



**CESAG Centre Africain d'études Supérieures en Gestion**

**Institut Supérieur de  
Comptabilité, de Banque et de  
Finance  
(ISCBF)**

**Master Professionnel en  
Comptabilité et Gestion  
Financière  
(MPCGF)**

**Promotion 5  
(2010-2012)**

**Mémoire de fin d'étude**

**THEME**

**Analyse de l'efficacité des procédures de  
décaissement dans un projet financé par l'Union  
Européenne au SENEGAL :  
Cas d'un devis-programme au PSON-FED**

**Présenté par :**

**Mahuton Amen E. GBESSEMEHLAN**

**Dirigé par :**

**Fanny Martial ADJASSA**

Consultant-formateur à

CAME Consulting

**Avril 2012**

## Dédicace

A mes parents et à mes professeurs pour la qualité de leurs instructions.

CESAG - BIBLIOTHEQUE



## Remerciement

Mes remerciements les plus sincères au Représentant Résident Régional de la Banque Africaine de Développement (BAD) pour m'avoir permis de me documenter au « Knowledge and Virtual Ressources Center (KVRC) » pendant toute la rédaction de ce mémoire de fin d'études, et plus particulièrement à Monsieur Ousseynou NDIAYE, Documentaliste , pour sa disponibilité.

Je tiens à remercier Monsieur Printys Barnard ASSEDE, pour son soutien dans la rédaction de ce mémoire.

Je remercie également :

- ✓ tout le personnel du PSON-FED, en particulier Papa Meissa DIOP, Timothée AMOUSSOU, Amadou Mokhtar SECK et Amina Diène FAYE, pour leur collaboration très étroite.
- ✓ Monsieur El Hadj Ibrahima NIANG, Chargé de Programmes à la Direction de la Dette et de l'Investissement du SÉNÉGAL, pour son soutien et ses encouragements.
- ✓ Monsieur Boubacar AW, Professeur au CESAG, pour avoir contribué à la réflexion lors de l'élaboration du mémoire.

Enfin, j'adresse mes plus sincères remerciements à tous mes proches et amis, qui m'ont toujours soutenu et encouragé au cours de la réalisation de ce mémoire.

Merci à tous et à toutes.

## Liste des sigles et abréviations

ACP	Afrique Caraïbes et Pacifiques
APD	Aide Publique au Développement
CAD	Comité d'Aide au Développement
CAP	Cellule d'Appui à la mise en œuvre des Projets et programmes
DP	Devis-Programme
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
FED	Fonds Européen de Développement
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PFM	Public Financial Management
PMA	Pays les Moins Avancés
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNBG	Programme National de Bonne Gouvernance
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PSON-FED	Projet de Soutien à l'Ordonnateur National du FED
PTOM	Pays et Territoires d'Outre-Mer
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
UE	Union Européenne
VIH/SIDA	Virus de l'Immunodéficience Humaine/ Syndrome de l'Immuno-Déficience Acquise



## Liste des figures et tableaux

### Liste des figures

Figure 1 : Pyramide de l'efficacité de l'Aide Publique au Développement selon la Déclaration de Paris de 2005 .....	11
Figure 2 : Aide boomerang contre transferts d'aide durable.....	14
Figure 3 : Les facteurs de contrainte selon le classement donné par les personnes interrogées .....	17
Figure 4 : Modèle d'analyse.....	26

### Liste des tableaux

Tableau 1 : Chronologie des différents FED .....	33
Tableau 2 : Tableau portant sur les seuils des procédures de passation de marchés .....	38

## Liste des annexes

Annexe 1 : Evolution de l'Aide publique au développement de 2003 à 2010.....	58
Annexe 2 : Réponses du comptable .....	59
Annexe 3 : Réponses du responsable chargé de la passation de marché .....	62
Annexe 4 : Liste des pièces justificatives par type de dépenses à inclure dans les dossiers de paiement.....	65

CESAG - BIBLIOTHEQUE

## Table des matières

Dédicace .....	i
Remerciement.....	ii
Liste des sigles et abréviations .....	iii
Liste des figures et tableaux .....	iv
Liste des annexes.....	v
Table des matières .....	vi
INTRODUCTION GENERALE .....	1
PREMIÈRE PARTIE : CADRE THÉORIQUE DE L'ANALYSE DE L'EFFICACITÉ DES PROCÉDURES DE DÉCAISSEMENT DANS UN PROJET FINANCÉ PAR L'UNION EUROPÉENNE.....	7
Chapitre 1 : Les recommandations internationales en matière d'efficacité des procédures de décaissement de l'Aide Publique au Développement (APD) .....	9
1.1. Les recommandations internationales en matière de l'APD.....	9
1.2. L'efficacité des procédures de décaissement de l'APD .....	11
Chapitre 2 : Les obstacles à l'efficacité des procédures de décaissement de l'APD .....	13
2.1. L'aide liée .....	13
2.2. Les procédures des bailleurs de fonds .....	16
Chapitre 3 : Les conditions nécessaires à l'efficacité des procédures de décaissement de l'APD .....	19
3.1. L'alignement sur les procédures des bailleurs et le déliement de l'aide .....	19
3.2. L'aide budgétaire .....	20
3.3. Une volonté politique forte.....	22
3.3.1. Cas de l'« Exécution Nationale » des Nations Unies au SÉNÉGAL.....	22
3.3.2. Cas de l'aide canadienne .....	23
Chapitre 4 : Méthodologie de l'étude.....	25
4.1. Présentation du modèle d'analyse .....	25



4.2. Démarche de l'étude.....	27
4.3. Les outils de collecte de données.....	27
Conclusion de la première partie .....	30
DEUXIÈME PARTIE : CADRE PRATIQUE DE L'ANALYSE DE L'EFFICACITÉ DES PROCÉDURES DE DÉCAISSEMENT DANS UN PROJET FINANCÉ PAR L'UNION EUROPÉENNE AU SÉNÉGAL : CAS D'UN DEVIS-PROGRAMME DU PSON-FED.....	31
Chapitre 5 : Présentation du PSON-FED au SÉNÉGAL .....	33
5.1. Présentation et missions.....	33
5.1.1. Présentations.....	33
5.1.2. Missions.....	34
5.2. Objectifs.....	34
5.2.1. Objectifs globaux .....	34
5.2.2. Objectifs spécifiques .....	34
5.3. Activités.....	34
5.3.1. Mise en œuvre des projets et programmes .....	35
5.3.2. Autres activités de fonctionnement et actions de visibilité de la coopération 36	
5.4. Organisation et gestion .....	36
5.4.1. Organisation .....	36
5.4.2. Gestion.....	37
Chapitre 6 : Description des procédures de décaissement dans un projet financé par l'Union Européenne .....	39
6.1. Devis-programme .....	39
6.1.1. Rôle des responsables des projets et programmes.....	39
6.1.2. Compte Bancaire .....	40
6.2. Type des devis-programmes .....	40
6.3. Modalité de mise à disposition des fonds .....	41

Analyse de l'efficacité des procédures de décaissement dans un projet financé par l'UE au SENEGAL : Cas d'un Devis programme au PSON-FED

6.3.1.	Versement de la dotation initiale (avance/préfinancement) .....	41
6.3.2.	Réapprovisionnements du compte bancaire d'un devis-programme .....	42
6.3.3.	Pièces justificatives .....	43
6.4.	Contrôle ex post transactionnel .....	43
6.5.	Différents types de procédure de passation de marchés .....	43
6.5.1.	Procédure ouverte .....	44
6.5.2.	Procédure restreinte .....	44
6.5.3.	Procédure négociée concurrentielle.....	45
6.5.4.	Procédure négociée/procédure sur la base d'une seule offre .....	45
6.6.	Utilisation des procédures nationales .....	45
6.7.	Contraintes dans la mise à disposition des fonds.....	46
6.7.1.	Apurement .....	46
6.7.2.	Suspension du délai de paiement.....	47
Chapitre 7 : Analyse des procédures de décaissement des projets financés par l'Union Européenne.....		48
7.1.	Analyse des procédures de décaissement de l'UE.....	48
7.1.1.	Analyse de l'application de la Déclaration de Paris.....	48
7.1.2.	Analyse des forces des procédures de décaissement de l'UE .....	49
7.1.2.1.	Mise en place d'une unité d'appui à la mise en œuvre des projets .....	49
7.1.2.2.	Mise en évidence de la nécessité d'une bonne gestion des affaires publiques	49
7.1.2.3.	Le renoncement aux obligations de garantie lors du financement d'organismes publics.....	50
7.1.2.4.	L'utilisation des logiciels « TOMPRO » et « TOMFED » .....	50
7.1.2.5.	Traitement non exhaustif des pièces comptables .....	50
7.1.3.	Analyse des faiblesses des procédures de décaissement de l'UE .....	51

Analyse de l'efficacité des procédures de décaissement dans un projet financé par l'UE au SENEGAL : Cas  
d'un Devis programme au PSON-FED

7.1.3.1. Mécanisme de remboursement des dépenses inéligibles très contraignantes .....	51
7.1.3.2. Manque de maîtrise des procédures du FED par les responsables de projets 51	
7.1.3.3. L'incompatibilité avec le calendrier d'exécution à cause de la soumission tardive des documents préalables.....	51
7.2. Les recommandations .....	52
7.2.1. Les recommandations à court terme.....	52
7.2.1.1. Réformer le mécanisme de remboursement des dépenses inéligibles..	52
7.2.1.2. Renforcer la formation des responsables de projets en matière de procédures FED.....	52
7.2.2. Les recommandations à moyen terme .....	53
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	55
ANNEXES .....	57
BIBLIOGRAPHIE .....	69



CESAG - BIBLIOTHEQUE

**INTRODUCTION GENERALE**

L'aide au développement constitue actuellement un sujet de débat chez les différents acteurs dans ce domaine. Rappelons qu'il existe deux grands types d'aide : l'Aide Publique au Développement (APD) et l'aide privée. L'APD comprend l'ensemble des aides financières, prévues au budget de l'Etat, et transférées aux pays en voie de développement par des bailleurs de fonds (Etats donateurs). L'Aide Privée provient des ONGs, organisations religieuses, fondations et entreprises, sous forme de dons.

Mise en place depuis les Indépendances (années 1960), l'aide au développement vise le rééquilibrage des niveaux de développement, par rapport aux pays développés, à travers la réalisation de projets concrets et durables (infrastructures essentielles, actions de lutte contre la faim, santé, éducation, etc.). De nos jours, elle vise principalement la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) des Nations Unies à l'horizon 2015, notamment la réduction de moitié de la pauvreté dans le monde.

En effet, en 2000, l'Organisation des Nations Unies a précisé le sens et les objectifs de l'aide publique au développement. Au nombre de huit, les Objectifs du millénaire sont : réduire l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/SIDA, le paludisme et les autres épidémies, assurer un environnement durable, et construire un partenariat mondial pour le développement.

Cependant, les interrogations se portent actuellement sur l'efficacité même de l'aide. Ainsi, en 2005 à Paris, suite à l'appel de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), plus de cent donateurs et pays en développement se sont engagés à faire en sorte que l'aide concoure plus efficacement à l'obtention de résultats en matière de développement à travers l'adoption de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Le Forum de Paris est parti de la déclaration adoptée lors de celui de haut niveau sur l'harmonisation de l'aide, tenu à Rome en Italie (février 2003) et des principes-clés proposés à la Table ronde sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement qui a eu lieu à Marrakech au Maroc (février 2004). Respectivement, en septembre 2008 et en décembre 2011, se sont déroulés des forums de haut niveau au Ghana et en Corée du sud pour évaluer les progrès de la mise en œuvre de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et se mettre d'accord sur un " agenda d'actions".



L'aide communautaire européenne est principalement octroyée aux pays ACP et PTOM (Pays et Territoires d'Outre-Mer) à travers le FED (Fonds Européen de Développement). Chaque FED est conclu pour une période d'environ cinq ans. Le premier FED a couvert la période 1959 à 1964. Actuellement, le FED est à sa dixième édition et continuera à être financé pour la période 2008-2013 pour une enveloppe budgétaire de 22,682 milliards d'euros. En particulier, le montant alloué aux ACP est reparti de la façon suivante : 17,766 milliards d'euros au financement des programmes indicatifs nationaux et régionaux, 2,7 milliards d'euros au financement de la coopération intra-ACP et interrégionale, 1,5 milliard d'euros au financement de la facilité d'investissement. Une part plus importante du budget est consacrée aux programmes régionaux, soulignant ainsi l'importance que revêt l'intégration économique régionale pour le développement national et local auquel elle sert de cadre de base.

Le Sénégal, bénéficiaire de cette coopération depuis 1960, a consacré l'essentiel des ressources de l'aide communautaire européenne à la construction d'infrastructures socio-économiques. C'est ainsi qu'ont été financés des routes, des ponts, des ports, des hôpitaux et des écoles. Cette coopération a permis la réalisation de nombreux projets hydro-agricoles villageois.

Au cours des années 80, ces interventions ont été élargies au secteur privé et au développement social (Projet d'Appui aux PME, programme de microréalisation et de coopération décentralisée, programme prioritaire de génération d'emplois) ainsi qu'aux acteurs non étatiques (coopération décentralisée, cofinancement ONG, lignes budgétaires spécifiques). La culture est également prise en considération, de même que le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit à travers différentes actions spécifiques (appui à la politique de décentralisation, programme de mise en place d'observatoire décentralisée des droits de l'Homme, projet d'appui aux acteurs de la négociation de la paix en Casamance).

Depuis le début des années 2000, un programme de bonne gouvernance en appui à la mise en œuvre du programme national de bonne gouvernance (PNBG) et des réformes budgétaires et financières a été initié. Dans ce cadre, un important projet de modernisation de la Justice a vu le jour ainsi qu'un programme d'appui macroéconomique.



S'il est vrai que les différents FED ont considérablement amélioré les conditions de tous les pays bénéficiaires et du Sénégal en particulier, les conditions de leur décaissement ne favorisent pas toujours leur utilisation optimale.

En effet, les problèmes liés au décaissement du FED se situent à plusieurs niveaux : la rigidité des procédures et des pratiques de l'Union Européenne en matière de décaissement, la lourdeur des procédures de passation des marchés et l'aide liée.

D'abord, pour s'assurer que ses fonds sont utilisés pour l'objet de leur décaissement, l'Union Européenne conserve le droit de décaisser et impose des exigences en matière de justification des dépenses. Ces conditions sont parfois difficiles à appliquer pour le cas des pays moins avancés comme le Sénégal et nécessitent beaucoup de temps car elles répondent prioritairement aux besoins des donateurs. Il en est de même pour les procédures de passation des marchés mises en place par l'UE. On observe, dès lors, la lenteur dans l'attribution des marchés publics.

Enfin, l'aide liée constitue également un frein pour l'efficacité du décaissement. Elle consiste à exiger que l'aide finance seulement les biens ayant la même origine que le donneur. Elle résulte de la volonté du bailleur de fonds de financer son économie à travers les biens dont il finance l'achat. Ainsi, le bailleur de fonds connaît une bonne croissance économique, au détriment de l'économie du receveur de l'aide. A cela, s'ajoutent le coût élevé et le risque de mauvaise qualité des biens achetés.

Pour permettre une utilisation efficace et efficiente de l'aide de l'Union Européenne, il faudrait :

- alléger les modalités de décaissement et les procédures de passation de marché, en tenant compte des réalités des Pays ACP (Afrique Caraïbes Pacifique), sans oublier le déliement de l'aide ;
- doter les pays bénéficiaires d'outils efficaces et efficients de gestion des projets et de passation des marchés ;
- appliquer les conclusions issues de la Déclaration de Paris en matière d'efficacité des procédures.



