livres
- Des différends ont opposé la British Library (utilisateurs), le Department of National Heritage (le service clientèle) et la société de direction de la construction (chargée de la planification et de la supervision des travaux des entrepreneurs)
- Des problèmes techniques sont apparus avec les rayonnages de livres et le câblage électrique
- Des retards ont eu lieu du fait de ces problèmes et aucun programme n'était prévu pour achever la construction.

RAPPORT DE L'ISC POUR 1996 - APPROCHE

- **Equipe de deux personnes sur le site**
- **Examen des dossiers et entretiens**
- **Visites du bâtiment**
- **Evaluation de la direction du projet et contrôle budgétaire**
- **Ingénieur-conseil en organisation**

L'équipe tout entière se composait d'un directeur d'audit et de trois vérificateurs, mais la plus grande partie des travaux sur le terrain pour les questions de construction a été réalisée par deux vérificateurs basés sur le site pendant environ trois mois.

Nous avons examiné les dossiers et d'autres documents appartenant à la Bibliothèque, le service clientèle, la société de direction de construction et les ingénieurs-conseils employés par le service (architectes, ingénieurs, directeurs de projet etc). Nous avons également interrogé des membres importants du personnel de toutes ces organisations.

Pour notre évaluation des systèmes, nous avons recouru à un éminent consultant chargé de la gestion du projet. Il a travaillé récemment en tant que chef de projet pour des projets publics dans le domaine artistique, où une stratégie contractuelle similaire à celle du projet de la Bibliothèque a été utilisée.

RAPPORT DE L'ISC POUR 1996 - CONCLUSIONS

- **Heures supplémentaires**
- **Surcoût**
- **Problèmes techniques**
- **Problèmes de gestion**
- **Expérience tirée de la deuxième phase**

La première phase (1A) a été achevée en novembre 1995 au lieu de mars 1993.

Les principales augmentations de coûts ont eu lieu au cours de la phase 1A. Elles sont dues aux retards pris pour résoudre les problèmes techniques et non au coût direct de leur rectification. Les coûts supplémentaires se sont élevés à 50 millions de livres pour la gestion et le maintien du site au delà de mars 1993 et 42 millions de livres ont été versés aux entrepreneurs pour le retard et l'interruption des travaux.

Rayonnages (290 km d'étagères)

Le problème des rayonnages a été identifié en juillet 1991 et aucune solution n'a fait l'objet d'un accord avant août 1992 (environ une année)

Câblage électrique (3000 km de câbles)

Le problème du câblage a été prévu en décembre 1989, identifié en juin 1993, pris en compte à la fin de 1993 et la solution a été arrêtée en août 1994, ce qui a retardé l'achèvement de la phase 1A de 21 mois.

Les différends entre le Ministère et la Bibliothèque ont provoqué des retards.

La gestion du projet était trop complexe, la stratégie du contractuelle était mal appliquée; les responsabilités n'étaient pas clairement définies pour le contrôle de la qualité.

La deuxième phase a été gérée sur une base totalement différente. Il n'y a pas eu d'augmentation de coûts et elle a été achevée à temps en 1996.

RAPPORT DE L'ISC POUR 1996 - CONCLUSIONS

Leçons tirées d'autres projets

- **Un seul client**
- **Définition de la performance et de la spécification des systèmes à un stade précoce de la conception**
- **Incitations financières**
- **Assurance qualité**
- **Opérations commerciales**

Nous avons tiré certaines leçons importantes pour nos futurs projets qui seront utiles pour tous les services et autres organes gouvernementaux qui entreprennent des projets de construction:

- le fait d'avoir deux clients entraîne un grand risque de désaccord et d'indécision
- la réalisation et la spécification de systèmes complexes devraient être réglées à un stade précoce de la conception. Les audits de conception devraient être entrepris pour garantir que les principes de conception et les conceptions détaillées satisfont aux objectifs du projet
- les honoraires pour les architectes et les autres consultants professionnels devraient donner lieu à des incitations financières permettant d'achever les projets à temps et dans les limites du budget
- les clients devraient s'assurer que les entrepreneurs disposent de systèmes adéquats d'assurance qualité avant d'entreprendre les travaux de construction. Le contrôle de la qualité, fondé sur l'inspection des travaux achevés, risque d'identifier les défauts trop tard
- lorsque les contrats connaissent des difficultés, les services devraient considérer de passer des accords commerciaux avec leurs entrepreneurs pour réduire les frais occasionnés par le retard.

AUDITION ET RAPPORT DE LA COMMISSION DES COMPTES PUBLICS

- **Précédée par une autre augmentation de budget s'élevant à 511 millions de livres**
- **Session longue et animée**
- **Rapport critique**
- **Exemple de mauvaise gestion d'un projet de construction**

Le Committee of Public Accounts (PAC)(Commission des comptes publics) a tenu une audition sur notre rapport en juin 1996, un mois après sa publication.

Un certain intérêt existait déjà du fait que le Ministère avait annoncé une autre augmentation du budget de 15 millions de livres, le faisant passer à 511 millions de livres, cinq jours avant l'audition.

La session a duré près de trois heures, ce qui est tout à fait inhabituel.

La Commission a produit son propre rapport en octobre 1996, qui était très critique, en particulier dans ses conclusions:

- la gestion du projet a été trop compliquée et il a donc été impossible d'attribuer la responsabilité pour les défaillances du projet.
- les différends entre le Ministère et la Bibliothèque étaient préjudiciables au projet et au contribuable
- le contrôle de la qualité était faible et l'a été pendant des années
- les systèmes de contrôle budgétaire n'étaient pas satisfaisants et ont laissé le Ministère peu armé face aux réclamations relatives à leur fonds de prévoyance, qui a été, à plusieurs occasions à découvert.

En conclusion, la Commission a déclaré qu'il s'agissait d'un modèle de gestion de projet de construction à **ne pas** suivre. Elle s'est adressée au Trésor pour veiller à ce que toutes les administrations publiques et autres organismes soient conscients des leçons à tirer de ce projet.

V. RAPPORTS DES GROUPES DE TRAVAIL

1. Rapport du groupe de travail 1 (Groupe de travail anglophone)

Objectifs

Tous les états réalisent de grands investissements dans des projets de travaux publics à long terme afin de garantir l'infrastructure nécessaire à la croissance économique et à l'amélioration du niveau de vie de la population. La vérification des projets de travaux publics joue, par conséquent, un rôle important pour garantir l'économie, l'efficacité et l'efficacité lors de l'exécution de ces projets ainsi que le respect des principes que sont l'opportunité financière et sociale tout comme la durabilité sur le plan de l'environnement.

Les travaux publics présentent une forte intensité de coûts et doivent, par conséquent, répondre aux critères de l'adéquation du rendement économique et financier avant l'approbation de leur exécution. Ceci fait également intervenir la quantification des coûts et les avantages escomptés.

Principes généraux

I) Mandat de vérification:

- a) Sa portée devrait être élargie de manière à permettre à toutes les ISC de réaliser le "contrôle d'optimisation des ressources".
- b) Les ISC devraient avoir accès aux rapports techniques et au site de construction dans le cadre des inspections requises.

II) Planification de la vérification:

Vu les ressources humaines et financières limitées et dans un souci de rentabilité au niveau de la vérification à proprement parler, le plan de vérification devrait déterminer les priorités des projets de construction eu égard aux facteurs d'évaluation de risques associés aux projets.

III) Documentation de la procédure de vérification:

Les manuels de vérification contenant des directives destinées aux équipes de vérificateurs devraient être exhaustifs et actualisés régulièrement. Afin de garantir une démarche objective, chaque observation faite au cours de la vérification devrait être étayée par des preuves documentaires.

IV) Rapport de vérification:

En cas de découverte de faits importants lors de la vérification comme par ex. des erreurs de planification, ces constatations devraient immédiatement être publiées dans un rapport de vérification distinct pour attirer l'attention des pouvoirs publics/du public et ainsi permettre la mise en œuvre de toute action corrective dans les meilleurs délais sans que ce rapport soit lié à la vérification annuelle des comptes.

V) Choix du moment de la vérification:

Actuellement, les ISC réalisent en règle générale les vérifications à mi-parcours ou à l'achèvement du projet. Pour les ouvrages qui ne relèvent pas de projets standard tels que travaux routiers classiques, quartiers militaires, ponts conventionnels, projets d'irrigation mineurs, la vérification pourra s'effectuer après la phase de planification et avant l'attribution du marché. Ceci s'appliquera à des projets présentant une complexité technique nécessitant un gros volume d'investissements sur une longue période de temps et exigeant la coopération et la concertation avec d'autres agences gouvernementales en vue d'une exploitation opportune et complète des avantages découlant des investissements.

