



Thème : LA GESTION FINANCIERE ET COMPTABLE DES PROJETS ET PROGRAMMES A FINANCEMENT MULTIPLE : « CAS du Projet de Mobilisation des Eaux pour le Renforcement de la sécurité Alimentaire PMERSA »

**MEMOIRE POUR L'OBTENTION DU MASTER 2 SPECIALISE EN
MANAGEMENT STRATEGIQUE ET OPERATIONNEL**

Présenté et soutenu publiquement le [Date] par

BOUBACAR HAMA Oumarou

Travaux dirigés par : GARBA ZABEROU

RAF PMERSA-MTZ

Jury d'évaluation du stage :

Président : Prénom NOM

Membres et correcteurs : Prénom NOM

REMERCIEMENTS

Nos remerciements vont en premier à Dieu tout puissant et miséricordieux qui nous a permis de mener à terme ce travail.

Ensuite, nous adressons nos très sincères remerciements à notre encadreur Mr ZABEROU GARBA, pour avoir accepté d'encadrer le travail mais aussi pour sa grande disponibilité malgré ses énormes tâches professionnelles ; à toute l'équipe du projet PMERSA-MTZ.

Nos remerciements vont également à SYLVIE OUEDRAGO responsable de la formation ainsi qu'à tout le corps professoral et l'administration des 2iE de Ouagadougou ;

En fin, nous remercions tout ceux qui de façon directe ou indirecte nous ont aidé dans la réalisation de ce travail.

DEDICACE

Nous dédions ce travail à mes défunts parents qui n'ont ménagé aucun effort pour ma réussite et mon bonheur. Que la terre leur soit légère !

A toute notre famille qui a supporté tout le temps d'absence et d'isolement que nécessitaient les études.

RESUME

Comme tout projet ou programme important à financement multiple, la mise en œuvre et l'exécution du PMERSA-MTZ a nécessité la mobilisation de plus de trois bailleurs de fonds extérieurs pour un cout total de 30.465,406 millions FCFA. La gestion financière du projet se base sur des procédures administratives, comptables et financières. Le non-respect de ces procédures notamment dans l'exécution des dépenses et dans leur justification, des délais de reporting au bailleur et des calendriers budgétaires étaient à la base de deux suspensions de décaissement de fonds par le FAD. Aussi, ceci provoque chaque année un retard dans l'exécution du budget. Mise à part le retard dans le démarrage de ses activités conformément au rapport d'évaluation de 2011, l'exécution du projet et de sa gestion financière ont été impactées négativement par le retard de décaissement, le retard important dans l'exécution de plusieurs marchés de travaux par les entreprises, mais aussi la faiblesse de son système de contrôle interne. Toutefois, la ténacité de l'équipe de projet et la volonté du Gouvernement Nigérien à mener à terme les activités du projet ont permis de ramener les fonds FAD et une prorogation de la durée du projet jusqu'à 2019. Bien qu'il soit encore difficile pour le projet de réaliser tous les engagements à l'échéance de novembre 2019, il pourra néanmoins réaliser l'essentiel de ses activités.

Mots clés :

-
- 1. Bailleur de fonds**
 - 2. Budget**
 - 3. Décaissement**
 - 4. Financement**
 - 5. Procédures**

ABSTRACT

Like any project or multiple major program funding, implementation and execution of the PMERSA MTZ required the mobilization of over three external donors for a total cost of 30,465.406 million FCFA. The financial management of the project is based on administrative, accounting and financial. Non-compliance of these procedures including the execution of expenditures and their justification, reporting deadlines to the lessor and budget calendars were the basis of two funds disbursement suspensions by the ADF. Also, this causes each year delay in implementing the budget. Apart from the delay in the start of its activities in accordance with the 2011 assessment report, project implementation and financial management have been negatively impacted by the delay disbursement, the incompleteness of works by businesses but also the weakness of its internal control system. This led donors to accept the extension of his term to 2019. The efforts made by the end of 2017 by the team responsible for financial management and project managers have brought the ADF funds in 2018. While is still difficult for the project to realize all the commitments at maturity of November 2019, it may nevertheless perform most of its activities.