Cette dernière recommandation a été approuvée par l'UE comme solution pour améliorer l'efficacité de l'aide. De façon pratique, les mesures suivantes peuvent être prises pour améliorer les procédures de décaissement et, par voie de conséquence, la gestion du FED :

- adopter les procédures nationales en matière de décaissement et de passation des marchés.
- délier l'aide en ouvrant le marché à d'autres entreprises pour favoriser la concurrence.
- adopter l'aide budgétaire plutôt que l'aide projet.

Ainsi, la question principale à laquelle nous devons répondre est de savoir quelles sont, selon la Déclaration de Paris, les conditions nécessaires à l'efficacité des procédures de décaissements en matière de gestion d'un projet financé par l'Union Européenne. En d'autres termes : Quelles sont les propositions de solutions issues de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide en matière de procédures ?

- Quelles sont les conséquences de l'application des procédures actuelles de l'UE ?
- Quelles sont les mesures de court et moyen terme qu'il faut prendre pour atteindre l'efficacité des procédures ?

Dans cette optique, et pour participer au débat actuel sur l'efficacité de l'aide, nous avons opté pour le thème : « Evaluation de l'efficacité des procédures de décaissement dans un projet financé par l'UE au Sénégal: Cas d'un devis programme»

Notre choix s'est porté sur ce thème, compte tenu du besoin actuel des acteurs de l'aide au développement de reformer le concept de « l'aide » et des pratiques qui lui sont rattachées. Ce thème répond également aux besoins des responsables de projets FED de faciliter leur gestion au quotidien.

En effet, le concept même d'« aide » est remis en question. Le mot « coopération » lui est aujourd'hui préféré par la majorité des acteurs afin de caractériser les rapports entre les pays du Nord et ceux du Sud. De plus, il faut faire de l'aide au développement de vrais outils aux services du développement durable des pays bénéficiaires.



L'objectif principal de notre étude est de faire une analyse de l'application des conclusions de la Déclaration de Paris par rapport à l'efficacité des procédures de décaissement dans un projet du FED.

Aussi, dans cette étude, nous cherchons à :

- présenter les engagements de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.
- détecter les difficultés et les conséquences liées aux procédures de décaissement.
- énoncer des mesures de court et moyen terme qu'il faut prendre pour limiter les problèmes de décaissement.

En outre, notre travail concerne le service de l'Ordonnateur National du FED au Sénégal. Les enquêtes réalisées portent sur le niveau d'application de la Déclaration de Paris par l'UE sur l'efficacité des procédures de décaissement.

Cette étude permettra de mieux identifier les problèmes de décaissement des projets FED. Elle représente un intérêt particulier pour la Commission de l'Union Européenne dans la mesure où elle mettra en exergue les limites dans la mise en œuvre des procédures de décaissement. Par ailleurs, elle proposera des solutions adaptées pour parvenir à une gestion efficace des procédures de passation des marchés.

L'étude permettra donc de faire des recommandations dans le cadre des réformes engagées pour l'efficacité de l'aide au développement. La réalisation de cette étude permettra également de faire une projection sur l'harmonisation de l'aide au développement.

La présente recherche nous permet de nous informer sur la gestion d'un projet de développement en vue d'une éventuelle carrière dans la Direction financière d'un projet. De plus, nous pourrions approfondir nos connaissances en matière de procédures de passation des marchés.

Le plan de développement de notre mémoire se présentera en deux grandes parties. La première partie abordera le cadre théorique de l'analyse de l'efficacité des procédures de décaissement dans un projet de l'Union Européenne. Nous y développerons les conclusions de la Déclaration de Paris. Nous allons également évoquer les conséquences de l'utilisation des procédures des bailleurs de fonds et du liement de l'aide. La première partie s'achèvera par la méthodologie de recherche.



Analyse de l'efficacité des procédures de décaissement dans un projet financé par l'UE au SENEGAL : Cas  
d'un Devis programme au PSON-FED

La deuxième partie présente l'organe chargé de l'administration des projets FED au Sénégal (PSON-FED). Nous présenterons et analyserons les limites des procédures de décaissement du FED relatives aux devis programme. L'accent sera mis sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris en matière d'efficacité des procédures. La deuxième partie s'achèvera par nos recommandations.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CESAG  
BIBLIOTHEQUE

**PREMIÈRE PARTIE :**  
**CADRE THÉORIQUE DE L'ANALYSE DE L'EFFICACITÉ**  
**DES PROCÉDURES DE DÉCAISSEMENT DANS UN PROJET**  
**FINANCÉ PAR L'UNION EUROPÉENNE**

Au cours de ces cinq(05) dernières années, l'amélioration de l'efficacité de l'aide au développement est apparue comme un enjeu essentiel dans l'atteinte des OMD. Aujourd'hui, il est fondamental pour chaque bailleur de fonds de renforcer l'efficacité de l'aide, surtout dans un contexte de crise mondiale et de rareté des ressources de développement. En effet, pour Morisset (2005 :7), « de plus en plus, il est reconnu que le versement de l'aide extérieure n'a pas eu les résultats positifs escomptés, tant sur la croissance économique que sur la réduction de la pauvreté, dans la majorité des pays en développement, y compris africains. » Ledit renforcement nécessite la mise en application des recommandations issues des forums internationaux sur l'efficacité de l'aide.

Cette première partie de l'étude, consacrée à la mise en place du cadre théorique de l'analyse de l'efficacité des procédures de décaissement dans un projet financé par l'UE au Sénégal, sera subdivisée en quatre chapitres. Le premier concerne la présentation des principes de la Déclaration de Paris, le deuxième, les conséquences de l'application des procédures des bailleurs de fonds, le troisième, les propositions de solutions pour améliorer l'efficacité des procédures de décaissement, et le quatrième, la méthodologie de l'étude que nous avons utilisé sur le terrain.



## **Chapitre 1 : Les recommandations internationales en matière d'efficacité des procédures de décaissement de l'Aide Publique au Développement (APD)**

L'OCDE (L'Organisation de Coopération et de Développement Economiques) est la plus grande organisation vouée au développement mondial. Elle a pour mission d'aider les gouvernements et la société civile à tirer le meilleur profit de la mondialisation, en recommandant des solutions aux enjeux économiques, sociaux et de bonne gouvernance dont celle-ci peut s'accompagner. Au nombre de ces enjeux, il y a l'efficacité de l'APD, qu'elle contribue à promouvoir à travers son sous-organe : le CAD. C'est ce qui explique son rôle dans l'organisation et l'animation des débats lors du haut forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement.

### **1.1. Les recommandations internationales en matière de l'APD**

Selon Guilmette (2008 : 34), la gestion de l'APD évolue en fonction des principes et des règles adoptés par le CAD de l'OCDE. Ces principes et ces règles visent en général à renforcer les programmes d'aide à travers la coopération pour le développement, tout en atténuant leurs dimensions plus mercantilistes touchant les ventes et les approvisionnements.

Ainsi, du 28 février au 2 mars 2005 à Paris, sous l'impulsion de l'OCDE, les représentants des pays en développement et des pays développés chargés de la promotion du développement et les responsables d'organismes bilatéraux et multilatéraux d'aide au développement se sont réunis pour un sommet de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement. Les participants à ce sommet ont pris la résolution de mener des actions ciblées afin de réformer les modalités d'acheminement et de gestion de l'aide.

Ces résolutions sont connues sous le nom de Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Selon Maurer (2009 :13), lesdites résolutions se déclinent dans les cinq principes suivants (voir aussi la figure de la page 11) :

**Appropriation :** Les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'appui au développement.

Ils établissent l'ensemble de leurs politiques de développement appelées Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP), avec l'assistance des bailleurs de fonds et les acteurs de la société civile.

**Alignement :** Les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures (notamment les procédures de décaissement et de passation des marchés) des pays partenaires.

**Harmonisation :** Les actions des donateurs sont mieux harmonisées et plus transparentes et permettent une plus grande efficacité collective. Elle implique la concertation entre les bailleurs de fonds finançant les mêmes secteurs.

L'Harmonisation consiste à la mise en place d'une programmation sectorielle coordonnée, des revues et évaluations communes, des procédures harmonisées pour la passation des marchés et pour l'établissement des rapports d'exécution ou des conditionnalités communes dans le cas d'aides budgétaires ou programmes.

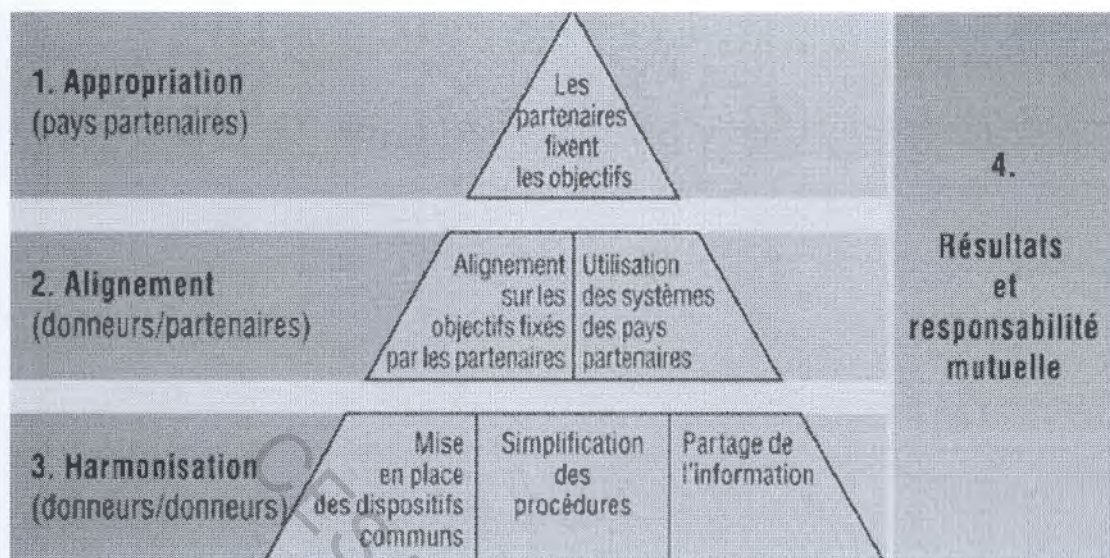
**Gestion Axée sur les résultats de développement :** Elle consiste à gérer et à mettre en œuvre l'aide, en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles (Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté-DSRP par exemple), en vue d'améliorer le processus de décision.

**Responsabilité Mutuelle :** Les donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement. Tous les pays partenaires devraient se soumettre à des évaluations mutuelles. C'est un moyen de renforcer la transparence concernant l'utilisation des ressources affectées au développement. C'est également un moyen d'avoir l'adhésion de l'opinion publique par rapport aux politiques nationales et par rapport à l'Aide Publique au Développement (APD).

En septembre 2008 et en décembre 2011, se sont déroulés des forums de haut niveau au Ghana et en Corée du sud pour évaluer les progrès de la mise en œuvre de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et se mettre d'accord sur un " agenda d'actions".



**Figure 1 : Pyramide de l'efficacité de l'Aide Publique au Développement selon la Déclaration de Paris de 2005**



Source : Ministère des Affaires étrangères et européennes de la France (2008)

### 1.2. L'efficacité des procédures de décaissement de l'APD

Le principe de l'Alignement de la Déclaration de Paris est celui qui explique les recommandations de l'OCDE par rapport aux procédures qui doivent permettre une gestion efficace de l'APD.

En effet, selon l'OCDE (2005 :5), l'Alignement stipule que lorsque les structures institutionnelles adoptent les systèmes nationaux pour la gestion de l'aide, cela permet d'accroître l'efficacité de l'aide, en renforçant durablement la capacité des pays partenaires. Ainsi, la Banque Mondiale (2005 :25) affirme que son appui au renforcement des capacités des Etats réussit parce qu'il correspond aux dispositions nationales de gestion de l'aide. Par ailleurs, selon Olivier (2004 :167), les pays partenaires et les donateurs doivent s'entendre sur un cadre commun, et un même niveau d'efficacité des systèmes nationaux de gestion de l'aide, de façon à maintenir une croissance durable et équitable.

Par contre, lorsqu'il n'est pas possible d'utiliser les systèmes et procédures des pays partenaires, les donateurs doivent prévoir des garde-fous et autres mesures de sauvegarde qui contribuent à consolider, et non à affaiblir, les systèmes et procédures des pays partenaires. Dans ce sens, les donateurs devraient aider les pays partenaires dans le



renforcement des systèmes de gestion des finances publiques et des systèmes nationaux de passation des marchés.

Le principe de l'Alignement recommande également au donneur d'éviter, dans la mesure du possible la mise en place de structures spécifiques chargées de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des projets et programmes financés par l'aide.

Le déliement de l'aide est aussi une recommandation du principe de l'Alignement. L'aide liée est celle accordée à condition que le bénéficiaire l'utilise pour acheter exclusivement des biens et services à des fournisseurs de même nationalité que ceux du pays donneur. La volonté de parvenir au déliement de l'APD a été réaffirmée par l'OCDE (2008 :4) par la décision de principe prise par le CAD le 21 mai 2008. Ainsi, le champ d'application du déliement est élargi aux PPTE n'entrant pas dans le groupe des PMA. Ce champ d'application du déliement inclut non seulement les pays membres du CAD mais aussi les non membres.

Selon de Largentaye (2009 : 3) la Déclaration de Paris prône une discipline et cherche à faire prévaloir les principes de bon sens pour atteindre l'efficacité de l'APD. Ainsi, la Déclaration de Paris se transforme en une sorte de dogme qui remporte l'adhésion de certains pays et le rejet d'autres.

Bien que les engagements des différentes parties prenantes de la Déclaration de Paris ne fassent pas office de loi, ils mettent en exergue les principaux problèmes de l'aide au développement et clarifient les voies et moyens pour atteindre l'efficacité de l'Aide au Développement. L'importance des recommandations issues de la Déclaration de Paris se trouve dans la participation aux débats de tous les acteurs de l'aide au développement à savoir : les pays donateurs, les pays bénéficiaires, la société civile ainsi que les organismes internationaux de gestion de l'aide comme la Banque Mondiale, la Commission Européenne et la Banque Africaine de Développement.



## **Chapitre 2 : Les obstacles à l'efficacité des procédures de décaissement de l'APD**

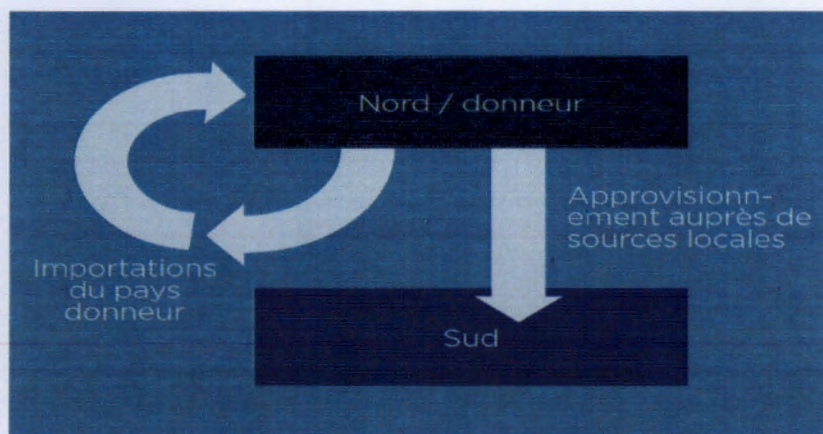
L'objectif principal et officiel de l'APD est de réduire la pauvreté, tel que défini par les OMDs. Cette noble ambition s'est traduite par une augmentation régulière de l'aide depuis 2003, comme le montre l'annexe 1 sur l'évolution de l'APD. Cette évolution quantitative, mais insuffisante, de l'aide doit s'accompagner d'une évolution qualitative, notamment de son mode de gestion. Selon Kindornay (2011 :9), ces deux dernières décennies, des universitaires et des représentants du secteur de l'aide ont beaucoup débattu sur l'efficacité de l'APD. Un diagnostic de la gestion de l'aide s'impose. Quels sont donc les principaux obstacles à la gestion de l'APD ?