Détails de la procédure de vérification:

I) Vérification de la planification

Il convient de vérifier si

- a) les hypothèses motivant la sélection du projet sont réalistes et si le calcul de l'analyse coût-efficacité pour la société a été correctement effectué;
- b) l'étude de faisabilité a été strictement réalisée selon les principes établis;
- c) les rapports de faisabilité ont tenu compte des installations en place, des exigences de maintenance et de fonctionnement ainsi que de l'incidence sur l'environnement;

- d) l'instance technique compétente a confirmé que le plan ou la conception du projet représentait la solution la meilleure marché à contrôler par la vérification;
- e) les spécifications des postes des différentes tranches de travaux sont justifiées du point de vue économique et qualitatif;
- f) les coûts de maintenance ont été calculés de manière réaliste et s'il existe un système pour couvrir ou financer ces dépenses de manière à ce que le patrimoine ainsi créé ne soit pas gaspillé suite à des phénomènes d'usure non réparés et causant ultérieurement des coûts de remplacement élevés;
- g) en cas de participation du secteur privé, l'accord se fonde sur une analyse complète du partage du risque, des conditions transparentes, la meilleure utilisation des ressources publiques, le bénéfice social rapide et équitable, et l'obligation de reddition de comptes de la part des partenaires du secteur privé vis-à-vis du secteur public;
- h) des mécanismes régulateurs ont été mis en place pour surveiller le respect des accords par le partenaire et si l'instance régulatrice dispose des compétences nécessaires pour arbitrer les questions de tarifs pour l'utilisateur et les questions de la performance par le partenaire privé.

II) Transactions immobilières:

Il convient de vérifier si

- a) d'un point de vue économique, la transaction est raisonnable eu égard à la situation prévalant sur le marché en matière de prix;
- b) les coûts sont proportionnels aux bénéfices que l'on espère tirer du projet (efficience);
- c) la transaction est propice à l'obtention du bénéfice public souhaité en conformité avec les normes de protection de l'environnement (efficacité);
- d) le patrimoine acquis fait l'objet d'une tenue de registres en bonne et due forme;
- e) le terrain à bâtir a été acheté en temps utile eu égard à la date d'achèvement du projet.

III) Vérification de la passation de marché

- a) La procédure d'appel d'offres devrait être transparente et la méthode de sélection de l'adjudicataire devrait être spécifiée dans le cahier des charges;
- b) Dans le cadre d'une pré-sélection des soumissionnaires, les critères régissant les conditions à remplir devraient être clairs et inclure la solvabilité financière, les performances antérieures, l'enregistrement sur une liste de soumissionnaires agréés; les raisons d'un rejet de la soumission devraient également être indiquées;
- c) Il faudrait constater si des critères d'évaluation indépendants du prix tels que le délai imparti à l'exécution du projet, la qualité, l'entretien et les coûts et la pondération qui leur est attribuée sont spécifiés à l'avance et évalués par une instance impartiale;
- d) En règle générale, il conviendrait de déconseiller toute procédure de passation sans appel d'offres. De tels cas devraient être examinés afin de constater s'il existe suffisamment de raisons motivant une telle décision ou si le recours à cette procédure a été abusif.

IV) Vérification de l'exécution

Il convient de

- a) vérifier si les progrès réalisés sur le site de construction correspondent aux dépenses engagées et au délai stipulé par le marché;
- b) vérifier si la supervision des travaux de construction est correctement prescrite et effectuée;
- c) inspecter, le cas échéant, le site avec des objectifs précis et l'assistance technique appropriée;
- d) s'assurer de la mise en place de systèmes d'assurance qualité adéquats;
- e) contrôler si les modifications apportées au volume contractuel des travaux sont autorisées en bonne et due forme, si elles font l'objet d'une fixation de prix et si elles sont documentées;
- f) contrôler si les factures correspondent aux dispositions contractuelles en ce qui concerne les postes et les prix;

- g) examiner les raisons invoquées par les adjudicataires pour obtenir le paiement de montants supplémentaires pour l'exécution de certains travaux et si un tel versement a été effectué avec l'autorisation nécessaire;
- h) contrôler la facture finale avant son paiement et de s'assurer avant le réceptionnement définitif des travaux que toutes les questions encore en suspens sont réglées.

Limitations imposées aux ISC

Les limitations généralement constatées sont l'absence de:

- compétence pour recruter du personnel
- personnel disposant d'une formation adéquate
- connaissances techniques
- normes internationales régissant la vérification technique
- effectifs suffisamment initiés à l'informatique afin de pouvoir vérifier les comptes/rapports informatisés.

Recommandations

- Les ISC devraient être habilitées à recruter des experts techniques, notamment par le biais d'une liste d'experts dont l'expérience et la réputation serait garantie par un conseil ou un institut technique indépendant.
- Les ISC devraient organiser des cours de formation pour sensibiliser un grand nombre de vérificateurs aux questions et aux risques de la terminologie technique. Les vérificateurs devraient coopérer étroitement avec les services techniques pour parfaire leur formation technique.
- Echange d'information régulier sur les différents types de constatations de vérification.
- Consultations régulières avec les services de contrôle technique du ministère des travaux publics, le cas échéant.

- Le rapport de vérification devrait contenir des recommandations visant des mesures spécifiques devant être prises par l'Administration ou visant une solution de remplacement appropriée devant être prise en considération par les services publics chargés de l'exécution du projet.
- Dans les cas avérés de trop payé ou de perte imputables à un agent de la fonction publique, l'ISC devrait immédiatement saisir les instances d'enquête administrative sans attendre l'avis de la commission parlementaire chargée du contrôle des finances publiques.

2. Rapport du groupe de travail 2 (Groupe de travail francophone)

Contrôle des travaux publics

Introduction

Le Groupe de travail francophone du séminaire ONU/INTOSAI relatif au rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) dans le contrôle des travaux publics présente les conclusions de ses travaux.

Ce rapport comprend une introduction, une description des principaux thèmes abordés, une analyse des objectifs de contrôle des ISC, les conditions d'un résultat optimal des contrôles, et une conclusion.

Le groupe de travail n'a pu aborder l'ensemble des questions développées au cours de ce séminaire. Notre attention a porté sur: les objectifs de contrôle des ISC, leur indépendance comme condition de la qualité de leurs travaux, l'évolution attendue de leur mission, un meilleur impact des résultats des contrôles et le développement d'une méthodologie, pour réduire les coûts de la vérification.

Objectifs de contrôle des ISC

Constatations:

Dans le domaine des travaux publics, le rôle des ISC porte d'abord sur le contrôle du respect de la législation applicable. Ce contrôle est cependant insuffisant pour s'assurer que les fonds ont bien été employés dans l'intérêt des utilisateurs et que les coûts sont compatibles avec l'affectation des infrastructures.

Recommandations:

- Les ISC doivent d'abord s'assurer que les fonds publics ont été engagés et payés dans le respect des législations nationales,
- Les ISC doivent aussi évaluer si les crédits budgétaires sont utilisés aux fins pour lesquelles ils ont été accordés et si les infrastructures ont reçu une affectation conforme et adéquate à leur utilisation,

- Les ISC doivent analyser si les coûts d'exploitation des infrastructures sont compatibles avec leur utilisation,
- Les ISC, sur base des constatations faites lors des vérifications, doivent être autorisées à proposer toutes mesures en vue d'améliorer les systèmes de contrôle interne, y compris des modifications portant sur la législation ou proposer la diffusion, auprès des administrations, de directives détaillées portant sur la gestion des projets, l'utilisation des infrastructures,
- Les ISC ne peuvent cependant s'immiscer dans la gestion des projets et ne peuvent se substituer à l'administration dans la définition des objectifs poursuivis (contrôle d'opportunité). Cette limitation des objectifs ne peut toutefois conduire à restreindre les domaines et les objectifs du contrôle. Le contenu concret de la notion d'opportunité relève exclusivement du Parlement.

Indépendance des ISC

Constatations:

Des limitations sont apportées à l'étendue des missions ou des objectifs des ISC. Il s'en suit que le principe de l'exhaustivité des contrôles n'est plus garanti. Les ISC, en raison des limitations apportées, en droit ou dans les faits, sont dès lors dans l'impossibilité de donner une assurance que, pour l'ensemble des travaux ou des marchés, financés par des crédits publics, la loi a été respectée et que les fonds sont utilisés aux fins pour lesquelles ils ont été accordés.