Keywords :

- 1. Backer**
- 2. Budget**
- 3. Disbursement**
- 4. Funding**
- 5. Proceedings**

LISTE DES ABREVIATIONS

AECID	AGENCE ESPAGNOLE DE COOPERATION INTERNATIONALE POUR LE DEVELOPPEMENT
ANO	AVIS DE NON OBJECTION
AOI	AVIS D'APPEL D'OFFRE INTERNATIONAL
AON	AVIS D'APPEL D'OFFRE NATIONAL.
BAD	BANQUE AFRICAINE AFRICAIN DE DEVELOPPEMENT
BAGRI	BANQUE AGRICOLE DU NIGER
BOAD	BANQUE OUEST AFRICAINE POUR LE DEVELOPPEMENT
DAO	DOSSIER D'APPEL D'OFFRE
DPD	DEMANDE DE PAYEMENT DIRECT
FAD	FONDS AFRICAIN DE DEVELOPPEMENT
FIDA	FONDS INTERNAL POUR LE DEVELOPPEMENT AGRICOLE
GAFSP	PROGRAMME MONDIAL POUR L'AGRICULTURE ET LA SECURITE ALIMENTAIRE
OCDE	ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT
OHADA	ORGANISAT° POUR L'HARMONISAT° DES DROITS DES AFFAIRES EN AFRIQUE
PAM	PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL
PD	PAIEMENT DIRECT
PMERSA	PROJET DE MOBILISATION DES EAUX POUR LE RENFORCEMENT DE LA SECURITE ALIMENTAIRE
RAF	RESPONSABLE ADMINISTRATIF ET FINANCIER
TEB	TABLEAU D'EXECUTION DU BUDGET
UC	UNITE DE COMPTE
UCP	UNITE DE COORDINATION DE PROJET
MTZ	MARADI TAHOUA ZINDER (Régions)
DRF	DEMANDE DE RECONSTITUTION DE FONDS

LISTE DES TABLEAUX	2
LISTE DES FIGURES	3
INTRODUCTION	4
CHAPITRE 1 : PROBLEMATIQUE, OBJECTIFS ET HYPOTHESES DE L'ETUDE	6
1.1. PROBLEMATIQUE	6
1.1.1. Principales questions	8
1.2. OBJECTIFS ET HYPOTHESES	8
1.2.1. Les objectifs de notre travail consistent.....	8
1.2.1.1. Objectif Général	8
1.2.1.2. Objectifs spécifiques	8
1.3. HYPOTHESES	8
CHAPITRE 2 : METHODOLOGIE APPLIQUEE	9
2.1. LA REVUE DOCUMENTAIRE	9
2.2. LES ENTRETIENS	9
2.3. TRAITEMENT DES DONNEES	9
2.4. DIFFICULTES RENCONTREES	10
CHAPITRE 3 : RESULTATS DE L'ETUDE	11
3.1.1.1. Les structures de gestion du projet	12
3.1.2. Les Sources de financement du projet	13
3.1.3. DUREE DU PROJET	14
3.2. LES DIFFERENTES PROCEDURES ET PRATIQUES DE LA GESTION FINANCIERE DU PROJET	14
Le tableau ci-dessous illustre les différentes méthodes de décaissement par bailleur de fonds.....	14
3.2.1.1. Procédures de décaissement et de justification des fonds GAFSP et FAD.....	15
3.2.1.1.1. Justification des avances précédentes	15
3.2.1.1.2. Procédures de décaissement de l'AECID.....	16
3.2.1.2.1. Justification des fonds de l'AECID	17
3.2.2.1. Les calendriers budgétaires	17
3.2.2.1.1. Les dates clés de la gestion budgétaire	17
3.2.2.1.2. Le calendrier des dépenses	18
3.2.3. Les procédures de passation de marches	19
3.2.3.1. La sélection des consultants	20
3.2.3.1.1. La méthode basée sur la qualité et le coût (SBQC)	20
3.2.3.1.2. Les méthodes de sélection basée sur la qualité et l'entente directe.....	20
3.4.1.3. Audit externe.....	24
3.4.2. La supervision interne.....	24
3.4.2.1. Le contrôle interne.....	24
3.4.3. Le suivi des recommandations antérieures.....	25
4.1. ANALYSE DES PROCEDURES DE DECAISSEMENT ET DE JUSTIFICATION DES FONDS	28
4.1.1. Les différents modes de décaissement et de justification de fonds.....	28
4.1.2. Tableau d'analyse comparé des procédures de décaissement et de justification des fonds	29
Tableau 9 : Comparaison des procédures de décaissement.....	29
4.2. ANALYSE DES PROCEDURES DE SUPERVISION DU PROJET	30
4.2.1. La périodicité des différentes supervisions	30
4.2.2. La supervision interne ou contrôle interne.....	32
4.3. ANALYSE DES PASSATIONS DE MARCHES ET DE L'EXECUTION DU BUDGET	32
4.3.1. La gestion des contrats de marchés	32
4.3.2. Analyse de l'exécution des budgets	34
4.3.2.2. Exécution du budget par bailleurs et par composante	36
CONCLUSION	41
RECOMMANDATIONS	43
BIBLIOGRAPHIE	45
ANNEXES	46