### **2.1. L'aide liée**

Le concept d'aide liée est défini par Goyette (2008 : 9) comme la partie de l'APD qui doit servir à payer les biens et services auprès du pays donateur. L'utilisation de l'APD par les pays bénéficiaires est parfois soumise à la condition d'acheter les biens et services provenant du pays donneur. Pour les pays participants à l'APD, les motivations qui justifient cette pratique varient d'un pays à un autre. En effet, pour Gabas (2002 :47) « les motivations à l'aide internationale ne se sont pas cantonnées à l'objectif affiché de développement, même si les effets de cette aide ont été les plus analysés. Il n'y a pas une raison unique et louable à l'existence de cette aide, mais une série d'incitations qui s'imbriquent, plus ou moins éloignées du développement... ». Dans la même logique, Van de Walle et al (1999:97) affirment que ces motivations peuvent être regroupées en des objectifs commerciaux et de politiques étrangères. Les pays donateurs rédigent des procédures d'achat qui favorisent leurs entreprises ou alors orientent leurs aides vers les pays ou les régions où ils ont un avantage comparatif comme leurs anciennes colonies. Pour les renseignements généraux (2006 :8), la France octroie son aide aux pays à revenu intermédiaire ou aux pays exportateurs de matières premières et commercialement intéressants. Selon Ellmers (2011:4), cette façon de lier l'APD le transforme en « aide boomerang ». En effet, l'argent investi par les donateurs leur revient à travers les marchés que leurs entreprises gagnent. Voir le schéma ci-dessous à cet effet.



**Figure 2 : Aide boomerang contre transferts d'aide durable**



Source : Ellmers (2011)

Ainsi, selon Sogge (2004 : 10), « ... au-delà des proclamations, le devoir de donner cache un jumeau inséparable et beaucoup plus grand : le désir de reprendre... ». La pratique de l'aide liée se révèle être bénéfique pour les pays donateurs (pays développés). Jepma (1991 :37) conclut logiquement qu'à moyen et long terme, l'aide liée favorise les exportations des pays donateurs tout en stimulant leur croissance économique. Houziaux (2005 :22) quant à lui est d'avis que l'aide liée est un investissement rentable car le pays donateur récupère sa mise. Selon le même auteur, l'aide liée tend à diminuer mais reste néanmoins importante.

Bien que l'aide liée apporte des avantages aux pays donateurs, tel n'est pas le cas pour les pays bénéficiaires. En fait, ces derniers voient leurs importations augmentées et leurs politiques davantage orientées vers l'extérieur. Cette dépendance rend leur balance commerciale déficitaire. Selon Ellmers (2011 : 13), les conséquences de l'aide liée sont à trois niveaux :

1. La compromission de l'appropriation du processus de développement par les pays bénéficiaires.
2. La réduction du rapport coût- résultat.
3. Le déneigement du droit au développement.

La compromission de l'appropriation du processus de développement par les pays bénéficiaires signifie que l'aide liée empêche les pays bénéficiaires d'assurer la pleine



responsabilité de leurs achats et donc de la sélection du bien ou du service le plus adapté à leur besoin. Ce qui peut entraîner des effets néfastes sur l'exécution et la durabilité de l'ouvrage.

Pour soutenir cet argument, Ellmers (2011 :13) donne l'exemple du projet Gilgel Gibe, en Éthiopie qui a été financé par la coopération italienne et exécuté par une entreprise italienne. C'est un projet dont l'objectif était d'exploiter un canal souterrain de 25 km de long pour produire de l'énergie hydroélectrique. En mai 2004, tout en violant les procédures de passation des marchés publics du ministère éthiopien des Finances et du Développement économique, ainsi que du droit italien et des directives communautaires sur les marchés publics, le marché avait été attribué à une entreprise italienne. En 2010, soit plus de deux ans après la date initialement prévue de mise en service, le projet a été inauguré. Seulement dix jours après, le principal canal s'est effondré. Les experts chargés de diagnostiquer les raisons de cet effondrement ont évoqué le manque d'étude de faisabilité.

La réduction du rapport coût-résultat traduit la cherté des biens et services fournis par les pays donateurs. En effet, les biens et services achetés avec l'aide liée reviennent plus chers que leur coût chez d'autres concurrents. Pour Jepma (1991 :63), cet état de chose est dû entre autres à l'absence de la concurrence qui pousse les fournisseurs à adopter des prix de monopole, et au coût du transport et de la main-d'œuvre externe. Cet avis est également soutenu par Van de Walle et al (1999 :100). Enfin, Selon le CAD (Comité d'Aide au Développement) (2010 :24) de l'OCDE, les biens, les ouvrages et les services achetés dans le cadre de l'aide liée entraînent un surcoût de 15 à 30 % en moyenne, et pas moins de 40 %, voire plus, dans le cas de l'aide alimentaire.

Le déneigement du droit au développement enlève au bénéficiaire la possibilité d'exploiter l'aide pour faire fonctionner l'industrie locale. En effet, seules les entreprises des donateurs exécutent les contrats. Donc, les pays bénéficiaires n'ont pas le contrôle de leur processus de développement.

A ces conséquences de l'aide liée citées ci-dessus, Van de Walle et al (1999 :100) ajoute le manque d'intégration des achats issus de l'APD dans le processus de planification et d'établissement du budget. En effet, ces acquisitions de biens sont spécifiques aux projets



financés et ne tiennent pas compte forcément des politiques nationales de développement à long terme.

## 2.2. Les procédures des bailleurs de fonds

Les procédures des bailleurs sont celles différentes procédures mises en place par ces derniers dans le cadre de la gestion de leur don. Dans le souci de contrôler le décaissement et d'assurer la transparence dans la gestion financière, les pays donateurs imposent leur objection pour toutes les dépenses financées par leur aide. Ce besoin du contrôle du décaissement est réel et reconnu par Van Walle et al (1999 : 78) qui affirment : qu'« au cours de la mise en œuvre du projet, les donateurs tentent souvent de conserver le contrôle des décaissements... ». Ainsi les pays donateurs exigent le respect scrupuleux des objectifs et le calendrier établis dans les documents de projets, même si lesdits objectifs ne répondent pas aux réels besoins des populations bénéficiaires. Les procédures de paiement et de passation de marchés sont les plus complexes car elles demandent l'utilisation directe de fonds.

Cependant, lesdites procédures peuvent avoir des conséquences néfastes sur l'exécution des projets, donc sur le développement des pays bénéficiaires.

A cet effet, l'OCDE (2002 : 60) a réalisé une enquête dénommée « enquête sur les besoins » dont l'objectif était de déterminer les priorités des pays en développement et de recueillir leur point de vue sur l'harmonisation des pratiques des donateurs. La cible est constituée d'utilisateurs de l'APD comme les hauts fonctionnaires, les agents des ministères opérationnels et des représentants des organismes d'exécution des projets et des organisations concernées de la société civile dans onze pays en développement.

L'enquête comprenait deux parties. La première visait à recenser les pratiques des donateurs qui présentent le plus d'inconvénients pour les pays bénéficiaires, et la deuxième cherchait à déterminer les domaines dans lesquels il est nécessaire d'améliorer en priorité lesdites pratiques sur le plan de l'appropriation, des coûts de transaction et de l'efficacité de l'aide.

L'occurrence des réponses sur les trois facteurs de contrainte les plus importants pour l'efficacité de la mise en œuvre de l'aide est consignée dans le schéma suivant.







Le temps excessif demandé par les procédures : cette contrainte n'est qu'une conséquence des contraintes précédentes. En effet, si les procédures sont mal comprises par les usagers de l'aide et leur application difficile, le temps d'exécution sera toujours rallongé. Les délais d'exécution préalable des projets sont largement dépassés.

Les usagers de l'APD ne s'identifient pas aux procédures des bailleurs de fonds. Ces procédures sont complexes et font perdre beaucoup de temps dans l'atteinte des objectifs des projets et programmes de développement. Cet argument est confirmé selon Molinier et al (2008:709) par les bailleurs eux-mêmes, à travers les déclarations de Rome sur l'harmonisation de l'aide et ceux du Forum de Paris sur l'efficacité de l'aide en 2005, qui évoquent la complexité de leurs procédures. D'après Guillaumont (2008:4), les pays donateurs reconnaissent la complexité de leurs conditionnalités et procédures qui sont à l'origine des coûts de transaction non productifs, et des retards d'exécution des projets et programmes pour les pays partenaires.

Depuis la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement, organisée par l'OCDE, les mesures et bonnes pratiques pour l'efficacité de l'APD n'ont cessé d'être vulgarisées.

En effet, les obstacles majeurs à l'efficacité de l'aide sont maintenant connus. De plus, respectivement en 2008 et 2011 à Accra et à Busan, se sont déroulés des forums pour évaluer les progrès accomplis par les bailleurs et les receveurs dans le respect des engagements de Paris. Les différentes mesures pour atteindre l'efficacité de l'aide sont également connues. La nécessité de la mise en œuvre de ces mesures est maintenant d'actualité.

### **Chapitre 3 : Les conditions nécessaires à l'efficacité des procédures de décaissement de l'APD**

Les conditions nécessaires à l'efficacité des procédures de décaissement dans un projet de développement sont exprimées dans la déclaration de Paris. Quelques initiatives encourageantes favorables aux engagements de Paris existent et méritent d'être amplifiées pour l'atteinte des OMD pour le développement.

#### **3.1. L'alignement sur les procédures des bailleurs et le déliement de l'aide**

Conformément aux engagements pris à travers la Déclaration de Paris par les acteurs de l'aide au développement, l'alignement sur les procédures des pays bénéficiaires est une condition essentielle pour l'atteinte de l'objectif de l'efficacité de l'aide au développement. En effet, cet alignement doit faire l'objet d'un consensus entre le pays donneur et le pays partenaire. Il s'agit d'une entente sur des bonnes pratiques pour favoriser une gestion plus optimale de l'aide. A cet effet, plusieurs initiatives existent dans ce domaine. Amprou et al (2007 : 105) évoquent le Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) où l'initiative PEFA qui a été développée par plusieurs bailleurs de fonds, dont la France. Ce programme est une initiative multi-bailleurs permettant d'accroître la coordination des efforts collectifs déployés par les acteurs de l'aide pour évaluer et développer les systèmes de gestion des finances publiques. L'Auteur affirme que c'est un cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques (PFM) permettant de :

- fournir des données fiables sur la performance des systèmes, des procédures et des institutions de gestion des finances publiques au fil du temps.
- suivre le processus de réforme gouvernementale et déterminer dans quelle mesure les réformes améliorent le fonctionnement du système.
- faciliter l'harmonisation du dialogue entre les autorités publiques et les bailleurs de fonds autour d'un cadre commun de la mesure de la performance de la gestion des finances publiques, ce qui contribue à réduire les coûts de transaction pour les pays partenaires.

Le déliement de l'aide est aussi un sous engagement du principe de l'alignement. Il consiste pour le bailleur de fonds à lever la restriction qui est faite au pays bénéficiaire d'acheter les biens et services de la même nationalité que le donneur. Naturellement, selon



Chaponnière et al (2009 :182), « ...il (le déliement) pourrait ouvrir le marché africain à d'autres entreprises qu'aux abonnés ... »

Selon Lanser et al (2010 :49), le déliement de l'aide présente plusieurs avantages pour le pays bénéficiaire. Il permet l'efficacité en termes de coût et produit un effet favorable au développement.

En termes de coût, l'étude menée au Burkina Faso par Lanser et al (2010 :49) a permis de constater que le déliement a mené à l'importation des biens des pays autres que ceux d'où provient l'aide. C'est le cas des voitures « tout terrain », qui sont en grande partie des voitures d'origine japonaise représentant un rapport prix/qualité nettement meilleur que leurs correspondants européens et qui sont utilisés dans la plupart des projets. Il en est de même pour le matériel informatique.

En matière de développement, l'analyse des projets, objet de l'étude, montre qu'une partie importante des marchés revient aux fournisseurs burkinabè. Le déliement contribue effectivement au développement économique du pays par l'utilisation plus efficace de ressources d'un côté et la création de la valeur ajoutée nationale et de l'emploi de l'autre.

### **3.2. L'aide budgétaire**

Pour Michel (2008 :17), l'aide budgétaire est «... une modalité de mise en œuvre de l'aide au développement qui consiste à apporter des aides financières aux Trésors des pays bénéficiaires ». Ces aides permettent d'augmenter les ressources de l'État bénéficiaire pour exécuter son propre budget selon ses propres procédures. IDD et Associés (2006 : 6) résument l'aide budgétaire à travers les caractéristiques suivantes :

- directement fournie aux gouvernements partenaires,
- utilisation du système d'allocation, de comptabilité et de passation de marchés des pays partenaires.

De ce qui précède, l'aide budgétaire représente une suite logique, et l'outil le plus achevé du principe d'alignement, de la Déclaration de Paris, sur les procédures des pays bénéficiaires. Pour Severino et al (2005 :88), le développement des aides budgétaires est un instrument puissant d'alignement des donateurs et d'amélioration de la cohérence de leurs actions. C'est ainsi que Cottet et al (2006 :3) affirment l'adhésion des bailleurs de



fonds à cet outil, qui est adopté de plus en plus. Quels sont les atouts et le mécanisme de mise en œuvre de l'aide budgétaire ?

L'aide budgétaire présente de nombreux avantages inhérents et interdépendants pour tous les acteurs de l'aide au développement que sont : les pays donateurs et les pays partenaires.

Pour le bailleur, l'aide budgétaire représente, du point de vue de Herrgott (2009 :8), une plus grande facilité de décaissement en limitant la charge et la responsabilité que représentent, pour eux, le montage et le suivi des projets. De plus, Michel (2008 :21) affirme que l'aide budgétaire offre au donateur un droit de regard et de dialogue sur le budget national du pays partenaire, permet d'avoir une vue d'ensemble sur toutes les dépenses prévues, et aussi sur les revenus.

Pour Coquart (2009:59), et De Renzio (2007:136) l'avantage, de l'aide budgétaire, pour le pays bénéficiaire réside dans la réduction des coûts de transaction, et la contrainte qui s'imposera aux bailleurs de fonds de s'aligner sur les procédures nationales en pratiquant le déliement de l'aide. Par conséquent l'aide budgétaire est plus facile à gérer pour le bénéficiaire puisqu'il utilise ses propres procédures et celle-ci est incluse dans son budget selon Michel (2008 : 19). L'aide budgétaire, en renforçant l'attention des bailleurs sur l'efficacité des procédures nationales, participe selon Degraeuwe (2006 :6), à une plus grande transparence des dépenses, de la comptabilité et du reporting publics des organes étatiques.

Enfin, Leclerc (2009 :8) montre que, l'aide budgétaire est consommatrice de moins de temps par rapport à l'aide projet. En effet, le temps passé dans les réunions des ambassadeurs, chefs de coopération pour recevoir une ligne budgétaire est certes important, mais nettement moins que celui passé à gérer le cycle d'un projet, notamment à accorder des avis de non objection sur les appels d'offres et contrats financés. De plus, le temps consacré dans l'année aux décaissements est très court (une à deux heures, un seul décaissement), donc minime par rapport au temps passé pour l'ensemble des décaissements d'un projet, dont le nombre peut atteindre dix ou quinze heures par an pour certains projets.