Recommandations:

- L'étendue des missions des ISC doit couvrir l'ensemble du processus de gestion des travaux; les ISC peuvent donc porter leurs investigations sur les études préalables, l'élaboration des cahiers de charges et des métrés, l'attribution des marchés, leur exécution, les réceptions quantitatives et qualitatives, la mise en exploitation des ouvrages, leur utilisation, leur affectation et leur démantèlement ou leur désaffectation,
- Les ISC doivent, en toute liberté, définir à quel moment elles souhaitent entreprendre la vérification, en d'autres termes, soit dès l'élaboration des projets et des études, soit au moment de l'attribution des marchés ou après la mise en exploitation des infrastructures,

- Aucune instruction ne peut être adressée aux ISC dans la détermination des projets qui feront l'objet d'un contrôle, dans la définition des objectifs de contrôle ou dans les méthodes d'investigation,
- Aucune contrainte légale ne peut restreindre l'étendue, les objectifs et les méthodes de contrôle, à l'exception de limitations tirées de l'ordre public (protection de la vie privée, sécurité publique, liste civile ...). Ces limitations doivent être cependant limitativement prévues par la loi. L'ISC doit faire rapport sur les limitations qui sont apportées à l'exercice de sa mission. Dans tous les cas, des mesures de contrôle alternatives doivent être prévues par la loi,
- Pour ce qui concerne les projets à financement international, à financement bilatéral ou financement conjoint, les ISC des pays sur le territoire desquels les infrastructures sont construites doivent être associées aux autorités de contrôle des institutions internationales ou aux ISC des pays donateurs.
- Les ISC doivent disposer de ressources suffisantes pour exercer leur mission en toute indépendance.

Evolution des missions des ISC

Constatations:

Le Groupe de travail constate une complexité croissante des marchés (informatique, communication, techniques nouvelles de construction, préoccupations environnementales ...), de nouvelles formes de financement (sale and lease back, financement alternatif, ...), ou de nouvelles formes de gestion des services publics (concession, privatisation, association, partenariat, ...). Il en résulte une modification des conditions de la vérification (objectifs, étendue, méthodes, limitations ...).

Recommandations:

- Les nouvelles techniques de financement ou de gestion des services publics ne peuvent porter atteinte aux missions de contrôle des ISC et leur responsabilité de faire rapport au Parlement ou au Président de la République sur l'emploi des fonds publics et la gestion des services publics,
- Les ISC doivent développer de nouvelles techniques de contrôle adaptées à ces nouvelles formes de financement et de gestion des services publics,

- Des collaborations avec d'autres autorités ou services de contrôle (réviseurs d'entreprises, commissaires aux comptes ...) doivent être prévues et organisées,
- Les ISC doivent organiser des formations adaptées à ces nouvelles formes de gestion des services publics.

Résultats des contrôles

Constatations:

Il est souvent difficile d'évaluer l'impact des observations formulées par les ISC.

Recommandations:

- Les ISC doivent être chargées de faire rapport régulièrement sur le suivi des observations formulées antérieurement; ce rapport doit être adressé au Parlement au moins une fois par an,
- La législation doit permettre à l'ISC de dénoncer aux autorités judiciaires tous faits qui pourraient être qualifiés de crime ou délit. Une procédure contradictoire préalable avec l'entité contrôlée ou son autorité de tutelle est souhaitable pour permettre à l'administration de prendre l'initiative de cette dénonciation.

Méthodologie

Constatations:

Les ISC publient chaque année un catalogue des irrégularités constatées à l'occasion des missions de vérification (travaux non réalisés et pourtant payés et documentés, gaspillages liés à des retards dans l'exécution dus à des insuffisances de planification ou des circonstances parfaitement prévisibles ...).

Les méthodologies adoptées par les ISC n'ont guère donné lieu à des développements au cours de ce séminaire. De tels développements auraient pourtant permis à chacun d'améliorer l'efficacité du travail des auditeurs et donc mieux maîtriser les coûts de la vérification.

Recommandations:

- Les ISC doivent développer un manuel de contrôle qui traduit et résume les expériences accumulées au cours des vérifications successives,
- Les ISC doivent développer une méthodologie adaptée à la vérification des marchés publics, en dissociant 1) la planification de la vérification, 2) l'exécution du contrôle, et 3) la présentation des rapports de contrôle,
- Les ISC doivent être en mesure d'identifier l'ensemble de leur domaine de contrôle,
- Les ISC doivent développer des critères d'évaluation et procéder à des analyses de risques,
- Les ISC doivent définir les méthodes de sélection des projets à contrôler, sur base de critères objectifs (importance, rotation, techniques statistiques ...),
- Les ISC doivent obtenir l'assistance et la coopération des administrations contrôlées, veiller à obtenir toute la documentation nécessaire, effectuer les vérifications sur place au moment opportun, obtenir des experts les explications indispensables à la compréhension des rapports et veiller à ce que les entrepreneurs acceptent de répondre aux demandes formulées par les auditeurs,
- Les ISC doivent porter une attention particulière aux travaux des experts, techniciens et ingénieurs et développer des méthodes pour évaluer leurs prestations et la pertinence de leurs conclusions,
- Les ISC doivent développer des méthodes scientifiques pour améliorer les techniques de questionnaires et d'entretiens et publier à l'attention des auditeurs des directives pour améliorer l'efficacité et l'objectivité de ces méthodes,
- Les ISC doivent être attentives à l'existence, la qualité et la fiabilité du contrôle interne, à l'applicabilité des législations et adopter une attitude critique vis-à-vis des pièces justificatives produites, en s'assurant qu'elles correspondent effectivement à la réalité, que leur origine est indiscutable et qu'elles présentent un niveau de détail et de neutralité suffisant (notamment pour les travaux d'experts),
- Les ISC doivent veiller à maintenir une documentation d'une part pour garantir la continuité de leur fonctionnement (dossier permanent) et le caractère indiscutable des conclusions (papiers de travail).

Conclusions

- 1) Les marchés publics absorbent une part importante des ressources publiques,
- 2) Les infrastructures financées par les pouvoirs publics sont essentielles pour le développement de la Nation (routes, irrigation ...),
- 3) Les marchés publics et les infrastructures présentent des risques importants de gaspillage et de fraude,
- 4) Les marchés publics portent aujourd'hui sur des produits de plus en plus complexes, tant sur le plan technique (même pour des produits classiques comme les routes et les bâtiments), que sur le plan des modalités de financement et de gestion des services publics,
- 5) Pour l'accomplissement de leur mission, la définition de leurs méthodes de contrôle, les ISC devront à l'avenir porter une attention particulière à la définition des besoins des utilisateurs, à la sauvegarde du patrimoine et à son utilisation effective et optimale, en d'autres termes un contrôle de l'utilité des fonds publics dépensés, donc répondre à la question: pourquoi?

3. Rapport du groupe de travail 3 (Groupe de travail germanophone)

Principes généraux pour la préparation et l'exécution des travaux publics et le contrôle des ISC

Etant donné la complexité des marchés de travaux publics et le peu de temps à disposition, les réflexions du groupe de travail germanophone présentées ci-dessous se limitent à l'exposé de principes généraux pour la préparation et l'exécution des travaux publics de même que pour leur contrôle par les ISC:

Les projets de travaux publics sont normalement exécutés par l'Etat dans l'intérêt public et sont financés en partie par les deniers publics ou par le secteur privé. Il s'agit de travaux destinés à développer ou améliorer l'infrastructure, tels que routes, ponts, hôpitaux, immeubles administratifs, écoles, etc.

La préparation et l'exécution des marchés de travaux publics comprend les phases suivantes:

1. Analyse des besoins

L'étude et la définition des besoins est l'affaire de l'Administration utilisatrice. Celle-ci devra identifier exactement les besoins, les justifier de façon contrôlable, rechercher la solution de principe permettant de couvrir ces besoins en étudiant les possibilités de financement (construction en propriété propre, leasing, location, achat, utilisation de locaux déjà existants) et présenter par écrit le résultat de cette étude. L'Administration utilisatrice prendra alors une décision sur la base de cette étude, en tenant compte des critères de rentabilité (coûts d'investissement et coûts subséquents) ainsi que de l'aspect de l'utilisation.

2. Organisation/financement du projet

Que la gestion du projet soit confiée à un service d'administration centrale des projets ou non, l'organisation du projet ne sera efficace que si la répartition des compétences entre l'utilisateur futur et les services chargés de la planification et de l'exécution des travaux est clairement définie.

Le coût global du projet devra être établi définitivement et le financement garanti avant d'entrer dans la phase de réalisation.

3. *Planification*

La planification devra s'orienter sur les besoins en visant à l'optimisation des aspects fonctionnels et économiques. Les demandes de modifications conséquentes présentées par les utilisateurs ne devraient plus être acceptées au-delà du stade de présentation de l'avant-projet.