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Les sources de financement du projet.....	13
Tableau 2 : Les méthodes de décaissement par bailleur	15
Tableau 3: Les dates clés de la gestion budgétaire.....	18
Tableau 4: Prévision des dépenses par composante	19
Tableau 5: Taux d'exécution du budget (TEB) par année et par composante 2012 - 2016	19
Tableau 6: Simulation de la durée de la sélection d'un consultant	21
Tableau 7 : Détermination de la contrevaieur de l'UC en FCFA	23
Tableau 8 : Mise en œuvre des recommandations antérieures	25
Tableau 9 : Comparaison des procédures de décaissement	29
Tableau 10 : Récapitulatif du nombre de missions à effectuer de 2012 à 2018.....	31
Tableau 11 : Résumé d'exécution des marchés de travaux	33
Tableau 12 : Récapitulatif global des budgets par an (en millions de FCFA).....	35
Tableau 13 Exécution du budget par Bailleur 2012-2018 (en millions de FCFA)	36
Tableau 14 : Budget rectifié	39

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Réalisation budgétaire 2012-2018	35
Figure 2 : Exécution des budgets par bailleur.....	37
Figure 3 : Evolution du taux de consommation des budgets.....	38
Figure 4 : Niveau annuel de réalisation des engagements	40

INTRODUCTION

Pour bien accomplir leur mission, les projets et programmes quel que soit le domaine d'intervention disposent d'une fonction chargée de la gestion des ressources financières. Dans le cas des projets à financement multiple et extérieur comme le Projet de Mobilisation des Eaux pour le Renforcement de la sécurité Alimentaire, PMERSA, la gestion financière du projet consiste à la gestion des ressources par l'application des procédures administratives et comptables.

La Banque Africaine de Développement BAD¹, définit la gestion financière comme étant un processus, dont l'objectif principal est d'optimiser les avantages financiers et économiques d'un investissement. Pour le niveau des projets qui est l'un des trois (03) niveaux de la gestion financière, la banque s'aligne dans la logique de la déclaration de Paris notamment en précisant les conditions pour les prêts projets, la supervision et suivi, les informations financières et l'audit.