La volonté d'adopter l'aide budgétaire a été affirmée selon Schiltz et al (2008 : 2) par les autorités burkinabé pendant les commissions de partenariat annuelles, au gouvernement du



Luxembourg, qui suit les mécanismes de sa mise œuvre. En effet, la mise en œuvre efficace de l'aide budgétaire nécessite que celle-ci se fonde sur un programme sectoriel précisément circonscrit du point de vue de Véron (2005 : 44). D'après ARNAL (2007 : 325), Le mécanisme d'aide budgétaire globale (Multi Donors Budget Support – MDBS) a été élaboré puis mis en place au Ghana entre les années 2002 et 2003. C'est en Juin 2003 que le document cadre (Framework Memorandum), a été signé fixant les grands principes d'un mécanisme d'aide budgétaire globale, entre le Gouvernement, et neuf autres bailleurs de fonds.

### **3.3. Une volonté politique forte**

Nous exposerons ici quelques exemples dans le monde qui témoignent de la nécessité d'une volonté politique forte pour atteindre l'efficacité des procédures de décaissement de l'APD.

#### **3.3.1. Cas de l'« Exécution Nationale » des Nations Unies au SÉNÉGAL**

La Modalité « Exécution Nationale » des Nations Unies est antérieure à la Déclaration de Paris. Néanmoins, cette modalité est en harmonie avec les conclusions issues de cette Déclaration.

##### **a. Définition et points communs avec la Déclaration de Paris**

L'« Exécution Nationale » est une modalité de mise en œuvre de projets et programmes financés par le Système des Nations Unies en vertu duquel le pays bénéficiaire assume la responsabilité générale de la formulation et de la gestion des projets et programmes ainsi que de l'utilisation des ressources mises à sa disposition.

Selon la CAP (Cellule d'Appui à la mise en œuvre des Projets et Programme) (2011 :9), cette modalité a été introduite par le concept d' « Exécution par un Gouvernement » depuis 1976 par la décision n° 76/57 du 02 Juillet 1976 du Conseil d'Administration des Nations Unies. Cela démontre la volonté affichée par les responsables des Nations Unies d'améliorer la gestion de l'aide.

Bien que cette modalité soit antérieure à la Déclaration de Paris, elle respecte les principes retenus notamment le principe de l'Alignement. La CAP (2011 :22) affirme : « De

l'élaboration des Documents d'Appui aux projets et Programmes (DAP) à la mise en place des instances de gestion et de coordination, la modalité NEX (Exécution Nationale) est conforme à ce principe d'alignement dans l'exécution des activités avec le respect des dispositions du code de passation des marchés publics (du pays bénéficiaire). ».

### **b. La modalité "Exécution Nationale" au Sénégal**

La modalité « Exécution Nationale » a été expérimentée au Sénégal par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) en 1992, avec les Programmes-Cadres IB, II et III. Le PNUD a ensuite financé un projet d'«Appui au Renforcement des Capacités pour la Promotion de l'Exécution Nationale» au niveau du Ministère de l'Economie et des Finances, plus précisément à la Direction de la Dette et de l'Investissement (DDI).

La volonté commune au Gouvernement du Sénégal et aux institutions du Système des Nations Unies, en particulier le PNUD et l'UNFPA (United Nations Population Fund), de promouvoir l'Exécution Nationale a conduit, en août 2006, à la création de la Cellule d'Appui à la mise en œuvre des projets et programmes (CAP). L'objectif principal étant d'améliorer quantitativement et qualitativement le décaissement pour les projets financés par les organisations cités précédemment.

#### **3.3.2. Cas de l'aide canadienne**

Pour Goyette (2011 : 71) la politique de coopération du Canada est depuis quelques années sous l'influence des pratiques recommandées par les débats sur l'efficacité de l'aide. De plus, en Janvier 2006, l'alternance politique au Canada qui a connu l'arrivée des Conservateurs de M. Stephen Harper a changé radicalement la politique d'aide canadienne. En effet, selon Goyette (2011 : 73), le Canada a récemment adopté une stratégie pour délier son aide au développement sous l'impulsion de la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide de Juillet 2008. Ce qui fait de ce pays aujourd'hui, le leader en matière de déliement de l'aide.

Le Canada est signataire de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Grâce à une volonté politique forte, elle a été très active dans les différents processus en amont des Forums de haut niveau organisés par l'Organisation pour la coopération et le Développement Economiques (OCDE). C'est fort de son implication à l'amélioration de la



gestion de l'aide que le Canada a fait une réforme complète de ses pratiques en matière d'aide au développement.

On assiste donc à une intégration des règles et des procédures retenues par la Déclaration de Paris dans les pratiques canadiennes, comme par exemple un plus grand recours à l'aide ou l'appui budgétaire.

L'efficacité des procédures de décaissement dans un projet de développement repose sur l'application des engagements correspondants dans la déclaration de Paris. La mise en application de ces recommandations nécessite la volonté de décisions des parties prenantes de l'Aide au Développement, qui doivent travailler de concert pour atteindre les OMD.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

## Chapitre 4 : Méthodologie de l'étude

Afin de mieux cerner la problématique que nous nous sommes proposée d'explorer, dans le cadre de ce mémoire, les engagements issus de la Déclaration de Paris nous ont été d'un grand apport pour comprendre les défis en matière de gestion de l'aide publique au développement. Nous avons également procédé à une revue de littérature traitant de notre sujet. Les résultats de notre première analyse documentaire nous ont permis de cerner l'objet de notre étude et de déduire les hypothèses de recherche.

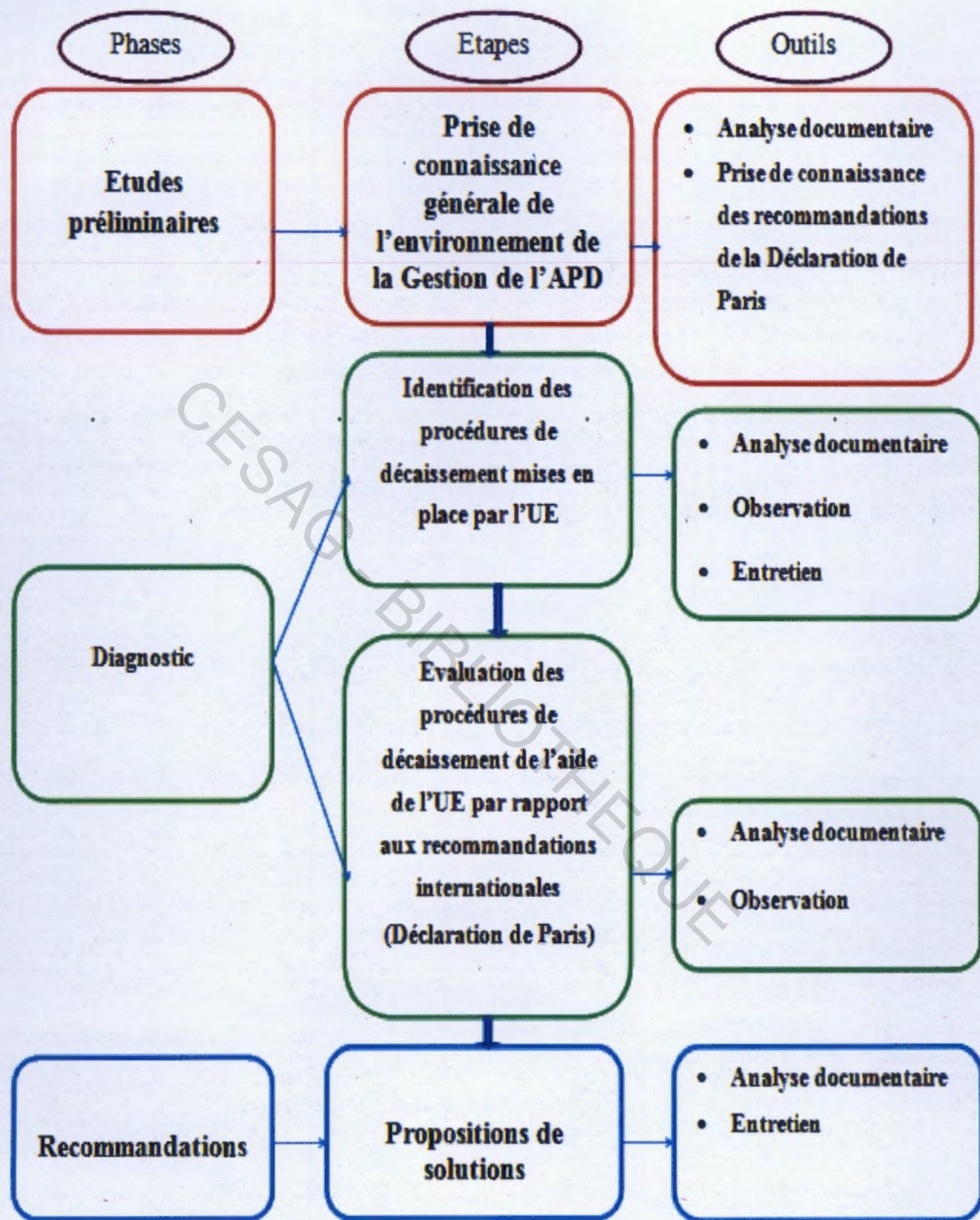
La méthodologie utilisée pour mener cette étude définit la démarche que nous allons suivre et les outils qui serviront à la collecte des informations; le modèle d'analyse en est une représentation schématique.

### 4.1. Présentation du modèle d'analyse

Le modèle d'analyse est conçu à partir de la synthèse des points de vue des différents auteurs. La démarche référentielle résulte d'une consolidation de différents aspects pour mettre en relief l'évaluation des procédures de décaissement de l'aide au développement et son amélioration comme l'indique la figure ci-après :



Figure 4 : Modèle d'analyse



Source : Nous même



#### **4.2. Démarche de l'étude**

Cette présente étude s'abordera en trois (03) phases: l'étude préliminaire, le diagnostic des procédures de décaissement et la recommandation.

- L'étude préliminaire

Cette phase constitue une prise de connaissance de l'environnement de l'aide publique au développement et les défis qui sont à révéler dans ce domaine.

- Diagnostic du dispositif en place

Au cours de cette phase, nous avons procédé à :

- ✓ la description des procédures de décaissement de l'aide de l'Union Européenne,
- ✓ l'évaluation des procédures de l'Union Européenne par rapport aux recommandations Internationales en matière (Déclaration de Paris) matière d'Aide Publique au Développement,

- Phase de recommandation

À partir de l'imperfection liée aux procédures et leurs conséquences, nous ferons des recommandations qui seront soumises aux autorités en charges de la gestion de l'aide de l'Union Européenne.

#### **4.3. Les outils de collecte de données**

Nous avons présenté dans cette section toutes les techniques et tous les outils de collectes de données qui nous ont permis de réaliser notre étude. Nous avons utilisé comme outils et techniques: la prise de connaissance des conclusions issues de la Déclaration de Paris, la prise de connaissance des procédures à étudier, les entretiens et l'analyse documentaire.

- prise de connaissance des conclusions issues de la Déclaration de Paris

Cette étape nous a permis d'avoir une connaissance approfondie des défis à relever pour améliorer l'efficacité de l'APD,



- prise de connaissance des procédures à étudier.

Cette phase nous a permis de nous informer des pratiques de l'Union Européenne en matière de décaissement. Elle nous a également permis de connaître les défis à relever dans la gestion de l'aide de l'Union Européenne selon les recommandations issues de la Déclaration de Paris.

- les entretiens : ce sont des entretiens individuels directs

Cet outil a permis :

- ✓ dans un premier temps, de recueillir auprès des opérationnels leur compréhension de la Déclaration de Paris ;
  - ✓ puis dans un second temps, d'approfondir notre connaissance des procédures de décaissement de l'Union Européenne. Les personnes interrogées ont été choisies en fonction de l'utilisation régulière qu'elles font de la Déclaration de Paris. A cet effet, notre échantillon est composé d'agents (comptable et responsable chargé de la passation de marché) du PSON/FED (Projet de Soutien à l'Ordonnateur National du Fonds Européen de Développement) ;
  - ✓ en dernier lieu, de recueillir des propositions de solutions pour améliorer les procédures de décaissement de l'Union Européenne,
- L'analyse documentaire

Cette analyse consiste à la collecte et à l'exploitation des documents traitant de l'APD en général et en particulier de l'aide de l'Union Européenne. Il s'agit

- ✓ des revues (Afrique contemporaine, Revue d'économie financière, La lettre des économistes de l'AFD etc.), des articles et des livres qui nous ont permis de connaître l'actualité de l'aide au développement, d'évaluer les problèmes qui lui sont rattachés, mais aussi de trouver des solutions pratiques mises en œuvre par plusieurs bailleurs de fonds. La liste complète des documents utilisés est dans la bibliographie,
- ✓ du Guide pratique des procédures applicables aux Devis programme, du Guide des procédures financières du 10ème Fonds européen de développement (FED),

Analyse de l'efficacité des procédures de décaissement dans un projet financé par l'UE au SENEGAL : Cas d'un Devis programme au PSON-FED

du Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures de l'UE et du Programme Indicatif National.

Ces différents guides nous ont aidés à connaître les dispositions prévues et utilisées dans le cadre de la gestion de l'aide européenne

Ce chapitre nous a permis d'indiquer les outils et techniques utilisés pour aborder la deuxième partie. Cette démarche méthodique nous facilitera l'identification l'évaluation et la proposition d'approches de solutions des procédures de décaissement de l'Union Européenne.

CESAG - BIBLIOTHEQUE



## **Conclusion de la première partie**

Cette première partie nous a permis de voir comment le thème de recherche s'inscrit dans les points de vue de différents auteurs. Ainsi, nous avons pu répondre aux différentes questions et hypothèses de recherche. Dans nos différentes réponses, nous avons pu décrire :

- d'abord, les conclusions issues de la rencontre de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement,
- ensuite, les conséquences de l'application des procédures des bailleurs de fonds
- enfin, des approches de solutions pour améliorer l'efficacité des procédures de décaissement selon la Déclaration de Paris,

A partir de ces éléments, nous avons dressé la méthodologie de l'étude qui sera appliquée pour faire une analyse de l'efficacité des procédures de décaissement de l'UE.

CESAC  
BIBLIOTHEQUE

**DEUXIÈME PARTIE :**  
**CADRE PRATIQUE DE L'ANALYSE DE L'EFFICACITÉ**  
**DES PROCÉDURES DE DÉCAISSEMENT DANS UN PROJET**  
**FINANCÉ PAR L'UNION EUROPÉENNE AU SÉNÉGAL :**  
**CAS D'UN DEVIS-PROGRAMME DU PSON-FED**



Dans le but d'améliorer l'efficacité de l'aide au développement en général, et des procédures des bailleurs en particulier, la Déclaration de Paris recommande l'application de ses principes. Ces derniers font déjà leurs preuves, chez des bailleurs de fonds comme le Canada qui les ont mis en œuvre. D'autres bailleurs de fonds doivent leur emboîter le pas pour assurer une gestion efficace de l'aide dans le monde.

La deuxième partie va nous permettre de mettre en œuvre, au PSON-FED, les fondements théoriques développés dans la première partie. Elle est subdivisée en trois (3) chapitres: le premier présente, de façon brève, la section (PSON-FED) du Ministère des Finances et de l'Economie qui a en charge le suivi de l'exécution technique et financière des projets de l'UE au Sénégal. Le deuxième décrit brièvement les procédures de décaissement mises en place par l'UE. Enfin, le dernier chapitre est consacré à l'évaluation des procédures de décaissement des projets de l'UE au Sénégal.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

## Chapitre 5 : Présentation du PERSON-FED au SÉNÉGAL

En vertu de l'accord de partenariat entre l'Union Européenne et les pays ACP (Afrique Caraïbes Pacifique) signé à Cotonou le 23 Juin 2000 et révisé à Luxembourg le 25 Juin 2005, l'aide communautaire européenne est octroyée aux pays ACP et PTOM (Pays et Territoires d'Outre-Mer) à travers le FED (Fonds Européen de Développement).