L'adjudication d'un marché de travaux publics ne devrait intervenir qu'une fois que sera complètement achevé au moins le stade des dessins de construction.

4. *Appel d'offres et adjudication*

Le cahier des charges devra être complet, correct et assez précis pour que chaque offrant puisse comprendre la description de la même façon et calculer exactement le prix de la prestation demandée et que les devoirs de l'adjudicataire soient clairement définis. Il ne doit pas être imposé de risque inhabituel à l'adjudicataire pour les situations et événements sur lesquels il n'a aucune influence et dont l'évolution sur les prix et délais ne peut être prévue à l'avance.

On devra accorder aux soumissionnaires un délai suffisant pour la rédaction de leur offre. Pour permettre une concurrence maximum, on devrait en principe choisir la formule de l'appel d'offres ouvert. Les mêmes conditions doivent être valables pour tous les offrants. Aucun d'eux ne doit avoir l'avantage d'informations préalables ; en particulier les offrants ne doivent pas avoir été associés antérieurement à la planification.

La recherche de la meilleure offre devra s'effectuer sur la base de critères de contrôle (vérifier notamment si l'offre est complète, si les prix ventilés et totaux sont adéquats, examiner la qualité des offres parallèles et les prix unitaires spéculatifs) et le choix définitif devra être justifié. On aura auparavant examiné la capacité, la fiabilité et la compétence technique de l'offrant.

Le marché sera adjugé pour l'offre apparaissant la plus acceptable en tenant compte de tous les points de vue techniques et économiques – et le cas échéant aussi de l'aspect esthétique et fonctionnel. Le prix le plus bas ne constitue pas le seul élément de décision.

Le bailleur d'ouvrage doit être en mesure de juger si les offres sont adéquates et annuler l'appel d'offres si l'ensemble des prix est trop élevé.

5. *Déroulement/exécution des travaux*

La gestion du projet devrait présenter un niveau de compétence et d'efficacité suffisant pour assurer une exécution des travaux sans défauts. Pour éviter de voir surgir par la suite des problèmes de responsabilité et de garantie, on devra veiller à ce que rien dans les accords ne soit, ni oublié, ni équivoque, et à ce que la répartition des compétences soit définie suffisamment tôt.

La surveillance des travaux sur le chantier devrait assurer que l'exécution du marché est conforme aux contrat et s'accompagner de la tenue d'un journal de chantier avec relevé des mètres régulier et documentation photographique à l'appui. La documentation exacte du déroulement des travaux constitue, conjointement avec la constatation des vices, une base essentielle pour obtenir un décompte correct.

La réception de l'ouvrage ne pourra se faire en bon ordre que si les travaux ont été exécutés sans que l'on n'ait constaté de vices et après remise de la documentation relative aux équipements et installations (p.ex. plans des équipements, modes d'emploi des installations, etc.) et après exécution d'une mise en route des installations et instruction du futur personnel d'exploitation).

Il faudrait, à la réception, faire état de tous les vices dont on devra par la suite obtenir et vérifier l'élimination.

6. *Utilisation*

Il faudrait vérifier si les frais d'exploitation prévus dans les devis peuvent être maintenus et faire le nécessaire pour qu'ils soient optimisés.

7. *Recommandations*

Le contrôle des travaux publics devrait être effectué sans délais pour que les résultats de la vérification puissent influencer dans toute la mesure possible sur l'efficacité et la rentabilité du projet (Règle des 3 E: efficacité, efficience, économie).

Pour éviter une confusion entre les activités d'exécution et de contrôle, le contrôle ne devrait porter que sur des états de chose ou des phases du projet ayant déjà fait l'objet d'une décision, p.ex. contrôle de plans approuvés intervenant avant l'exécution des travaux.

L'activité de contrôle externe des ISC devrait s'exercer indépendamment de l'activité de contrôle interne concomitante et ne saurait remplacer celle-ci.

Le contrôle des ISC devrait porter fondamentalement sur toutes les phases d'un projet, de l'analyse des besoins à l'utilisation de l'ouvrage réalisé ; les priorités du contrôle devraient cependant être déterminées en fonction du projet considéré et du stade de réalisation dans l'optique des objectifs de contrôle indiqués ci-dessus.

Pour être complet, le contrôle des travaux publics devrait tenir compte tant des aspects financiers que des aspects économiques (coûts d'investissement et coûts subséquents) et des aspects techniques¹. On devrait disposer à cet effet d'un personnel (interne) ayant la formation nécessaire. On pourra aussi exceptionnellement faire appel à des experts externes.

La durée de la vérification devrait être suffisante pour garantir la qualité des résultats du contrôle. On rappellera à cet égard l'importance des enquêtes effectuées sur le chantier pour l'établissement d'une comparaison entre l'état effectif et l'état prévisionnel.

Etant donné les différentes formes d'organisation des travaux publics (p.ex. niveaux différents de participation de l'Etat) la compétence de contrôle de l'ISC devrait, le cas échéant, être prévue par le contrat entre l'adjudicateur et l'adjudicataire.

Les ISC devraient prendre les mesures nécessaires, en informant dûment les ministères concernés et les autorités qui en dépendent, pour que les résultats du contrôle qui sont d'intérêt général aient des répercussions au-delà du cas individuel.

¹ Concernant les aspects du contrôle à propos de la corruption dans le secteur du bâtiment, nous renvoyons aux résultats du 12^e Séminaire UN/INTOSAI, Vienne 21-25 octobre 1996.

4. Rapport du groupe de travail 4 **(Groupe de travail hispanophone)**

Le présent rapport reflète l'avis des membres du groupe de travail sur les questions débattues dans le cadre du Séminaire ONU/INTOSAI consacré à "La Vérification des travaux publics".

1) Evaluation des procédures de passation et d'attribution de marchés publics dans le cadre des travaux publics

Les travaux publics représentent des investissements visant à générer le patrimoine du secteur public se composant de diverses catégories d'actifs.

Leur valeur provient de la capitalisation des dépenses à laquelle viennent s'ajouter des intérêts couvrant de longues périodes de temps.

Le système des investissements publics dans des projets de construction présente deux aspects principaux:

- la rentabilité des investissements publics ainsi que l'augmentation de la capacité productive du secteur public, et
- les questions de financement.

Comme il s'agit, en général, de projets à long terme, ceux-ci exigent un financement pluriannuel, ce qui a une incidence sur plusieurs budgets.

La justification des investissements publics dans les travaux de construction doit tenir compte de leur finalité, de leur productivité future et de la compatibilité de leur incidence écologique et sociale avec les objectifs globaux de la société.

Des études récentes ont démontré que la rentabilité et la productivité des capitaux affectés aux investissements du secteur public étaient sensiblement inférieures à celles du secteur privé.

Voilà pourquoi toute décision d'investir dans des travaux publics doit être prise en fonction de critères d'optimisation de ces derniers, tout en affectant, chaque fois que cela sera possible, les ressources à investir à des secteurs et des projets présentant un degré élevé de rendement économique et social.

Dans ce contexte, il s'avère opportun de coopérer avec des spécialistes des organismes de contrôle internationaux ou multilatéraux lorsqu'il s'agit d'évaluer le processus de prise de décision régissant l'affectation de ressources en vue de financer des projets d'investissement.

2) *Contrôle des étapes préalables à la passation du marché*

Une fois que la vérification d'un projet de construction a été décidée conformément au programme établi par l'ISC, il est absolument fondamental d'examiner certains points relatifs à la composition de l'équipe de vérification ainsi qu'aux démarches administratives préalables à la passation du marché.

En plus de l'élaboration d'un plan détaillé recensant les différentes étapes de la vérification tout comme ses principes techniques, il importe de veiller spécialement à la composition de l'équipe de vérification et d'y inclure des spécialistes disposant de connaissances spécifiques et techniques suffisantes pour garantir une parfaite connaissance et évaluation du projet. L'exécution de cette phase préalable exige la vérification de l'ensemble de la documentation étayant le projet de travaux publics, comme par ex.: la décision administrative de réaliser le projet en question, les spécifications techniques et administratives, l'estimation du coût du projet, l'existence de crédits présentant des garanties suffisantes, l'existence d'études d'impact sur l'environnement ainsi que d'autres études imposées par la loi ou découlant du caractère du projet.

Par la suite, la vérification doit se concentrer sur la régularité des mesures prises par l'Administration en vue de sélectionner l'adjudicataire du marché.

3) *Procédure de sélection de l'adjudicataire*

Au cours de cette phase, l'Administration divulgue publiquement sa volonté de réaliser l'ouvrage en recourant à la passation de marché et encourage la mise en concurrence de soumissions afin de sélectionner parmi celles-ci la soumission répondant le mieux à ses besoins.