Au cours des précédents travaux de recherches portant sur la gestion financière de projets, deux (02) parmi plusieurs ont attiré notre attention. C'est ainsi que **Ormile MAFODJUI FOSSO (2009)**², soutient que pour gagner la confiance des bailleurs de fonds publics et privés, les organisations doivent améliorer d'une part, la qualité de l'information qu'elles mettent à leur disposition et d'autres parts, en pratiquant une gestion financière selon les règles de l'art. Il fait le constat que le non-respect des procédures dans la gestion financière des différents projets pourra constituer une menace pour le prochain renouvellement de l'accord de partenariat avec les bailleurs de fonds.

Adjaratou Ndeye Assiétou SAMB (2013)³ a évoqué la complexité des procédures de décaissement mais aussi un manque de cohérence dans les mécanismes et procédures des partenaires dans le cadre de la gestion financière du projet d'appui au plan national de développement sanitaire dans les régions de Matam, Tambaconda, Fatick et Kaolack Projet santé II FAD.

Pour elle, La faible capacité du personnel (ressources humaines) dans la planification des activités est l'un des problèmes majeurs qui a impacté négativement la gestion financière du projet. Cependant, malgré la multiplicité des bailleurs financiers mais aussi techniques, l'auteur n'a pas évoqué ou proposé une harmonisation des procédures.

¹ *Directives pour la gestion financière et l'analyse financière des projets.2006.324p*

² *Mémoire de fin de cycle de master en management, à ESCOG sous le thème « Contribution à la gestion financière des projets du fond mondial pour nature (WWF) financés par la banque allemande pour le développement »*

³ *Mémoire de Master 2 professionnel en Gestion de Projet, CESAG sous le thème « Problématique de la gestion financière du projet d'appui au plan national de développement sanitaire dans les régions de Matam, Tambaconda, Fatick et Kaolack (Projet santé II FAD) »,*

Tout en abordant le thème sur la gestion financière, ces deux auteurs n'ont pas fait cas de la mise en commun des procédures mais aussi de la déclaration de Paris de 2005¹ (ci-dessus citée) alors même que, quasiment tous les projets et programmes des pays bénéficiaires de l'aide publique au développement y adhèrent.

Cette déclaration de Paris de 2005 avait pour objectif de renforcer la solidarité et l'efficacité des partenariats pour que les pays partenaires puissent atteindre leurs propres objectifs de développement à travers ses cinq (05) principes qui sont : L'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle.

Que ce soit en aide budgétaire ou en aide projet, les principes de la déclaration de Paris tenant compte de l'échec des programmes d'ajustement structurelle des trois (03) décennies¹ préconise la bonne gestion des ressources mises à la disposition des Etats et des projets et programmes pour un meilleur impact. En somme, le respect et la mise œuvre de ces principes et recommandations devraient contribuer à faciliter une bonne gestion financière des projets et programmes. Dès lors, l'on ne saurait faire la gestion financière d'un projet ou d'un programme en faisant abstraction des procédures comptables administratives, financières et comptables qui régissent ces organisations.

Notre étude portant sur **LA GESTION FINANCIERE ET COMPTABLE DES PROJETS ET PROGRAMMES A FINANCEMENT MULTIPLE « CAS du Projet de Mobilisation des Eaux pour le Renforcement de la sécurité Alimentaire PMERSA »** est structurée autour de quatre chapitres dont le premier traite de la problématique et les objectifs de l'étude, le deuxième évoque la méthodologie utilisée, le troisième le quatrième traitent des résultats et de leur analyse.

¹ *Doc. Déclaration de Paris Mars 2005*

CHAPITRE 1 : PROBLEMATIQUE, OBJECTIFS ET HYPOTHESES DE L'ETUDE

Dans le présent chapitre, nous aborderons la problématique de l'étude, l'objectif global et les différents objectifs spécifiques et enfin les hypothèses de l'étude.