L'histoire de la coopération UE-ACP est résumée dans le tableau suivant :

**Tableau 1 : Chronologie des différents FED**

Partenariats	Année de signature	FED
Traité de Rome	1957	FED 1
Convention de Yaoundé I	1963	FED 2
Convention de Yaoundé II	1969	FED 3
Convention de Lomé I	1975	FED 4
Convention de Lomé II	1980	FED 5
Convention de Lomé III	1985	FED 6
Convention de Lomé IV	1990	FED 7
Convention de Lomé IV- bis	1995	FED 8
Accord de Cotonou	2000	FED 9 (2000-2007)
Révision de Cotonou	2005+2008	FED 9 + 10 (2008-2013)
2 <sup>ème</sup> révision de Cotonou 2010	2010	FED 10

Source : Union Européenne (2011)

### 5.1. Présentation et missions

Cette section nous donne un aperçu de la place qu'occupe le PERSON-FED dans la mise en œuvre de la coopération Sénégal-UE.

#### 5.1.1. Présentations

Au Sénégal, la coopération UE-ACP finance le Projet de soutien aux Services de l'Ordonnateur National du FED (PERSON-FED), qui a été initié depuis 2002. Ce projet appuie principalement deux directions de l'Ordonnateur National (ON) impliquées dans la



mise en œuvre de cette coopération, à savoir la Direction de la Coopération Economique et Financière(DCEF), la Direction de la Dette et de l'Investissement (DDI).

En amont, la DCEF a en charge l'identification et la formulation de la stratégie de coopération dont la maîtrise d'ouvrage est assurée en aval par la DDI.

### **5.1.2. Missions**

Le PSON-FED a été mis en place pour suivre l'exécution technique et financière des projets financés par le FED au Sénégal et a pour missions l'identification, l'instruction, le suivi, l'évaluation et l'audit des projets financés dans le cadre de cette coopération.

## **5.2. Objectifs**

Les objectifs du PSONFED sont d'ordre global et spécifique.

### **5.2.1. Objectifs globaux**

Le PSON-FED a pour objectif global le renforcement des capacités des acteurs de la coopération Sénégal-Union Européenne. Ainsi, il appuie principalement les deux Directions de l'ON impliquées dans la mise en œuvre de ladite coopération. Il s'agit de la DCEF et de la DDI.

### **5.2.2. Objectifs spécifiques**

Les objectifs spécifiques du projet sont :

- préparer les services de l'Ordonnateur National du FED et les acteurs locaux à mieux s'approprier de l'aide de la Communauté Européenne ;
- familiariser les principaux acteurs locaux à l'aide européenne, à ses enjeux et à ses politiques communautaires.

## **5.3. Activités**

Les activités tiennent essentiellement à des actions de facilitation et d'appuis ponctuels à la mise en œuvre des projets et programmes.

### 5.3.1. Mise en œuvre des projets et programmes

La mise en œuvre des projets et programmes est régie par plusieurs modes de gestions. Nous avons principalement les gestions centralisées (directe et indirecte), décentralisées (contrôle ex-ante, ex-post et degré de décentralisation), conjointes et partagées.

Pour la gestion centralisée directe, la CE est l'autorité contractante. Elle prend les décisions et met en œuvre les actions en faveur du pays bénéficiaire, en conformité avec le PRAG (Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures de l'UE).

Dans le cadre de la gestion centralisée indirecte, la CE est toujours l'autorité contractante, mais elle délègue une partie de ses pouvoirs à une entité nationale d'Etat membres à travers la signature d'une convention de délégation.

Dans le cas de la gestion décentralisée, le contrôle ex-ante fait du pays bénéficiaire l'autorité contractante. Mais, les décisions concernant la passation des marchés et l'attribution des contrats sont prises par le pays bénéficiaire et transmises pour approbation à la CE.

L'autorité contractante reste toujours le pays bénéficiaire dans le cadre du contrôle ex-post. Les décisions concernant la passation des marchés et l'attribution des contrats sont prises par l'autorité contractante, sans l'accord préalable de la CE.

Selon le degré de décentralisation, le pays bénéficiaire peut suivre ses propres règles et procédures pour la passation des marchés, l'exécution des contrats et pour les paiements.

L'autorité contractante est la CE. Mais celle-ci délègue cette fonction à une organisation internationale à travers une convention de contribution dans la gestion conjointe.

En ce qui concerne la gestion partagée, la CE délègue la mise en œuvre des tâches à un Etat membre. Cela concerne l'Instrument de Voisinage et de Partenariat Européen (IVPE) ainsi que l'Instrument de pré-Adhésion.



### **5.3.2. Autres activités de fonctionnement et actions de visibilité de la coopération**

Parmi les autres activités de fonctionnement, nous pouvons distinguer : l'organisation de séminaires, de sessions de formations, de colloques en faveur des acteurs de la coopération tels que les chargés de programme, financiers et autres.

Le PSON fait des Appuis ponctuels aux acteurs de la coopération en vue d'accroître leurs performances. Il organise aussi des activités d'information et d'échanges en vue d'accroître la visibilité de la coopération.

### **5.4. Organisation et gestion**

L'organisation et la gestion sont assurées grâce à une équipe composée d'un coordinateur et d'un pool de chargés de programmes et de financiers chargés du suivi de l'exécution. Ils sont appuyés dans cette tâche par un personnel d'appui.

#### **5.4.1. Organisation**

La coordination et le suivi des activités sont confiés au Chef de la Section Union Européenne de la Direction de la Dette et de l'Investissement qui assure les fonctions de régisseur. La gestion comptable et financière est assurée par un responsable administratif et financier (RAF), placé sous la tutelle directe de l'Ordonnateur National délégué. Conformément aux procédures du guide pratique de gestion des marchés en régie et des devis programmes, le régisseur et le comptable ne peuvent avoir des liens de subordination entre eux dans l'exercice de leurs tâches respectives. Le suivi technique et financier des projets implantés dans les ministères est assuré par les chargés de programme.

Le régisseur et le RAF, cosignent les rapports périodiques d'exécution à soumettre au Directeur de la Dette et l'Investissement qui, après approbation, les communique au Chef de Délégation de la Commission Européenne.

Le régisseur est responsable de la préparation des devis programmes quant à leurs aspects techniques et opérationnels. Chef de la Section UE de la DDI, il est également chargé de la coordination du suivi de la mise en œuvre des projets et programmes FED.

Le comptable est responsable de la préparation des devis programmes quant à leurs aspects financiers. Pour la mise en œuvre de la partie régie, il est chargé de la vérification et de



l'exécution des paiements et les recouvrements après leur ordonnancement par le régisseur. Il assume également la responsabilité de la tenue de la comptabilité.

Les chargés de programme ont pour mission, entre autres, d'encadrer les techniciens dans les ministères pour l'élaboration des termes de références et des documents de projet tels que les dossiers d'appel d'offre et autres.

#### 5.4.2. Gestion

Conformément aux Dispositions Techniques et Administratives d'exécution (D.T.A.) contenues dans sa convention de sa Convention de Financement, le PSON dispose de l'autonomie technique et financière pour la gestion des ressources qui lui sont allouées.

L'ON du FED, conformément à l'Accord de Partenariat ACP-CE signé à Cotonou le 23 juin 2000 et révisé à Luxembourg le 25 juin 2005 (annexe IV – procédures de mise en œuvre et de gestion, chapitre 6- art 35), délègue, partiellement, au régisseur et au comptable désignés, ses pouvoirs ci-dessous:

- d'ordonnateur en vertu de l'article 35 de l'annexe IV de l'Accord révisé de Cotonou, pour la signature de marchés de travaux, de marchés de fournitures/équipements, de certains marchés de services, avec les limitations indiquées dans le tableau ci-après ;
- d'ordonnateur pour la signature de protocoles d'accord, avec les limitations indiquées dans le tableau ci-après ;
- de comptable pour l'exécution des dépenses de rémunérations locales, avec les limitations indiquées dans le tableau ci-après.

Cette délégation partielle de pouvoirs comporte les conditions suivantes :

- le respect des règles de la comptabilité générale en vigueur au Sénégal ;
- le respect des règles contenues dans le guide pratique de gestion des marchés en régie et devis-programmes financés par le FED ainsi que dans les Devis-programmes alloués au PSON- FED;
- le dépôt légalisé des signatures habilitées du Régisseur et du Comptable ;
- l'ouverture d'un compte bancaire spécial dénommé « Régie FED » du projet. ;
- la non-incapacité physique des Régisseurs et des Comptables.



**Tableau 2 : Tableau portant sur les seuils des procédures de passation de marchés**

<b>Limitations fixées pour la délégation partielle du pouvoir d'ordonnancement au régisseur nommé pour la « Régie FED »</b>		
	<b>Liste des différents types de dépenses</b>	<b>En monnaie nationale FCFA</b>
1.	Marchés de travaux - Investissement (y compris maintenance)	< 195.000.000 FCFA
2.	Marchés de fournitures/équipement	
	2.1 Investissement	< 98.000.000 FCFA
	2.2 Fonctionnement	< 65.000.000 FCFA
3.	Subvention	< 65.000.000 FCFA
4.	Services	
	4.1 Conception, gestion, suivi, évaluation du projet et audits	Non
	4.2 Etudes, surveillance de travaux, etc.	< 130.000.000 FCFA
	4.3 Personnel d'encadrement du projet	Oui
	4.4 Personnel d'exécution du projet	Oui

Source : Union Européenne (2009)

**NB** : Les dispositions relatives aux exécutants ainsi que les modalités de mise en œuvre desdits programmes sont inscrits dans le Guide pratique des procédures applicables aux devis-programmes financés par le FED et le budget général de l'Union européenne (BUDGET).

Mis en place depuis 2002 au Sénégal, le PSON-FED a acquis de l'expérience dans la gestion des projets de l'UE. Il constitue la structure qui maîtrise le mieux les procédures de décaissement de l'UE.

Quelles sont les procédures de décaissement de l'UE ? Le chapitre suivant sera consacré à la description des procédures de décaissement de l'UE.

## **Chapitre 6 : Description des procédures de décaissement dans un projet financé par l'Union Européenne**

Tout au long de ce chapitre, nous ferons une description des procédures aboutissant au décaissement de l'aide de l'UE. Cette description a été faite à l'aide des Guides de la gestion de l'aide conçus par l'UE elle-même.

### **6.1. Devis-programme**

Le devis-programme est un document fixant le programme d'actions pour l'exécution d'un projet ou programme pendant une période de temps déterminée. Il présente les moyens matériels, les ressources humaines nécessaires, le budget, ainsi que les modalités techniques et administratives de mise en œuvre.

Chaque devis-programme est préparé par le régisseur et le comptable, et est ensuite approuvé au Sénégal par le Ministre de l'Economie et des Finances et par le chef de délégation avant le démarrage des activités prévues.

#### **6.1.1. Rôle des responsables des projets et programmes**

Quelle que soit l'étendue des pouvoirs et responsabilités délégués, la responsabilité financière de l'exécution des projets et programmes vis-à-vis de la Commission Européenne reste toujours du ressort du Ministre de l'Economie et des Finances (l'Ordonnateur National) du Sénégal. Mais la Commission européenne prévoit que l'Ordonnateur National délègue ses responsabilités au régissennr et au comptable.

Le régisseur est responsable de la préparation des projets et programmes quant à leurs aspects techniques et opérationnels. Il est responsable de toutes les opérations d'engagement des dépenses ainsi que d'ordonnancement des paiements et des recouvrements.

Le comptable est co-responsable de la gestion financière des projets et programmes. Il est chargé à préparation des aspects financiers et contractuels des projets et programmes.



### **6.1.2. Compte Bancaire**

Chaque devis programme possède un compte bancaire. Ce dernier est réservé aux opérations de paiement liées à l'exécution des actions prévues dans le devis programme. Il est alimenté par la dotation initiale ainsi que par les réapprovisionnements périodiques ultérieurs.

Ils sont soumis à la double signature du régisseur et du comptable. Ces comptes bancaires sont ouverts auprès d'un organisme financier de la place. A la fin d'un devis programme, le compte bancaire doit être clôturé.

### **6.2. Type des devis-programmes**

La gestion des projets et programmes comportent trois phases : la phase de démarrage, la phase de croisière et la phase de clôture.

En fonction de ces phases, les responsables de l'exécution financière du projet ou programme prépareront, au fur et à mesure de son avancement, un devis-programme de démarrage, plusieurs (rarement un seul) des devis-programmes de croisière consécutifs et un devis programme de clôture.

- **Phase de démarrage**

Le devis-programme de démarrage a pour but de permettre le financement et la mise en route du projet ou programme. Il permet aussi la mise en place des actions nécessaires à la préparation du premier devis-programme de croisière. Le devis-programme de démarrage s'étale sur une période qui ne peut, en aucun cas, excéder six (06) mois.

- **Phase de croisière**

Les devis-programmes de croisière sont généralement annuels. La durée initiale d'un devis programme de croisière peut être supérieure à douze (12) mois, mais ne peut jamais excéder dix-huit (18) mois. La possibilité de préparer un devis-programme d'une durée initiale de plus de douze (12) mois doit servir à mettre son calendrier d'exécution, en accord avec les impératifs techniques de son programme d'actions.



- **Phase de clôture**

Afin de pouvoir clôturer dans les délais impartis le dernier devis-programme, il est impératif que la période d'exécution de ce devis-programme inclue une période de clôture de 6 mois au maximum. Ce devis-programme est consacré uniquement à l'établissement et la soumission par le régisseur et le comptable de la demande de clôture, comprenant le décompte final des dépenses encourues. Il est ensuite vérifié par l'Ordonnateur National et par le Chef de délégation. Au terme de cette phase, le projet ou programme est soumis à un audit financier.

### **6.3. Modalité de mise à disposition des fonds**

Cette section traite des différentes modalités de mise à disposition des fonds FED et des pièces justificatives qui doivent servir de preuves aux dépenses.

#### **6.3.1. Versement de la dotation initiale (avance/préfinancement)**

Avant d'effectuer le versement de la dotation initiale, les conditions préalables suivantes doivent être remplies :

- ouverture du compte bancaire et dépôt des signatures du comptable et du régisseur,
- la demande de versement de la dotation initiale doit être préparée par le comptable du projet, signée par le comptable et le régisseur et envoyée à l'Ordonnateur National du Sénégal,
- vérification des conditions préalables au versement de la dotation initiale et approbation de la demande par l'Ordonnateur National du Sénégal,
- la demande est ensuite adressée au Chef de la délégation de l'UE au Sénégal,
- Après vérification de la demande par les services du Chef de Délégation de l'UE, elle est signée et envoyée avec ordre de paiement au payeur Délégué National chargé de l'exécution du versement sur le compte bancaire du projet ou du programme,

Le montant de la dotation initiale ne peut jamais dépasser 80% du montant, hors imprévus, du budget du devis-programme. Néanmoins, ce plafond est abaissé par le Chef de délégation, en fonction de son analyse des risques, compte tenu notamment du degré



d'apurement des avances/préfinancements déjà versés dans le contexte de l'ensemble des devis-programmes financés en faveur du Sénégal et du risque de pertes financières dues à la dépréciation du FCFA par rapport à l'euro lorsque les dépenses sont payées en monnaie nationale.