Les procédures de passation peuvent être ordinaires ou exceptionnelles/négociées. La procédure ordinaire est caractérisée par le principe de la publicité et de la mise en concurrence, tandis que ces principes ne s'appliquent pas à la procédure exceptionnelle/négociée.

Parmi les procédures exceptionnelles, mentionnons la passation directe de marché utilisée pour des raisons d'urgence, de secret ou de répétition d'ouvrages dans des cas établis par la loi.

Quant aux procédures ordinaires ou normales, elles peuvent être ouvertes et ne comportent alors qu'une seule phase au cours de laquelle tout entrepreneur peut présenter une soumission. Mais elles peuvent également être restreintes et se composer de deux phases: au cours de la première, les entrepreneurs intéressés doivent satisfaire à des conditions stipulées dans l'avis de marché. Au cours de la seconde phase, l'Administration sélectionne divers entrepreneurs invités à présenter une soumission.

Les procédures ordinaires prévoient deux formes de passation: l'adjudication et l'appel d'offres.

L'adjudication est la forme ordinaire de passation automatique en faveur du soumissionnaire le moins disant.

L'appel d'offres est l'autre procédure ordinaire de passation au cours de laquelle l'Administration examine non seulement l'aspect économique de la soumission mais aussi les caractéristiques techniques, financières et commerciales des soumissionnaires conformément aux critères établis dans le cahier des charges.

L'ISC doit tenir compte du fait que l'application de l'un ou de l'autre système de passation ne doit pas dépendre de la volonté du pouvoir adjudicateur mais, au contraire, des circonstances spéciales entourant chacun des marchés. Ainsi, l'adjudication est la forme de passation propre au marché dont l'objet est parfaitement défini et délimité, ce qui interdit aux soumissionnaires d'y apporter une modification technique. C'est le cas normal pour un marché de travaux publics. Alors que l'appel d'offres doit être un système exceptionnel entrant exclusivement en jeu dans l'attribution des ouvrages dont l'Administration estime que son propre projet peut être amélioré par les solutions techniques proposées par les soumissionnaires ou lorsque la complexité technique de l'ouvrage exige que l'on accorde une attention spéciale aux qualifications individuelles de l'adjudicataire.

Dans ce contexte, la tâche de l'ISC consiste à vérifier si la procédure de passation et d'attribution a été réalisée selon les formalités prévues par la loi et si les principes régissant ces procédures ont été respectés.

Une fois le marché passé, il sera procédé à l'attribution définitive, à la notification et à la publication du marché.

Ici, l'ISC doit vérifier que les formalités requises sont remplies et que les garanties ou cautions ont été déposées en vue de garantir l'exécution du marché, avant de passer immédiatement à la vérification de la dernière phase.

4) Exécution du marché

Au cours de cette phase, l'adjudicataire doit exécuter le marché conformément aux spécifications techniques et dans les délais établis.

Ici, la vérification comprend, notamment, l'inspection des travaux devant être réalisée de façon sélective.

Les objectifs du contrôle technique a posteriori visent les aspects suivants:

- vérifier que les quantités certifiées et payées correspondent valablement aux quantités utilisées dans l'ouvrage réalisé;
- vérifier et évaluer l'exécution des plans définitifs et des spécifications techniques du marché;
- évaluer le degré d'avancement réel des travaux et le respect des délais;
- déterminer les effets et les causes des écarts qui se sont produits et recommander les mesures correctives pour y remédier.

Finalement, la vérification portera sur le procès-verbal de réceptionnement de l'ouvrage terminé compte tenu des dispositions légales et contractuelles.

5) Rapport de vérification portant sur les travaux publics

L'opération de vérification aboutit à la rédaction du rapport devant tenir compte de chaque phase de la procédure de passation ainsi que de tous les aspects pris en compte lors de la vérification de l'ouvrage.

Les recommandations du rapport doivent être formulées de manière constructive et doivent viser l'amélioration du système de contrôle interne et la correction de toute erreur et déficience rencontrée dans les opérations soumises à l'évaluation, étant entendu que les avantages ainsi obtenus l'emportent sur les coûts de mise en œuvre.

L'expérience acquise à ce jour a prouvé combien il était avantageux de présenter à l'entité soumise au contrôle le projet de rapport et de le soumettre aux commentaires des responsables. Il incombe à chaque ISC d'appliquer cette recommandation de la manière la plus adéquate compte tenu de son cadre légal et réglementaire.

Cette recommandation a pour objet de minimiser la probabilité d'erreurs d'appréciation de la part du vérificateur de travaux publics et de donner à l'entité soumise à la vérification la possibilité de communiquer tous ses critères d'appréciation permettant d'évaluer de manière adéquate la gestion et l'exécution du projet d'investissement. Les rapports doivent

être présentés dans une forme adéquate et dans les délais établis. Si les faits constatés pendant la vérification exigent une action immédiate, des rapports partiels et préliminaires seront publiés. Finalement, il importe de souligner qu'il s'avère très opportun -dans le cadre de la vérification de travaux publics- de soumettre périodiquement les normes, les procédures et les systèmes de vérification utilisés à des contrôles de qualité s'inscrivant dans une procédure d'autoévaluation établie par l'ISC elle-même.

ANNEXES

I. Nations Unies: The Role of Supreme Audit Institutions in Auditing Public Works

Introduction

Mr. chairman, distinguished speakers, participants, observers, ladies and gentlemen.

It is with great pleasure that I welcome all of you to this important UN/INTOSAI 13th interregional seminar on public works.

Before proceeding, may I first offer congratulations to our co-sponsors INTOSAI and, in particular to you, Dr. Fiedler, and your associates for the tremendous initiative and effort that you have put forth to make sure this seminar has become a reality. Many of you here may not fully realize the organizational and logistical work that must be carried out before such a seminar can take place. Again, thank you for your valuable assistance and cooperation.

As participants and observers, your presence here is an indication that you, also, view this joint seminar to be of importance to you in your respective audit offices. Thank you for taking the time from your busy schedules to be with us here in beautiful Vienna to share ideas and experiences regarding various aspects of managing and auditing public work. I know that, with your active participation, we will have another successful seminar.

Relationship between the United Nations and INTOSAI

As many of you may know, this is the 13th of a series of interregional seminars that the United Nations and INTOSAI have been partners in conceiving and delivering. It is my sincere wish that we remain good partners for many years to come.

So far, twelve previous interregional seminars have been organized and have covered a broad range of topics, including "The role of SAIs in fighting corruption and mismanagement", the subject of the October 1996, 12th UN/INTOSAI Seminar. Other topics have included: Auditing of public sector undertakings, audit methodology, internal management control systems, and computer-assisted auditing. I know that this seminar will be as interesting and beneficial as earlier ones.

Assistance provided by DESA and my branch

As you may be aware, upon request of governments, the department of economic and social affairs provides policy advice, and technical support and assistance in a wide range of subject areas all of which is designed to "promote social progress and better standards of life" as called for in the UN charter.

We provide advice and support to governments in the fields of public sector management and capacity building, economic policy and management, social development, and planning and management in natural resources, environment and energy.

Emphasis is placed on assistance in designing, implementing and evaluating development efforts that are economically efficient, socially appropriate, sustainable and environmentally sound.

The range of specific subjects that we provide assistance with include:

- national elections;
- computerization and informatics;
- entrepreneurship and small business development;
- energy Management;
- environmental management;
- governance;
- macro- and micro-economic restructuring and reform;
- military conversion;
- public sector accounting and reporting;
- public sector audit and transparency;
- public sector financial reform;
- privatization;
- social development;
- tax administration; and so on.

Ladies and gentlemen, please permit me a brief commercial message. If any of your audit organizations, or your governments, should need assistance in any of these areas, please keep our department in mind. Thank you!

My point, then, is that, in many ways, our policy advice and technical assistance work as it relates to auditing is entirely complementary and consistent with the good work of INTOSAI.

We both strongly believe that a strengthened independent audit office is essential to achieving improved accountability and transparency. Fortunately, a number of governments and other funding agencies are also coming to this same realization.

The seminar

A. *Why was the topic of public works selected for this seminar?*

First of all, the subject is one that is common to all of your jurisdictions.

Second, elements of public works are undertaken at virtually all levels of governments. At the national level, concerns may be focussed at construction and maintenance of buildings to house government offices and workers, or projects of national importance, such as museums. Intermediate levels of government may be dealing with infrastructure issues such as roads and bridges. At local levels, the interest may be more on direct public services such as fire and police protection.

Thirdly, particularly in developing countries and those in transition, there is a backlog of public works projects. So the need tends to be greater than for developed countries, and large sums of money are being devoted to meeting these public works needs.

Fourthly, many of these public works projects are quite large, complex, and take place over several years. They are difficult to manage, often requiring specialized knowledge and skills.

Frequently, inadequate accountability provisions are established beforehand. As auditors, you know that it is more difficult to fix something after it is broken.

But often it is not easy to establish and put in place proper mechanisms in advance that would prevent, or at least reduce the impact of, negative consequences.

The natural tendency is for everyone to be in a rush to announce and initiate such projects. Such announcements are often accompanied by a lot of public and press attention devoted to them. Also, when complete, the opening of a new museum or a new stretch of highway, for example, is a perfect occasion for a "Kodak Moment" for politicians and others involved.

Ladies and gentlemen, let me be clear. There is nothing wrong with such attention. It is just regrettable that an equivalent amount of attention is not usually given to proper financial management practices before or during the course of such projects.

The above reasons are some of the ones why public works is a subject that merits our attention over the next few days. I am sure that you could add to these reasons with thoughts and examples of your own.

B. The subjects we are going to cover in this seminar

You all have your seminar outlines in front of you, so I will not devote a lot of attention to this area. The areas include:

- initiation aspects, such as: real estate acquisitions and project planning; and
- execution aspects, such as: acquisition, including tendering and awarding contracts, and delivery and acceptance of commissioned works, and billing.

The listing of subjects, as well as the expert presenters, is quite impressive. The work you will be doing on cases will add to the practical application of the conceptual ideas raised.

Although not listed as one of the subjects, perhaps the speakers may wish to comment on what I see as an emerging issue warranting audit attention. That is, the audit of large computer systems being undertaken by governments (sometimes referred to as "systems under development"). In this era of rapidly advancing technology and public sector downsizing, it is very tempting for governments to introduce massive computer systems to assist in the delivery of government programmes.

That is natural. However, in some jurisdictions, and maybe in yours as well, the introduction of large computer systems usually is very costly and is fraught with long delays, many changes, and huge cost overruns.

I will not say more, other than to suggest that it is an important area, like public works, and one that your audit offices should keep in mind.

C. A proposal!

Over the next week you will have presentations and exchange ideas on the subject of auditing public works. In my comments, I don't wish to discuss matters which will be covered later on.

Instead, I would like to use this opportunity to set out some points which I believe are very important for you to keep in mind when you are carrying out audits of public works, and other subjects for that matter.

Audit is a process. A process designed to provide independent and relevant information to those to whom you report. This is done to assist them to hold the government to account for the management of public assets and public revenues and expenditures. It is a professional and important activity that should be guided by professional standards, such as those prepared by INTOSAI, and conducted by qualified audit staff.

I recommend that you follow the following seven steps of my proposal:

1. Develop clear audit objectives.

It is important for staff working on the audit, and others, to be very clear on what the audit objectives are. At the general level, is it a financial audit, a compliance audit, or a form of performance, or value-for-money audit?

Not only should the focus of the audit be clear (what you are auditing) but, also, the purpose of the audit (why you are auditing that subject). For example, (the payroll of the social assistance programme is being audited for the purpose of determining whether all payments have been in accordance with programme regulations - a compliance audit example). The point is that the word "for the purpose of" should be included explicitly.

2. Establish reasonable audit criteria.

For financial statement audits, these would be "generally accepted accounting principles" or GAAP. For performance audits, such criteria may have to be developed for the specific audit. They should be set at a reasonable level of expectations ... that is, what a reasonable person would expect to be in place.

You may ask: How many criteria should there be? Enough to cover the subject being audited, and usually five or six general criteria. Let me explain, often criteria are categorized into a few high level general criteria, then, each general criterion may be subdivided into a few subcriteria.

It is usually advisable to review at least the draft general criteria with the management of the entity being audited. Management, after all, usually knows the operations better than the auditors. It is prudent to have their input and concurrence before starting the audit examination. It is advisable to have mutually-agreed upon criteria to avoid after-the-fact criticism. And no, I do not think that this step compromises the independence of the auditor. It is just good practice to maintain positive communications and relationships. Should management not agree with the draft criteria, they should then suggest ones that they believe would be more appropriate.

3. Assess audit risks.

Before developing detailed audit procedures some consideration should be given to assessing audit risks. That is, identifying those inherent factors that may impact on the nature and success of the audit. For example, the integrity of management, the soundness of management systems, the ready access by auditors to all relevant information, previous audit results, and so on.

4. Prepare and document detailed audit programmes and procedures.

This step is important, for it determines the nature, extent and source of evidence needed to judge whether or not the criteria have been met and, in turn, whether the audit objectives have been met.

5. Assess evidence in relation to audit criteria.

Auditors and their supervisors will have to exercise considerable judgement as to whether the evidence obtained is persuasive and sufficient.

Generally, personal opinions of those interviewed tends to be a weaker form of evidence than documentary evidence. At this stage, the evidence should be compared against the criteria and findings should be identified.

6. Prepare draft report.

These "findings" should be reviewed with senior management of the audited entity to help ensure that all pertinent facts are known and correct. You want to avoid criticism that your facts are incorrect or incomplete.

... Very little hurts the credibility of an audit office more than to have its work criticized publicly. Credibility, once called into question or lost, is very difficult to restore.

Then, the auditors should start to formulate conclusions and, where serious problems exist, consider preparing recommendations to address the main problems identified.

It is important that there be a linkage, or "cause and effect" relationship, between what is being recommended and the nature of the problem identified.

Also, consider the cost of implementing the recommendation ... it must be less costly to implement than the cost of the problem it is trying to overcome.

Ladies and gentlemen, if I may be permitted a personal observation. In my view, audit reports often do not adequately prioritize issues and often have too many recommendations. It may be better to address mainly the top three or four problems, rather than identifying all of them in an audit report that is to become public.

Do not misunderstand me. All audit concerns found should be reported. The question is "how" and "where". The less important matters can be communicated through "management letters" to the appropriate officials.

7. Finalize and issue the audit report

After considering: (1) The degree to which the criteria and audit objectives have been met, (2) the feedback from management of the audited entity, (3) the priority issues to be reported, and (4) the practicality of any recommendations that have been made, the report should be finalized and issued.

Care should be taken with the content and with the format. It should be concise and to the point, and be easily readable using non-technical language. After all, the press and the public (where audit reports are made public) have to understand the issues.

That brings my seven proposals to an end. I hope these thoughts may be of assistance to you as you reflect over the next week on auditing public works.

Conclusion

I see a very bright future for continued cooperation between our two organizations, DESA and INTOSAI. Some subjects that might be considered for future seminars may include:

- further developing value-for-money auditing (or management or performance auditing as it is called in some jurisdictions);
- assisting in placing more audit focus on "accountability and auditing for results";
- assisting in developing audit methodology to support improved accountability and transparency;

and, as technology continues to advance,

- assisting in the development and implementation of computerized audit tools and record-keeping.

Participants and observers, I am confident that your deliberations at this seminar will contribute to improved institutional measures that will enhance accountability of governments to their legislative bodies and, ultimately, to the general public in your respective jurisdictions. Please carry back to others in your audit offices the audit knowledge you will have gained here.

INTOSAI, it is my sincere wish that we remain good partners over many years to come.

Thank you, Mr. Chairman, for allowing me this opportunity to say a few words to our participants.

II. Banque Mondiale: The Role of Supreme Audit Institutions in Auditing Public Works from a Donor's point of view

SAI

- Independence
- Professionalism
- Capacity
- Evidence of helping yourself
- Vivid examples
- Credibility

Donor

- Are they professional?
- Are they independent?
- Are they doing good work?
- Are they improving?
- Are they building capacity
- Are they credible?

Why should a Donor/Lender be interested in SAI?

- Money is taken from Donor taxpayer
- Loan imposes obligations on recipient taxpayers
- Terms are favorable to recipient
- Money is given for specific purposes
- Assurance is provided by SAI to Donor/Lender

Who does what?