### **6.3.2. Réapprovisionnements du compte bancaire d'un devis-programme**

La demande de réapprovisionnement doit être établie en fonction de la situation de trésorerie, laquelle dépendra en particulier du montant de la dotation initiale versée. Le réapprovisionnement du compte bancaire s'effectue par l'intermédiaire des mémoires de remboursement ou de dépenses constitués de pièces justificatives des dépenses de la période.

Le réapprovisionnement de chaque compte bancaire nécessite l'établissement et la soumission par le Régisseur et le Comptable à l'Ordonnateur National des documents suivants:

- la demande de réapprovisionnement proprement dite, numérotée et mentionnant la somme souhaitée ainsi que les références du compte bancaire concerné,
- le décompte des dépenses encourues pendant la période concernée, accompagné des pièces justificatives requises,
- l'état justificatif de la dotation initiale,
- le cas échéant, l'estimation détaillée et vérifiable des besoins de trésorerie jusqu'au prochain réapprovisionnement,
- le cas échéant, le décompte des ressources propres générées par le projet ou programme et de leur utilisation pendant la période concernée. Ce document doit être établi selon les mêmes règles et présenté de la même manière que le mémoire des dépenses. Il est accompagné de toutes les pièces justificatives adéquates.
- le cas échéant et à titre d'information, la situation financière des autres contributions telles que prévues dans le plan de financement du devis-programme.

L'ensemble de ces documents doit être daté et signé par le Régisseur et le Comptable. Chaque signataire est identifié par l'indication de son nom sous sa signature. Le circuit d'approbation des demandes de réapprovisionnement et des paiements correspondants est identique à celui de la demande de versement de la dotation initiale.

### **6.3.3. Pièces justificatives**

La vérification des dépenses n'implique pas forcément un contrôle exhaustif de toutes les pièces justificatives. Toutefois, les montants vérifiés doivent couvrir au moins 65% des dépenses encourues ou au moins 85% de celles-ci, lorsque le pourcentage d'exceptions est supérieur à 10% des dépenses contrôlées (soit 6,5% des dépenses encourues).

Voir en annexe 4 la liste des pièces justificatives par type de dépenses à inclure dans les dossiers de paiement.

### **6.4. Contrôle ex post transactionnel**

Conformément au standard de contrôle interne, la Commission européenne doit exercer une supervision pour s'assurer de l'efficacité et de l'efficience de la conduite des activités ainsi que leur conformité avec les dispositions en vigueur.

A cet effet, le contrôle ex post transactionnel, actuellement centralisé au sein du Siège de la Commission Européenne, et a pour objectif de vérifier la légalité et la régularité des opérations financées par les ressources des FED sur la base des documents reçus (rapports, déclarations, listes de contrôles, factures, etc.).

Il est fondé sur le contrôle d'échantillons de transactions (flux financiers et apurements d'avances), sélectionnés trimestriellement à partir d'une analyse de risques réactualisée annuellement. Chaque transaction est étudiée en vue de corriger d'éventuelles anomalies financières mais également de détecter des problèmes de nature systémique. Les points de contrôle sont principalement l'éligibilité de la transaction, l'exactitude du bénéficiaire et du compte bancaire, l'existence des garanties financières requises ainsi que le respect des procédures.

### **6.5. Différents types de procédure de passation de marchés**

Après l'approbation par la Commission Européenne d'une activité par l'adoption d'une décision de financement, le pouvoir adjudicateur peut lancer l'appel d'offres et contracter en suivant, selon le besoin, les procédures d'appel d'offre prévues. Il existe trois types de marchés. Ce sont les marchés de services (assistance technique, études, délivrance de



savoir-faire et formation), de fournitures (équipements et matériels) et de travaux (infrastructures et autres ouvrages d'ingénierie).

#### **6.5.1. Procédure ouverte**

Un marché basé sur appel à la concurrence est ouvert lorsque tout opérateur économique intéressé peut présenter une offre. Dans ce cas, la plus grande publicité est donnée au marché, par la voie de la publication d'un avis de marché au Journal Officiel de l'Union Européenne, aux journaux officiels de tous les Etats ACP, sur le site internet d'Europe Aid et dans tout autre média approprié.

Dans la procédure ouverte, toutes les personnes physiques ou morales désireuses de présenter une offre reçoivent, sur simple demande, le dossier d'appel d'offres (payant ou gratuit), conformément aux modalités fixées dans l'avis de marché. Les offres reçues sont analysées et le choix de l'attributaire est arrêté suite à une procédure de sélection comportant la vérification de l'éligibilité et de la capacité financière, économique, technique et professionnelle des soumissionnaires, et à une procédure d'attribution (comparaison des offres).

#### **6.5.2. Procédure restreinte**

Un marché basé sur appel à la concurrence est restreint lorsque tous les opérateurs économiques peuvent demander à participer mais que seuls les candidats satisfaisant aux critères de sélection peuvent présenter une offre.

Dans la procédure restreinte, le pouvoir adjudicateur invite un nombre limité de candidats à soumettre une offre. Avant de lancer l'appel d'offres, il établit la liste restreinte des candidats retenus en raison de leurs qualifications.

La procédure de sélection, qui sert à opérer le passage de la liste longue (tous les candidats qui ont répondu à la publication) à la liste restreinte, se fait lors de l'analyse des candidatures reçues suite à la publication de l'avis de marché, dans lequel les critères de sélection et une description générale des tâches à accomplir sont définis. Dans une deuxième phase, le pouvoir adjudicateur lance l'invitation à soumissionner aux candidats retenus sur la liste restreinte, qui reçoivent le dossier d'appel d'offres.

Le choix de l'attributaire est arrêté suite à la procédure d'attribution, comportant l'analyse et la comparaison des offres.

### **6.5.3. Procédure négociée concurrentielle**

Dans la procédure négociée concurrentielle, le pouvoir adjudicateur invite les candidats de son choix à soumettre une offre. A l'issue de cette procédure, il retient l'offre techniquement conforme qui présente le meilleur rapport qualité/prix pour les services, et l'offre la moins disante pour les fournitures et les travaux.

### **6.5.4. Procédure négociée/procédure sur la base d'une seule offre**

Un marché peut faire l'objet d'une attribution directe dans les cas suivants :

- lorsque la valeur du marché n'excède pas 10 000 euros (« procédure sur la base d'une seule offre ») ;
- dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, lorsque les circonstances factuelles et juridiques de modalités d'exécution du règlement financier sont réunies. Dans de pareils cas, il n'y a pas de seuil spécifique.

### **6.6. Utilisation des procédures nationales**

La Commission Européenne peut décider de confier aux autorités des pays éligibles à l'aide européenne la gestion de certaines actions. Pour cela, elle doit s'assurer que les pays bénéficiaires respectent les critères retenus dans le Guide pratique des procédures applicables aux devis-programmes financés par le (FED).

Ces critères sont les suivants:

- des procédures de passation des marchés et d'octroi des subventions transparentes, non discriminatoires et empêchant tout conflit d'intérêts,
- un système de contrôle interne efficace et efficient, portant sur la gestion des opérations et prévoyant une séparation effective des fonctions d'ordonnateur et de comptable ou des fonctions équivalentes,



- un système comptable permettant de s'assurer de la bonne utilisation des fonds de l'Union Européenne et de refléter cette utilisation dans les comptes de l'Union Européenne,
- un audit externe exercé par une institution nationale de contrôle externe indépendante,
- une publication annuelle a posteriori d'informations relatives aux bénéficiaires des fonds de l'Union Européenne.

## 6.7. Contraintes dans la mise à disposition des fonds

Les différentes contraintes liées à la mise à disposition des fonds sont les suivantes.

### 6.7.1. Apurement

Après ordonnancement par l'Ordonnateur National du Sénégal, la Commission Européenne peut décider d'affecter, en apurement de l'avance de démarrage, toute ou partie du montant du mémoire des dépenses. Cela peut causer des tensions de trésorerie au projet et empêcher sa bonne marche.

A titre d'exemple, le premier mémoire de dépenses du devis programme 2 du Programme d'appui au plan national de prévention et de lutte contre la grippe aviaire (PAPLUGA) que l'Union Européenne finance depuis 2008 à hauteur de 2 millions d'euros a été affecté en apurement de l'avance à cause de la non clôture du DP I.

Après audit des Devis Programmes et analyse des résultats, la Délégation de l'Union Européenne peut procéder au recouvrement des dépenses jugées inéligibles. A défaut, ce montant pourra être recouvert par la Délégation de l'Union Européenne soit par compensation soit par exécution forcée et ce, quel que soit le projet.

Le projet d'appui à la lutte contre le VIH/SIDA, financé par l'Union Européenne depuis 2007, a connu également des dépenses inéligibles non remboursées par l'Etat du Sénégal. Cette situation a entraîné l'apurement partiel du mémoire de dépenses du devis programme n°1 du Programme de Renforcement et de Développement des Capacités Commerciales (PRDCC 2).

### 6.7.2. Suspension du délai de paiement

Le délai de paiement peut être suspendu par signification au contractant, titulaire du marché, quand la demande de paiement ne peut être honorée dans les cas suivants :

- le montant n'est pas dû (totalemment ou partiellement),
- les documents justificatifs adéquats n'ont pas été produits,
- une information permet de douter de l'éligibilité de la dépense et qu'il s'avère nécessaire de procéder à des vérifications complémentaires, y compris un contrôle sur place.

**NB :** En matière de procédures d'appel d'offre, seules les entreprises des pays ACP et de l'UE sont autorisées à soumissionner. Les entreprises des pays ACP sont sélectionnées, même si elles sont plus chères à hauteur de 15 % que les entreprises de l'UE.

La prise de connaissance des procédures ci-dessus décrites nous permet de faire une analyse en vue de procéder à une identification des risques liés à ce processus dans le chapitre suivant. Cette identification constitue une des phases fondamentales dans l'évaluation des conséquences inhérentes à l'application desdites procédures.



## **Chapitre 7 : Analyse des procédures de décaissement des projets financés par l'Union Européenne**

Les lignes qui vont suivre, seront réservées à une analyse des procédures de décaissement de l'UE au Sénégal. Par ailleurs, des recommandations sont formulées en vue d'améliorer lesdites procédures.

### **7.1. Analyse des procédures de décaissement de l'UE**

Au regard des entretiens réalisés (voir annexe 3 et annexe 4) avec les responsables (Comptable et responsable de la passation de marchés) de projets et des observations faites, les forces et faiblesses sont dégagées. Ces dernières feront l'objet d'analyses dans ce chapitre.

Nous procéderons dans la présente section à l'analyse qualitative des procédures de décaissement de l'UE.

#### **7.1.1. Analyse de l'application de la Déclaration de Paris**

Parmi les principes de la Déclaration de Paris, c'est celui de l'alignement qui traite des procédures notamment des procédures de décaissement. Le principe de l'alignement recommande à chaque bailleur de fonds de délier son aide, d'utiliser les procédures nationales ainsi que les procédures de passation des marchés des pays bénéficiaires.

L'UE a adopté partiellement les recommandations de la Déclaration de Paris. Au sujet du déliement de l'aide, l'UE a fait une avancée en autorisant les entreprises des pays ACP à participer à ses appels d'offre. De plus, les produits des entreprises des pays ACP sont choisis, même s'ils sont plus chers jusqu'à hauteur de 15% par rapport aux autres soumissionnaires. Ces mesures permettent de développer les entreprises des pays ACP et favorisent la croissance économique desdits pays.

En matière d'utilisation des procédures nationales ainsi que des procédures de passation de marché locales, l'UE a fait une avancée en prévoyant une option pour l'utilisation des procédures nationales. Mais les critères cités dans le chapitre 6, pour utiliser ladite option, restent difficiles à respecter par les pays ACP. En effet, l'environnement de la passation de



marché et de gestion des fonds publics des Etats ACP n'est pas jugé sain par les bailleurs de fonds. Par conséquent, les procédures de l'UE sont toujours utilisées.

En définitive, l'UE a encore des efforts à consentir pour appliquer totalement les conclusions de la Déclaration de Paris. Conformément aux recommandations de cette Déclaration, les procédures de l'UE (celles du 10<sup>ème</sup> FED en cours) ne sont pas efficaces. En effet, elles ne respectent pas les trois critères définis par la Déclaration de Paris. Il s'agit du déliement de l'aide, de l'adoption des procédures nationales de gestion de l'aide et des procédures de passation de marché des pays bénéficiaires.

### **7.1.2. Analyse des forces des procédures de décaissement de l'UE**

L'observation des procédures de décaissement de l'UE montre plusieurs forces. Ces dernières sont décrites ci-après.

#### **7.1.2.1. Mise en place d'une unité d'appui à la mise en œuvre des projets**

L'UE a mis en place, dans chacun des pays ACP, une unité d'appui à la mise en œuvre des projets. Cette unité est dirigée par une autorité appelée « Ordonnateur National ». Au Sénégal, c'est le Ministre de l'Economie et des Finances qui joue ce rôle et l'unité s'appelle le PSON.

Le PSON s'occupe de tous les projets financés par L'UE au Sénégal. Il sert d'interface entre l'unité de mise en œuvre du projet et l'UE. Il veille aussi et surtout au respect des normes de qualité technique et financière tout en renforçant la maîtrise des différentes procédures auprès des PTF.

#### **7.1.2.2. Mise en évidence de la nécessité d'une bonne gestion des affaires publiques**

Pour assurer une bonne gestion des fonds qu'elle alloue, l'UE a mis en place des mesures spécifiques pour prévenir les cas de corruption grave. En effet, plusieurs niveaux de contrôle ont été mis en place. Il s'agit des avis de non objection, de l'apurement après dépenses et le contrôle ex post transactionnel.

L'avis de non objection est une option qui consiste, pour les gestionnaires de projets, à demander à la Délégation de l'UE son avis avant de faire une dépense imprévue. Cette



mesure permet d'éviter l'apurement. L'apurement consiste, pour la Délégation de l'UE, à demander la justification des dépenses effectuées par les gestionnaires de projet. Le contrôle ex post transactionnel est le dernier niveau de contrôle des dépenses effectuées.

Ces différentes mesures contribuent à une gestion transparente des fonds de l'UE et font des procédures de décaissement de l'UE des modèles en matière de bonne gestion de l'APD.

#### **7.1.2.3. Le renoncement aux obligations de garantie lors du financement d'organismes publics**

Le renoncement aux obligations de garantie lors du financement d'organismes publics est un principe qui dispense les organismes publics de donner une garantie financière avant d'exécuter un marché donné.

En effet, en matière de passation des marchés, la structure qui remporte un marché doit déposer une garantie (surtout financière) pour prévenir les mauvaises exécutions de marché. Or, le caractère sous développé des pays ACP et la faiblesse de leur économie entraînent le manque de liquidité de leurs organismes publics. C'est pourquoi l'UE a suspendu la garantie des organismes publics. Cette mesure accélère ainsi le décaissement dans le cas d'attribution d'un marché à un organisme public, ce qui renforce leur compétitivité. De plus, les bénéfices issus de l'exécution desdits marchés resteront au plan national à cause de la nature publique des organismes.

#### **7.1.2.4. L'utilisation des logiciels « TOMPRO » et « TOMFED »**

L'utilisation des logiciels de gestion de projets représente un atout majeur dans le traitement des informations (surtout financières) du projet. Ces logiciels permettent l'édition rapide des états financiers et contribuent à l'accélération de la justification des dépenses.

#### **7.1.2.5. Traitement non exhaustif des pièces comptables**

Dans le but d'accélérer le contrôle des dépenses et donc du décaissement, L'UE recommande le contrôle de 80 % des pièces justificatives. En effet, les dépenses effectuées dans le cadre d'un devis programme ou d'un projet sont colossales. Ainsi, en limitant le



taux d'un contrôle efficace, l'UE limite le délai de remboursement ou de décaissement d'autres fonds.