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Donor/Lender• Awards contract• Looks at Legal requirements• What Accounting & Auditing standards are applied?• Follows up on recipient | <ul style="list-style-type: none">• Recipient• Prepares and requests• Executes• Accounts and controls• Completes• Reports |
|---|---|

Public Works - Hard Works

- Roads
- Dams
- Schools
- Hospitals
- Computers

Public Works - Soft Works

- Computer software
- Training
- Communications
- Financial management systems
- Environmental considerations
- Legal aspects
- Social and cultural issues

Hard Auditing

- Check what was financed was purchased
- Check what was certified was provided
- Check integrity of procurement process
- Check authorizing agent is in no way connected to the contractor
- Check that assets exist and are adequately controlled
- Check that loan is not "parked"
- Check for evidence of kick-backs/side deals
- Check that records are accurate
- Report within the deadlines

Soft Auditing

- Judgment is necessary at all times
- Does the project make sense?
- Is the money being used as intended?
- Is the project sustainable?
- Is the Donor being informed appropriately and in time

Audited Financial Statements

- Purpose is to assure that money spent reflects actual expenditure

- Purpose is to record financial position of project, but must serve management so that they improve themselves
- Purpose is to demonstrate that budget/monitoring/reporting on projects is aligned and there is progress

Conclusions

- If you help yourself, you will help the Donor/Lender
- If you help yourself, you will increase your capacity and your credibility
- If you help yourself, Donors/Lenders become comfortable working with you

III. Liste des exposés

1. Rapports nationaux des ISC

Pays

Afrique du Sud
Allemagne
Antilles néerlandaises
Argentine
Arménie
Bahamas
Bangladesh
Barbade
Cameroun
Chine
Corée
Croatie
Emirats arabes unis
Equateur
Ghana
Inde
Israël
Japon
Lettonie
Moldova
Namibie
République tchèque
Tunisie

2. *Exposés des ISC*

Auteur	Pays	Titre
M. Défossé M. Franz Wascotte	Belgique	Transactions immobilières précédant les travaux publics (le contrôle des expropriations d'utilité publique par la Cour des comptes de Belgique, Actualité et perspectives, Rôle actuel et futur de la Cour des comptes de Belgique)
M. KN Khandelwal	Inde	Contrôle de projets au stade de la planification en prenant les alternatives possibles en considération
Dr. Gottfried Eckel DI Erich Biermaier	Autriche	Contrôle de l'exécution de la construction, de la remise / réception de la construction et du décompte du projet
M. Ramón de Benito M. Victor Manteca	Espagne	Le contrôle de la fourniture de prestations
Mme Christine Rose	Royaume - Uni	Guides de contrôle de gestion immobilière et étude de cas sur la New British Library (Nouvelle Bibliothèque Nationale)

3. *Exposés d'autres ISC*

Auteur	(Organisation)	Titre
M. Abdel Hamed Bouab	Nations Unies	The Role of Supreme Audit Institutions in Auditing Public Works
M. Graham Joscelyne	Banque Mondiale	The Role of Supreme Audit Institutions in Auditing Public Works from a Donor's point of view

IV. Liste des participants:

M. Mustafa Kerçuku
Chairman of the State Control Service
State Control Service
Bulevardi "Deshmoret e Kombit"
Tirana
Albanie
Tel: ++355 (42) 324 91, 429 06
Fax: ++355 (42) 324 91

M. Sabri Koteci
Director for International Relations
State Control Service
Boulevard Deshmoret e Kombit
Tirana
Albanie
Tel: ++355 (42) 324 91
Fax: ++355 (42) 324 91, 382 02 05 97 (Handy)

Dr. Jorge Fernando Meyer
Gerente de Administración Central
Auditoría General de la Nación
Hipólito Yrigoyen 1236
2. Piso Cap. FED. C.P. 1086
Buenos Aires
Argentine
Tel: ++54 (1) 381 - 8875
Fax: ++54 (1) 381 - 9949

M. Ashot Tevikyan
Deputy Head of Methodology Department
The Chamber of Control of the National
Assembly of the Republic of Armenia
Baghramian Str. 19
Yerevan
Arménie
Tel: ++374 (2) 52 33 32
Fax: ++374 (2) 50 52 57

Mme Cynthia Lucille Rolle
Assistant Auditor General
Department of the Auditor General
Rodney E Bain Building
P.O. Box N - 3027
Nassau
Bahamas
Tel: ++1 (242) 326 - 6015
Fax: ++1 (242) 322 - 6420 ?, or
++1 (809) 322 6420 ?

M. Asif Ali
Director General, Financial Management
Academy (FIMA)
Audit House
189, Shahid Syed Nazrul Islam Road, Kakrail
Dhaka-1000
Bangladesh
Tel: ++880 (2) 841 447, 832 370, 834 204
Fax: ++880 (2) 83 26 90

M. Charles A. L. Skeete
Senior Auditor
Auditor General's Office
Nicholas House
Broad Street
Bridgetown
Barbade
Tel: ++1 (246) 426 - 2537
Fax: ++1 (246) 228 - 2731

M. N. Joseph Tamini
Chambre des Comptes
01 B.P. 586
Ouagadougou 01
Burkina Faso
Tel: ++226 31 16 09, 31 39 16
Fax: ++226 30 57 04, 31 49 26

M. Zhang ke
Deputy Director General
Fixed Assets Investment Department
National Audit Office of the People's Republic
of China
1 Beiluyuan, Zhanlan Road
Xicheng District
Beijing 100830
Chine
Tel: ++86 (10) 68 30 12 17
Fax: ++86 (10) 68 33 09 58

M. Hernán Estupiñan Maldonado
Director de Control de Obras Públicas
Contraloria General
Avda. Juan Montalvo 256 y 6 de Diciembre
Quito
Equateur
Tel: ++593 (2) 56 25 85, 56 25 86, 56 25 89
Fax: ++593 (2) 230 308, 504 160

M. Baboucarr Jammaneh Bun Gaye
Principal Auditor
Auditor General's Office
The Quadrangle
Banjul
Gambie
Tel: ++220 22 82 89
Fax: ++220 22 41 92

M. Paul K. Arhin
Director of Audit
Office of the Auditor General
Ministry Block O.
P.O. Box M 96
Accra
Ghana
Tel: ++233 (21) 66 24 93
Fax: ++233 (21) 662-493

M. S. Aduamoah-Addo
Director of Audit
Office of the Auditor General
Ministry Block O.
P.O. Box M 96
Accra
Ghana
Tel: ++233 (21) 66 49 28, 66 24 93
Fax: ++233 (21) 66 24 93

Mme Saroj Punhani
Senior Deputy Accountant General
Office of the Comptroller and Auditor General
10, Bahadur Shah Zafar Marg
New Delhi 110002
Inde
Fax: ++91 (11) 323 - 5446, - 4014

M. Ricardo Lestrel
Senior Head of Division
State Comptroller's Office
Rashi St. 66
P.O. Box 1081
Jerusalem 91010
Israël
Tel: ++972 (2) 531 51 01, 531 51 06
Fax: ++972 (2) 531 51 50

Dr. Ali Kasim Sallam
Deputy President
Central Organization for Control and Auditing
"COCA"
P.O. Box 151
Sana'a
Yémen
Tel: ++967 (1) 41 96 05, 41 96 43
Fax: ++967 (1) 41 96 65

M. Alfred Agbor Enoh
Inspecteur d'Etat
Services du Contrôle Supérieur de l'Etat
B.P. 3138
Yaounde
Cameroun
Tel: ++237 23 04 10, 22 51 00
Fax: ++237 23 44 03

M. Il-Sup Shim
Deputy Director General for Bureau IV
Board of Audit and Inspection (BAI)
25-23, Samchung-dong
Chongro-ku
Seoul 110-706
Corée
Tel: ++82 (2) 72 19 - 290
Fax: ++82 (2) 72 19 - 297

Dipl iur Josip Colic
International Relations Principal
Drzavni Ured za Reviziju
Tkalciceva 19
HR-10000 Zagreb
Croatie
Tel: ++385 (51) 21 32 12
Fax: ++385 (51) 21 53 75

M. Raits Cernajs
Auditor General Republic of Latvia
Latvijas Republikas Valsts kontrole
Valdemara Street 26
LV 1937 Riga
Lettonie
Tel: ++371 (7) 28 64 89
Fax: ++371 (7) 28 34 66

M. Mohamed Otman el Hodairy
General People's Committee for Popular Control
P.O. Box 906
Tripoli
Jamahiriya arabe libyenne
Tel: ++218 (21) 60 63 20, 406 30, 407 64
Fax: ++218 (21) 333 84 00, 333 22 46

M. Vasile Cozma
President
Curtea de Conturi a Republicii Moldova
bd. Stefan cel Mare, 105
MOL 2073 or. Chisinau
Moldova
Tel: ++373 (2) 23 36 69, 24 89 22
Fax: ++373 (2) 23 25 67

Mme Inna Alovatkaia
Interpreter
Curtea de Conturi a Republicii Moldova
bd. Stefan cel Mare, 105
MOL 2073 or. Chisinau
Moldova
Tel: ++373 (2) 23 36 69, 24 89 22
Fax: ++373 (2) 23 25 67

M. Dirk J. Kotzé
Deputy Director, Audit Service
Office of the Auditor-General
Private Bag 13299
Windhoek 9000
Namibie
Tel: ++264 (61) 23 74 43
Fax: ++264 (61) 22 43 01

M. Ruchene Wilmans
Auditor
Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen
Kaya C. Winkel G.A. Zn.-7
Saliña Galleries
Willemstad-Curaçao N.A.
Antilles néerlandaises
Tel: ++599 (9) 461 35 95, 461 10 80, 461 70 75
Fax: ++599 (9) 461 70 71

Mme Maud van Wyk
Centre Manager, Department of Public Works
(inter alia auditing)
Kantoor van die Ouditeur-Generaal / Office of
the Auditor-General
P.O. Box 446
Pretoria 0001
Afrique du Sud
Tel: ++27 (12) 324 - 4100, (082 465 4551)
Fax: ++27 (12) 324 - 4115

M. Dipl. Ing. Petr Skála
Mitglied des Amtes
Nejvyšší kontrolní úřad České republiky
Jankovcova 63
170 04 Praha 74
République tchèque
Tel: ++420 (2) 87 26 -536, -206, -207, 80 91 25
Fax: ++420 (2) 66 71 06 71, 66 71 21 56

Mme. Sylva Müllerová
Mitarbeiterin des NKÚ, Abteilung Umweltschutz
Nejvyšší kontrolní úřad České republiky
Jankovcova 63
170 04 Praha 74
République tchèque
Tel: ++420 (2) 87 26 -536, -206, -207, 80 91 25
Fax: ++420 (2) 66 71 06 71, 66 71 21 56

M. Khélil Chemengui
Cour des Comptes
25 Avenue de la Liberté
B.P. 1002
1004 Tunis
Tunisie
Tel: ++216 (1) 28 63 38, 28 60 33, 83 10 33
Fax: ++216 (1) 76 78 68, 83 12 53

Dr. Gábor Márkus
Senior Counsellor, Head of Department
Allami Számvevőszék
Apáczai Csere János U. 10
H-1052 Budapest V
Hongrie
Tel: ++36 (1) 118 86 41
Fax: ++36 (1) 138 43 98

M. Omar Mubarak Salem Al Ameri
Controller
State Audit Institution
P.O. Box 3320
Abu Dhabi
Emirats arabes unis
Tel: ++97 (12) 78 44 77, 79 20 01
Fax: ++97 (12) 78 77 44

M. Michael Hadjiloizou
Senior Principal Technical Audit Officer
Technical Auditor
Audit Office of the Republic
12, Vyzantiou Str.
1406 Nicosia
Chypre
Tel: ++357 (2) 30 31 27, 30 22 31
Fax: ++357 (2) 36 81 53

V. Liste des conférenciers:

Dr. Franz Fiedler
Président de la Cour des Comptes
Secrétaire général de l'INTOSAI
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Wien
Autriche
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8456
Fax: ++43 (1) 712 94 25

Dr. Gottfried Eckel
Ministerialrat
Leiter der Abteilung 25
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Wien
Autriche
Tel: ++43 (1) 711 71- 8314
Fax: ++43 (1) 712 94 25

DI Erich Biermaier
Ministerialrat
Leiter der Abteilung 28
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Wien
Autriche
Tel: ++43 (1) 711 71- 8277
Fax: ++43 (1) 712 94 25

M. Défossé
Rekenhof - Cour des Comptes
2, rue de la Régence
B-1000 Bruxelles
Belgique
Tel: ++32 (2) 551 81 11
Fax: ++32 (2) 551 86 22

M. Franz Wascotte
Premier auditeur-réviser
Rekenhof - Cour des Comptes
Regentschapsstraat
B-1000 Bruxelles
Belgique
Tel: ++32 (2) 551 - 8552
Fax: ++32 (2) 551 - 8727

M. KN Khandelwal
Director General of Audit, Central Revenues
Office of the Comptroller and Auditor General
10, Bahadur Shah Zafar Marg
New Delhi 110002
Inde
Tel: ++91 (11) 323 - 8128
Fax: ++91 (11) 323 - 5446, - 4014

M. Victor Manteca
Tribunal de Cuentas
Fuencarral 81
E-28004 Madrid
Espagne
Tel: ++34 (1) 44 78 701
Fax: ++34 (1) 446 76 00

M. Graham Joscelyne
Auditor General
Internal Audit Department
The World Bank
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433
Etats-Unis d'Amérique
Tel: ++1 (202) 458 - 5412
Fax: ++1 (202) 522 - 3575

Mme Christine Rose
Principal Auditor
National Audit Office
157-197 Buckingham Palace Road
Victoria
London SW1W 9SP
Royaume - Uni
Tel: ++44 (171) 798 - 7499
Fax: ++44 (171) 828 - 4721

VI. Liste des observateurs:

M. Homero Santos
Ministro, Presidente do Tribunal de Contas da
União
Miembro del Comité Directivo de la INTOSAI
Tribunal de Contas da União
Sector de Administración Federal Sul-Lote 01
CEP-70042-900 Brasília DF BRAZIL
Brésil
Tel: ++55 (61) 316 76 26, 223 53 14, 226 74 08
Fax: ++55 (61) 316 75 22

M. Adhemar Paladini Ghisi
Minister
Tribunal de Contas da União
Sector de Administración Federal Sul-Lote 01
CEP-70042-900 Brasília DF BRAZIL
Brésil
Tel: ++55 (61) 223 - 5290
Fax: ++55 (61) 224 - 9606

M. Sergio Freitas de Almeida
Assessor de Relações Internacionais
Tribunal de Contas da União
Sector de Administración Federal Sul-Lote 01
CEP-70042-900 Brasília DF BRAZIL
Brésil
Tel: ++55 (61) 316 - 7626, 223 - 5314
Fax: ++55 (61) 316 - 7522

M. Valmir Campelo
Minister
Tribunal de Contas da União
Sector de Administración Federal Sul-Lote 01
CEP-70042-900 Brasília DF BRAZIL
Brésil
Tel: ++55 (61) 316 - 7626, 223 - 5314
Fax: ++55 (61) 316 - 7522

M. Rudi Erbrecht
Ministerialrat
Bundesrechnungshof
D - 60284 Frankfurt/Main
Allemagne
Tel: ++49 (69) 21 76 - 1520
Fax: ++49 (69) 21 76 - 2460, 2470

M. Masayuki Watanabe
Assistant Director, Labor Audit Division
Kaikikensain, ASOSAI Secretariat
3-2-1 Kasumigaseki
Chiyoda-ku
Tokyo 100
Japon
Tel: ++81 (3) 35 81 - 8125
Fax: ++81 (3) 35 92 - 1807

VII. Secrétariat de la réunion:

M. Abdel Hamed Bouab
Officer-in-Charge Public Finance and Enterprise
Management Branch
United Nations
PFBDB / DGPAF / DDSMS
Room DC1-0964
New York, N.Y. 10017
Etats-Unis d'Amérique
Tel: ++1 (212) 963 - 8406, 963 - 2916
Fax: ++1 (212) 963 - 9681

Dr. Franz Fiedler
Président de la Cour des Comptes
Secrétaire général de l'INTOSAI
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Wien
Autriche
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8456
Fax: ++43 (1) 712 94 25

SChef Mag. Dr. Alfred Finz
Präsidentialvorstand
Beauftragter des Generalsekretärs
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Wien
Autriche
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8463
Fax: ++43 (1) 718 09 69

Mag. Reinhard Rath
Abteilungsleiter
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Wien
Autriche
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8350
Fax: ++43 (1) 718 09 69

Dr. Gertrude Schlicker
Abteilungsleiter Stellvertreterin
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Wien
Autriche
Tel: ++43 (1) 711 71-8330
Fax: ++43 (1) 718 09 69

Mag. Michaela Ott - Spracklin
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Wien
Autriche
Tel: ++43 (1) 711 71-8473
Fax: ++43 (1) 718 09 69

Mag. Andrea Häusler
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Wien
Autriche
Tel: ++43 (1) 711 71-8471
Fax: ++43 (1) 718 09 69

Mme Claudia Simeonoff
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Wien
Autriche
Tel: ++43 (1) 711 71-8478
Fax: ++43 (1) 718 09 69

Mme Gabriela Eger
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Wien
Autriche
Tel: ++43 (1) 711 71-8572
Fax: ++43 (1) 718 09 69

Mme Karin Ostertag
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Wien
Autriche
Tel: ++43 (1) 711 71-8514
Fax: ++43 (1) 712 94 25

M. Georg Jerabek
Rechnungshof
Dampfschiffstraße 2
Fach 240
A-1033 Wien
Autriche
Tel: ++43 (1) 711 71-8434
Fax: ++43 (1) 712 94 25