### **7.1.3. Analyse des faiblesses des procédures de décaissement de l'UE**

Les faiblesses relevées dans les procédures de décaissement de l'UE sont les suivantes :

#### **7.1.3.1. Mécanisme de remboursement des dépenses inéligibles très contraignantes**

Lorsqu'une dépense inéligible survient dans un projet ou un devis programme, l'UE contraint l'Etat ACP à rembourser. Cette contrainte consiste d'abord à suspendre le projet concerné par la dépense inéligible mais aussi à déduire des fonds d'un autre projet en cours la somme injustement dépensée. Les exemples qui illustrent ce fait, au Sénégal, se retrouvent dans la description des procédures de décaissement.

Cette mesure ralentit les délais de décaissement des projets. Or les financements de l'UE sont disponibles pour une période déterminée. Si le remboursement de la dépense inéligible ne se fait pas dans la période prédéterminée, l'UE reprend son financement et l'Etat bénéficiaire perd les fonds qui lui avaient été alloués.

#### **7.1.3.2. Manque de maîtrise des procédures du FED par les responsables de projets**

Ce manque de maîtrise est parfois à l'origine des dépenses inéligibles. Cette situation a été relevée dans l'entretien réalisé aux questions B-2 des annexes 2 et 3. En effet, les formations de mise à niveau sur les procédures de l'UE ne sont pas dispensées à tous les responsables de projets. De plus, les procédures de l'UE se modifient régulièrement en fonction des différents FED (la procédure FED en cours actuellement est les 10<sup>ème</sup> FED).

#### **7.1.3.3. L'incompatibilité avec le calendrier d'exécution à cause de la soumission tardive des documents préalables**

La partie sénégalaise a souvent des difficultés à présenter les documents (les termes de référence, par exemple) nécessaires en temps voulu pour procéder au décaissement d'une acquisition planifiée.



Ce problème est dû en partie à l'inclinaison des ministères à s'écarter des normes requises lors de la préparation des termes de référence, d'appels d'offre, d'activités planifiées, etc.

## **7.2. Les recommandations**

A l'issue de notre analyse, il a été relevé certaines défaillances et insuffisances que les recommandations ci-après pourraient solutionner en partie. Ces recommandations formulées à l'endroit des différents acteurs que sont l'Etat du Sénégal et l'UE, sont à court et moyen termes.

### **7.2.1. Les recommandations à court terme**

Afin de rendre plus efficaces les procédures de décaissement dans les projets financés par l'UE au Sénégal, l'UE devrait, à court terme reformer le mécanisme de remboursement des dépenses inéligibles et renforcer la formation des responsables de projet en matière de procédure FED.

#### **7.2.1.1. Réformer le mécanisme de remboursement des dépenses inéligibles**

Le mécanisme actuel de remboursement des dépenses inéligibles ralentit le processus de décaissement normal des projets financés par l'UE. De plus, ce mécanisme risque de toujours limiter les décaissements par rapport aux engagements prévus.

L'UE devrait limiter la responsabilité du remboursement de la dépense inéligible au devis programme concerné. Cette mesure évitera la suspension des projets qui sont exécutés normalement.

#### **7.2.1.2. Renforcer la formation des responsables de projets en matière de procédures FED**

Actuellement, les formations dédiées à la maîtrise des procédures de l'UE sont le monopole de l'UE. Ainsi, peu de responsables de projets participent aux formations de mise à niveaux à cause du coût.

De la même manière que les procédures de la Banque Mondiale sont enseignées dans plusieurs cabinets et instituts de plusieurs pays, l'UE devrait donner le monopole de l'enseignement de ses procédures à plusieurs cabinets et instituts de formation. Cela permettrait de rendre accessible, à moindre coût, la formation à l'utilisation des procédures de l'UE. Ainsi, plus de responsables de projets pourraient maîtriser les procédures de l'UE. Cela limiterait le plus possible le problème des dépenses inéligibles.

### **7.2.2. Les recommandations à moyen terme**

L'UE devrait adopter certains principes, notamment celui de l'alignement, suite à son adhésion à la Déclaration de Paris. Les recommandations liées à ce dernier permettent l'utilisation des procédures des pays bénéficiaires, l'adoption de l'aide budgétaire ainsi que le déliement total de l'APD. Cet état de chose obligerait le Sénégal à se conformer aux bonnes pratiques en matière de gestion des finances publiques, en particulier de l'APD. En effet, telle que décrite dans le chapitre consacré à la description des procédures de décaissement, l'UE a prévu une clause pour l'utilisation des procédures des pays bénéficiaires, à condition de respecter cinq principes. A terme, l'adoption des procédures par le Sénégal encouragera l'adoption automatique de l'aide budgétaire.

L'aide budgétaire permettra d'une part d'harmoniser les modalités d'aide des bailleurs de fonds dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et d'autre part d'accélérer le rythme des décaissements des fonds dont la lenteur était très critiquée lors des FED passés. Ainsi, La tenue des délais prévus pour les décaissements pourra alors être facilitée par le recours à cet instrument



### **Conclusion deuxième partie**

La seconde partie nous a permis d'appliquer le principe de l'alignement tel que prôné par la Déclaration de Paris. La description des procédures de décaissement existantes nous a permis d'identifier les conséquences de leur application et de comprendre l'opportunité de définir de nouvelles perspectives d'efficacité. Ces perspectives d'efficacité ont été formalisées dans nos recommandations pour une meilleure gestion de l'aide de l'UE.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CESAG - BIBLIOTHEQUE

**CONCLUSION GÉNÉRALE**



Les débats actuels sur l'efficacité de l'aide au développement se focalisent sur les voies et moyens à même d'améliorer les modalités d'octroi et de mise en œuvre de cette aide.

L'objectif de ce travail était d'évaluer les difficultés liées à l'utilisation des procédures de décaissement de l'UE au Sénégal plus généralement et dans le cas d'un DP en particulier. Il avait un certain intérêt pour nous, du fait de son actualité et de son importance dans le domaine de l'efficacité de l'aide en vue de l'atteinte des OMD.

A travers la revue de la littérature, la première partie a montré les conditions nécessaires à l'efficacité des procédures de décaissement de l'aide au développement selon les recommandations de la Déclaration de Paris.

La deuxième partie a consisté à appliquer la démarche établie dans la revue de littérature. Cette démarche nous a permis d'identifier les obstacles à l'efficacité de l'aide au développement, de les analyser et d'apporter des propositions d'amélioration. Nous avons ainsi:

- énoncé les résolutions issues du forum de Paris ;
- identifié l'ensemble des procédures de décaissement de l'UE. Ce qui nous a permis de réaliser une étude comparative entre les conclusions de la Déclaration de Paris et les pratiques actuelles de l'UE;

Il revient donc à l'UE et aux ACP de définir les méthodes et moyens nécessaires pour l'alignement de la gestion de l'aide sur les procédures des pays bénéficiaires. La réalisation d'un tel alignement nécessite la considération des objectifs du pays bénéficiaire et celui du donateur. Cela peut prendre du temps. C'est ce qui explique peut-être la lenteur dans l'application des résolutions du forum de Paris de 2005.

Bien que l'efficacité de l'aide soit principalement la préoccupation des pays donateurs et bénéficiaires, il faut l'intervention des acteurs non étatiques pour arbitrer les débats.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

**ANNEXES**



**Annexe 1 : Evolution de l'Aide publique au développement de 2003 à 2010**

**Aide publique au développement (APD)  
Versements nets aux prix et taux de change courants**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 <sup>a</sup>
<b>Donneurs du CAD, Total</b>	69 432	79 854	107 838	104 814	104 206	121 954	119 778	128 492
Australie	1 219	1 460	1 680	2 123	2 669	2 954	2 762	3 826
Autriche	505	678	1 573	1 498	1 800	1 714	1 142	1 208
Belgique	1 853	1 463	1 963	1 977	1 951	2 386	2 610	3 004
Canada	2 031	2 599	3 756	3 883	4 080	4 795	4 000	5 202
Danemark	1 748	2 037	2 109	2 236	2 562	2 803	2 810	2 871
Finlande	558	680	902	834	981	1 166	1 290	1 333
France	7 253	8 473	10 026	10 601	9 884	10 908	12 602	12 915
Allemagne	6 784	7 534	10 062	10 435	12 291	13 981	12 079	12 985
Grèce	362	321	384	424	501	703	607	508
Irlande	504	607	719	1 022	1 192	1 328	1 006	895
Italie	2 433	2 462	5 091	3 641	3 971	4 861	3 297	2 996
Japon	8 880	8 922	13 126	11 136	9 697	9 601	9 457	11 054
Corée	366	423	752	455	696	802	816	1 174
Luxembourg	194	236	256	291	376	415	415	403
Pays-Bas	3 972	4 204	5 115	5 452	6 224	6 983	6 426	6 357
Nouvelle-Zélande	165	212	274	259	320	348	309	342
Norvège	2 044	2 198	2 794	2 945	3 735	4 006	4 081	4 580
Portugal	320	1 031	377	396	471	620	513	649
Espagne	1 961	2 437	3 018	3 814	5 140	6 867	6 584	5 949
Suède	2 400	2 722	3 362	3 955	4 339	4 732	4 548	4 533
Suisse	1 299	1 545	1 772	1 646	1 685	2 038	2 310	2 300
Royaume-Uni	6 262	7 905	10 772	12 459	9 849	11 500	11 283	13 053
Etats-Unis	16 320	19 705	27 935	23 532	21 787	26 437	28 831	30 353
<b>G7, Total</b>	49 962	57 600	80 788	75 487	69 557	82 081	81 549	88 559
<b>Membres CAD de L'UE, Total</b>	37 109	42 789	55 750	59 034	61 538	70 974	67 211	69 661
<b>Pays non-CAD, Total</b>	3 809	3 591	3 544	5 181	6 329	9 271	6 672	7 235
<b>Institutions de l'UE</b>	7 173	8 704	9 390	10 245	11 634	13 197	13 444	12 679
République tchèque	91	108	135	161	179	249	215	228
Hongrie	21	70	100	149	103	107	117	114
Islande	18	21	27	42	48	48	34	29
Israël <sup>1</sup>	112	84	95	90	111	138	124	145
Pologne	27	118	205	297	363	372	375	378
République slovaque	15	28	57	55	67	92	75	74
Slovénie	-	-	35	44	54	68	71	59
Thaïlande	-	-	-	74	67	178	40	10
Turquie	67	339	601	714	602	780	787	967
Émirats arabes unis	926	485	510	783	2 426	1 266	834	412
Pays arabes	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Autres pays donateurs, Total</b>	3	17	41	63	118	253	295	258

Source : OCDE (2011)



## Annexe 2 : Réponses du comptable

Afin d'avoir le maximum d'informations sur la problématique pour mieux énoncer nos recommandations, les questions seront formulées en tenant compte des points suivants :

### A. Connaissance de la Déclaration de Paris

1. Avez-vous déjà entendu parler de la Déclaration de Paris ? Si oui, dites nous brièvement ce que vous pouvez en retenir ?

➤ **Réponse** : Oui, j'en ai entendu parler.

2. Quels sont les principes de la Déclaration de Paris et leurs différentes recommandations que vous connaissez ?

➤ **Réponse** : je ne me souviens pas de tous les principes. Je me souviens des principes de l'harmonisation et de l'alignement.

Le principe de l'harmonisation recommande aux bailleurs qui financent un seul projet à la fois d'harmoniser leurs procédures pour faciliter le travail administratif des dirigeants du projet.

Le principe de l'alignement recommande aux bailleurs de fonds d'utiliser les procédures (décaissement et passation de marché) des pays partenaires.

3. Quelle est votre opinion sur le principe de l'alignement et ces recommandations (aide budgétaire, déliement de l'aide, adoption des procédures nationales) ?

➤ **Réponse** : le principe de l'alignement est une très bonne résolution pour améliorer l'efficacité de l'aide. Mais son application doit être progressive et issue d'une entente entre le bailleur et le pays bénéficiaire.

4. Comment jugez-vous l'adhésion à la Déclaration de Paris par l'Union Européenne ?

➤ **Réponse** : La Déclaration de Paris est le plus grand creuset d'analyse de l'efficacité de l'aide au développement. L'Union Européenne est le plus grand bailleur de fonds par le poids financier de son aide. Il était donc normal qu'elle y adhère.

### B. Opinion sur les procédures (décaissement et passation de marché) de l'Union Européenne et l'adoption probable des procédures nationales



1. Quels adjectifs qualifieraient les procédures actuelles (décaissement et passation de marché) de l'Union Européenne ?
  - Simple, efficace et antifraude ? – complexe, efficace et antifraude ? – Lourde mais antifraude ? – S'il existe d'autres adjectifs, précisez-les.
  - **Réponse** : complexe, efficace et antifraude
2. Justifiez votre opinion de la question précédente. – Sur le décaissement d'abord et la passation de marché après.
  - a) Impact sur l'efficacité de la gestion et sur les réalisations
  - **Réponse** : Lenteur dans la réalisation due parfois à la non maîtrise des procédures
3. Comment se manifeste le phénomène de l'aide liée avec les procédures de l'Union Européenne ?
  - **Réponse** : Tous les biens achetés avec le financement de l'Union Européenne doivent être fabriqués dans l'espace de l'UE ou ACP.
4. Quelle est votre appréciation de l'aide liée telle que pratiquée par l'Union Européenne ?
  - a. Impact sur l'efficacité de la gestion et sur les réalisations
  - **Réponse** : la cherté de certains biens par rapport à la normale à cause de la situation de monopole des biens européens. Même si les biens fabriqués dans l'espace ACP sont éligibles. Les pays de cet espace n'ont pas de grandes entreprises. Donc la majeure partie du temps, ce sont les entreprises européennes qui remportent les marchés.

### C. Suggestion pour améliorer les procédures de gestion de l'aide de l'Union Européenne

1. Quelles solutions préconiserez-vous pour améliorer les procédures (décaissement et passation de marché) de l'Union Européenne ? Pourquoi ?
  - **Réponse** : Plusieurs solutions sont possibles, mais, pour plus d'objectivités et d'harmonie avec les autres bailleurs de fonds, elles

doivent être orientées sur les recommandations internationales en la matière, Il faut :

- S'aligner sur les procédures des bailleurs de fonds et adopter l'aide budgétaire.
  - Déliaison l'aide au développement dans la mesure du possible. Surtout si les objectifs des projets financés sont menacés.
2. Quels rôles l'Etat du Sénégal et l'Union Européenne peuvent jouer dans cette amélioration ?
- **Réponse** : Leur rôle est essentiel parce qu'ils sont les deux plus grandes parties impliquées dans la gestion de l'aide. Ils doivent s'entendre sur des normes de gestion efficace en rapport avec les recommandations internationales en la matière.
3. Quel impact le déliement de l'aide de l'Union Européenne peut avoir par rapport à l'aide elle-même et par rapport au Sénégal (économiquement par rapport à la gestion de l'aide)
- **Réponse** : le déliement de l'aide va augmenter la concurrence au niveau du marché et faire baisser le prix de certains biens. La qualité sera également améliorée.



### Annexe 3 : Réponses du responsable chargé de la passation de marché

Afin d'avoir le maximum d'informations sur la problématique pour mieux énoncer nos recommandations, les questions seront formulées en tenant compte des points suivants :

#### A. Connaissance de la Déclaration de Paris

1. Avez-vous déjà entendu parler de la Déclaration de Paris ? Si oui, dites brièvement ce que vous pouvez en retenir ?
  - **Réponse** : Je connais bien la Déclaration de Paris.
2. Quels sont les principes de la Déclaration de Paris et leurs différentes recommandations que vous connaissez ?
  - **Réponse** : Alignement, Gestion axée sur les résultats, Harmonisation, résultats et responsabilités mutuelles, Appropriation
3. Quelle est votre opinion sur le principe de l'alignement et ses recommandations (aide budgétaire, déliement de l'aide, adoption des procédures nationales) ?
  - **Réponse** : Ce principe comporte en lui-même trois solutions évidentes pour l'efficacité de l'aide.
4. Comment jugez-vous l'adhésion à la Déclaration de Paris par l'Union Européenne ?
  - **Réponse** : L'adhésion de l'UE montre sa volonté d'améliorer l'efficacité de ses procédures.

#### B. Opinion sur les procédures (décaissement et passation de marché) de l'Union Européenne et l'adoption probable des procédures nationales

1. Quels adjectifs qualifieraient les procédures actuelles (décaissement et passation de marché) de l'Union Européenne ?
  - Simple, efficace et antifraude ? – complexe, efficace et antifraude ? – Lourde mais antifraude ? – S'il existe d'autres adjectifs, précisez-les.
  - **Réponse** : Lourde mais anti-fraude
2. Justifiez votre opinion de la question précédente ? – Sur le décaissement d'abord et la passation de marché après.

a. Impact sur l'efficacité de la gestion et sur les réalisations

- **Réponse** : Lenteur parfois due au temps excessif demandé pour la réalisation surtout des procédures de passation de marché. Mais il existe plusieurs niveaux de contrôle des dépenses réalisées. Ainsi, les irrégularités finissent toujours par être détectées.

3. Comment se manifeste le phénomène de l'aide liée avec les procédures de l'Union Européenne ?

- **Réponse** : L'UE exige l'achat des biens ayant la nationalité de l'un de ses pays membres ou d'un pays membre du bloc ACP.

4. Quelle est votre appréciation de l'aide liée telle que pratiquée par l'Union Européenne ?

a. Impact sur l'efficacité de la gestion et sur les réalisations

- **Réponse** : Monopole des entreprises européennes pour les passations de marché. Ce qui entraîne la cherté des biens acquis.

**C. Suggestion pour améliorer les procédures de gestion de l'aide de l'Union Européenne**

1. Quelles solutions préconiserez-vous pour améliorer les procédures (décaissement et passation de marché) de l'Union Européenne ? Pourquoi ?

- **Réponse** : Il faudrait, pour améliorer les procédures de l'UE, amorcer l'application des principes de la Déclaration de Paris, parce que ces principes font parties des engagements pris par l'UE.

Il faut, entre autres, en matière de procédures, mettre en œuvre les recommandations du principe de l'alignement. Mais elle doit être mise en œuvre avec un plan stratégique pour garantir les intérêts de chaque partie prenante.

2. Quels rôles l'Etat du Sénégal et l'Union Européenne peuvent jouer dans cette amélioration ?

- **Réponse** : Leur rôle est important parce qu'ils sont les principaux acteurs de l'aide mais ils doivent donner l'impulsion.

3. Quel impact le déliement de l'aide de l'Union Européenne peut avoir par rapport à l'aide lui-même et par rapport au Sénégal (économiquement par rapport à la gestion de l'aide) ?



➤ **Réponse** : le déliement de l'aide va améliorer l'efficacité de l'aide. Il y aura :

- la réduction des coûts des biens, donc économie des fonds ;
- plus de concurrence, donc amélioration de la qualité.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

#### **Annexe 4 : Liste des pièces justificatives par type de dépenses à inclure dans les dossiers de paiement**

- ***Marchés de travaux, de fournitures et de services – Subventions***

En fonction des procédures de passation des marchés et d'octroi des subventions, les différentes pièces justificatives possibles se présentent comme suit :

Pour la partie « Consultation » :

- factures pro forma ;
- dossiers d'appels d'offres ou documents d'appels à propositions ;
- preuves d'envoi des dossiers aux soumissionnaires ;
- accusé de réception des offres ou des propositions ;
- procès-verbal d'ouverture des offres ou des propositions ;
- rapport d'évaluation des offres ou des propositions ;
- proposition d'attribution du marché ou d'octroi de la subvention ;
- lettre d'approbation de l'attribution du marché ou de la subvention par le Chef de délégation.

Pour la partie « Contractualisation » :

- contrat de travaux, de fournitures ou de services ;
- contrat de subvention ;
- lettre de marché ;
- bon de commande ;
- confirmation de la commande par l'entrepreneur, le fournisseur ou le prestataire.

Pour la partie « Conforme aux faits » :

- bon de livraison ou accusé de réception ;
- procès-verbal de réception provisoire/définitive des fournitures ;
- rapport d'avancement des travaux dûment visé par le contrôleur des travaux ;
- procès-verbal de réception provisoire/définitive des travaux
- rapport des prestations effectuées dûment approuvé et daté ;



- rapport de mise en œuvre de la subvention dûment approuvé et daté
- mention « conforme aux faits » sur la facture.

Chaque bon de livraison ou accusé de réception doit être signé par une personne distincte de celle qui a signé le bon de commande correspondant.

Pour la partie « Paiement » :

- facture acquittée ;
- garanties financières (copie) ;
- avis de débit ;
- extrait bancaire ;
- demande de paiement acquittée ;
- preuve d'acquittement par l'entrepreneur, le fournisseur ou le prestataire ;
- rapport technique et financier (subventions).

Les factures doivent être libellées au nom du projet ou du devis-programme concerné et mentionner le nom et l'adresse de l'entrepreneur, du fournisseur ou du prestataire, la date et le numéro de la facture, une identification claire des travaux, fournitures ou services fournis, le nombre d'unités fournies et leur prix unitaire, le montant total à payer, les modalités de paiement ainsi que l'acquit de l'entrepreneur, du fournisseur ou du prestataire.

- ***Coûts du personnel***

Les différentes pièces justificatives possibles sont les suivantes :

Le cas échéant, pour les coûts des fonctionnaires et autres agents du pays bénéficiaire mis à disposition du projet :

- liste des personnes concernées ;
- états acquittés des primes ou indemnités versées ou toute autre intervention financière liquidée à leur profit.

Pour les coûts, pris en charge par la partie régie du budget des devis-programmes, des cadres non fonctionnaires et autre personnel recrutés pour les besoins du projet :

- liste de ce personnel ;
- copie de leurs contrats d'emploi ou de travail ainsi que des éventuels avenants ;
- états acquittés des paies mensuelles (le cas échéant, avances et solde séparément), des indemnités ou primes accordées et des avantages sociaux versés, présentés sous la forme d'état des salaires émargés, de fiches de paie individuelles ou autres documents paraphés par les bénéficiaires ;
- le cas échéant, d'autres preuves de paiements telles que copie de chèques et reçus de caisse ;
- copie des documents liés aux versements sociaux et fiscaux pris en charge par la partie régie du budget du devis-programme ;
- décomptes des congés ;
- en fin de contrat d'emploi ou de travail ou en cas de licenciement, le décompte des indemnités versées, les preuves de leur paiement ainsi que l'accord pour « solde de tout compte » signé par la personne concernée.

Pour les déplacements donnant droit à un remboursement et/ou une indemnité :

- ordre de mission signé par le responsable qui est habilité à ordonner la mission ainsi que par le chargé de mission ;

Un ordre de mission est un écrit par lequel il est ordonné personnellement à un agent d'effectuer, pour une durée déterminée, un travail précis en un ou plusieurs lieux bien définis et distincts de son lieu de travail habituel. Un ordre de mission doit donc être nominatif et être visé, dans la mesure du possible, au départ, au passage et à l'arrivée, afin de démontrer le déplacement effectif de l'agent.

- décompte des frais de mission et des indemnités journalières (per diems) acquitté par le bénéficiaire ;
- souche ou billet du moyen de transport ;
- carte(s) d'embarquement pour chaque trajet aérien ;
- preuve du paiement du billet ou de la facture du moyen de transport ;
- rapport de mission approuvé.



- **Coûts du matériel roulant**

Les diverses pièces justificatives se présentent comme suit :

- liste des véhicules dont les frais de fonctionnement sont pris en charge par la partie régie du budget du devis-programme ;
- états des dépenses pour le fonctionnement des véhicules permettant un suivi individuel des dépenses encourues pour chacun d'eux (comptabilité analytique), établis sur la base des pièces justificatives correspondantes (carnets de bord, factures de carburant, factures des entretiens, factures des pièces de rechange, etc.).

Le carnet de bord de chaque véhicule doit reprendre les informations suivantes : la nature et la marque du véhicule, le numéro de plaque minéralogique, le nom de l'utilisateur, le motif de chaque déplacement, les parcours effectués, les kilométrages journaliers, les quantités de carburant versées dans le réservoir, le prix payé pour chacune de ces quantités ainsi que la consommation moyenne.

Les pièces justificatives doivent toujours comporter le numéro de la plaque minéralogique du véhicule concerné.

- **Séminaires, ateliers et réunions**

Les différentes pièces justificatives possibles sont les suivantes :

- liste de présence signée par chaque participant pour chaque session ;
- reçus de l'indemnité payée à chaque participant ;
- compte-rendu de la réunion ;
- évaluations des participants.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

**BIBLIOGRAPHIE**



1. Amprou Jacky et Chauvet Lisa (2007), Débats sur l'efficacité de l'aide : fondements et nouveaux enjeux, Editions Agence Française de Développement, Paris, 148 pages.
2. Arnal Jean-François (2007), Comment la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a servi de tremplin à la réforme du processus d'aide budgétaire globale au Ghana, Afrique contemporaine, n° 223 :325-339.
3. Banque Mondiale (2005), l'appui de la Banque Mondiale au renforcement des capacités en Afrique : une évaluation de l'OED, Editions Banque Internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale, Washington, 100 pages.
4. CAD (2010), Coopération pour le développement Rapport 2010, Éditions OCDE, Paris, 302 pages.
5. CAP (2011), la modalité « Exécution Nationale » : l'expérience sénégalaise, Editions de la Cellule d'Appui à la mise en œuvre des Projets/programmes, Dakar, 54 pages.
6. Chaponnière Jean-Raphael, Comolet Emmanuel et Jacquet Pierre (2009), Les pays émergents et l'aide au développement, Revue d'économie financière, Vol. 2 (4): 182.
7. Coquart Philippe (2009), Justifications de l'Aide Budgétaire Globale (ABG) par la Déclaration de Paris, Collection débats et controverses, Vol (2) : 59.
8. Cottet Christophe et Amprou Jacky (2006), Aide et politique budgétaire des pays bénéficiaires : une revue de la littérature économique, Jumbo, vol 16 :3.
9. De Largentaye Armand Rioust (2009), Efficacité de l'aide : débats et engagements, La Lettre des Économistes de l'AFD, vol 22 : 2-3.
10. De Renzio Paolo (2007), Aide budget et « redevabilité » : Un article de synthèse, Afrique contemporain, n° 223 :133-159.
11. Degraeuwe Nele (2006), Évaluation Conjointe de l'Appui Budgétaire Général, Édition Coopération Technique Belge, Bruxelles s, 25 pages.
12. Ellmers Bodo (2011), Comment mieux dépenser l'aide: Des marchés publics pour une aide plus efficace, Editions Eurodad, Bruxelles, 32 pages.
13. Gabas Jean-Jacques (2002), Nord-Sud : l'impossible coopération ?, Editions Presses de sciences pro, Paris, 115 pages.

14. Goyette C. Gabriel (2008), Le déliement de l'aide au développement canadienne, Editions Les Cahiers de la Chaire C.-A. Poissant, Montréal, 21 pages.
15. Goyette C. Gabriel (2011), les transformations de l'aide canadienne : Quelle efficacité pour quel développement ?, Techniques financières et développement, n° 105 :71-75.
16. Guillaumont Jeanneney Sylviane (2008), Quels sont les obstacles à l'accélération des déboursements ? La capacité d'absorption de l'aide et l'efficacité de l'aide dépendent de ses modalités, Editions FERDI, Paris, 12 pages.
17. Herrgott Katia (2009), L'Aide Budgétaire en question : Quelle efficacité, pour qui ?, Collection débats et controverses, Vol (2) : 7.
18. Houziaux Alain (2005), l'Afrique au secours de l'occident ? , in Houziaux Alain, Brunel Sylvie, Kipré Pierre, et de Montclos Marc-Antoine, L'aide au Tiers-Monde, à quoi bon ?, Editions de l'Atelier, Paris, 116 pages.
19. IDD et Associés (2006), Évaluation de l'Appui Budgétaire Général: Rapport de Synthèse, Editions University of Birmingham, Edgbaston, 392 pages.
20. Jean-H. Guilmette (2008), L'apprentissage par les pairs : Réseaux et coopération pour le développement, Les éditions Les Presses de l'Université Laval et le Centre de recherches pour le développement international, Québec, 337 pages.
21. Jepma Catrinus J. (1991), L'aide liée, Éditions OCDE, Paris, 92 pages.
22. Kindornay Shannon (2011), Document de travail : de l'efficacité de l'aide à l'efficacité du développement, L'Institut Nord-Sud, Ottawa, 49 pages.
23. Lanser Piet, Mathijssen Judith, Paré Elie (2010), l'efficacité de l'aide liée en terme de développement: Evaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et de la recommandation de 2001 du CAD sur le déliement de l'APD aux PMA : Etude de pays BURKINA FASO, Editions ECORYS, Rotterdam, 96 pages.
24. Leclerc Bruno (2009), L'aide au Mozambique : idées reçues, bonnes pratiques et domaines d'amélioration, La Lettre des Économistes de l'AFD, vol 22 : 8-10.
25. Les renseignements généraux (2006), À qui profite l'aide au développement ? les éditions les renseignements généraux, Paris, 28 pages.
26. Maurer Pierre (2009), Efficacité de l'aide et querelles de méthodes: l'émergence de la 'Déclaration de Paris' et ses conséquences, Politorbis, vol 46(1):7-15.



27. Michel Louis (2008), l'appui budgétaire, « et si on essayait le respect et la confiance », Editions Communauté européennes, Luxembourg, 77 pages.
28. Molinier Cécile et Ponty Nicolas (2008), La gouvernance de l'aide publique au développement et le nouvel agenda international pour l'Afrique, in Grégoire Luc-Joël, Kane Abdoulaye Racine et Kacou Albéric, L'Afrique et les défis de la Gouvernance, Editions Maisonneuve & Larose, Paris, 851 pages.
29. Morisset Jacques (2005), Accroître l'efficacité de l'aide au Sénégal : Ancien débat, nouvelles idées, Echos de la Banque Mondiale, Vol 4(12) : 7.
30. OCDE (2002), Les dossiers du CAD Coopération pour le développement RAPPORT 2002, Editions OCDE, Paris, 353 pages.
31. OCDE (2005), Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Éditions OCDE, Paris, 15 pages.
32. OCDE (2008), Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide, Éditions OCDE, Paris, 16 pages.
33. Olivier Guillaume (2004), l'aide publique au développement : un outil à réinventer, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 177 pages.
34. Schiltz Jean-Louis et Bichler Marc (2008), Perspectives sur l'appui budgétaire : Qui a peur de l'appui budgétaire ?, Editions European Centre for Development Policy Management, Maastricht, 15 pages.
35. Severino Jean-Michel et Charnoz Olivier (2005), « Les mutations imprévues » État des lieux de l'aide publique au développement, Afrique contemporaine, N°213 : 13-132.
36. Sogge David (2004), Une nécessaire réforme de l'aide internationale, Le Monde diplomatique, Vol 9 :10.
37. Van de Walle et Timothy A. Johnston (1999), Repenser l'aide à l'Afrique, Editions Karthala, Paris, 166 pages.
38. Véron Jean-Bernard (2005), L'aide au développement : évolutions récentes et grands débats, Editions de l'Agence Française de Développement, Paris, 64 pages.