1.1. PROBLEMATIQUE

Les années 1980 ont été marquées au Niger par une récession économique. A l'instar de l'intervention des institutions de BRETTONWOOD (FMI, Banque Mondiale), plusieurs projets et programmes ont été mis en œuvre et soutenus par les partenaires financiers et techniques comme l'Union Européenne, le FIDA et le groupe de la BAD pour renforcer la sécurité alimentaire des populations. Les financements les plus récents ont été effectués par le FIDA et ses six (06) autres partenaires dont l'Etat Nigérien pour un montant total de 103,6 milliards dans le cadre du projet ProDAF portant à 153 milliards de dollars le financement du FIDA au Niger de 1980 à 2012². La BAD présente au Niger depuis 1970 a déjà financé plusieurs projets pour un montant total de 840 milliards de FCFA à la date du 31 aout 2017³. Ses quatre récents projets financés dans le domaine de l'agriculture sont le PMET, le PDAZ, le PDAL et le PVDT pour un coût de projet total de 40,619 milliards FCFA.

Malgré tous ces financements dans l'agriculture à travers la maîtrise des eaux, le niveau de vulnérabilité des populations reste encore une préoccupation des autorités nigériennes avec ses partenaires.

Pour consolider ces quatre derniers projets le PMERSA a été identifié et mis en place en 2011 et financés par la BAD, le GASFP, la coopération Espagnole, le FAD et le gouvernement avec les bénéficiaires pour un coût de financement de 40.443.000 UC soit 30.165.406.000 FCFA.

Si les ressources apportées par ces projets et programmes sous forme de prêts et dons peuvent constituer une alternative au problème de financement au Niger, ces dernières ne sont pas sans conséquences.

En effet, mis à part la longue durée de remboursement (50 ans avec 10 ans de différé pour le PMERSA), le paiement du service de la dette (somme des commissions et intérêts)⁴ constitue une lourde charge pour les futurs budgets de l'Etat.

¹ *Mémoire de Fin d'étude de niveau III ENAM 2010. ZABEIROU Garba. 80P.p19.*

² *Le FIDA au Niger/Résultats. Article RECA du 07 Avril 2012.*

³ *Magazine BUSINESS CHALLENGE du 25 Septembre 2017*

⁴ *Taux d'intérêt variable : 1 et 3% /an. Commission 0,75%/an*

Dès lors et face aux échecs des premières politiques d'ajustement structurelles qu'a connu le pays pendant les trois dernières décennies, il paraît nécessaire de poser la question de la bonne gestion des ressources financières dans le cadre de la gestion des projets et programmes au Niger.

A partir de 2005 est intervenue la déclaration de Paris¹ qui faisait les mêmes constats d'échecs de l'aide publique au développement et a préconisé le déliement de l'aide en s'engageant à appliquer les cinq principes de l'approche programme. Ces principes prônent entre autre non seulement l'alignement aux politiques et procédures nationales, mais aussi la bonne gestion des ressources financières sans laquelle il est difficile d'atteindre les objectifs de développement pour les pays bénéficiaires de l'aide. Après trois (03) années de mise en œuvre, les évaluations faites en 2007 et 2008² ont montré que des avancés ont été faites mais beaucoup reste à faire. En effet, la **contradiction entre l'exigence des bailleurs**³ d'imposer leur propres règles et procédures : Gestion directe des projets et programmes et **l'engagement de pays partenaires à renforcer leur système de gestion** pour permettre aux donateurs de les utiliser a pour conséquence le détournement de l'aide.

Malgré la rareté des ressources et la disponibilité des bailleurs de fonds à financer les projets et programmes, on évoque souvent l'incapacité de ces organisations à consommer dans les délais les ressources mises à leur disposition. Ce qui pose le problème de l'adéquation entre la mobilisation des ressources en faveur des projets et programmes et leur capacité à les gérer. Au vu de tout ce qui précède, la bonne application des procédures d'exécution des dépenses et de leur justification reste encore une préoccupation majeure dans la gestion des projets et programmes.

Pour atteindre les objectifs à long terme préalablement établis par le projet (impacts) et les exigences des bailleurs de fonds notamment en matière d'utilisation des ressources, la mise en place et la bonne application d'un système de gestion comptable et financière des ressources mises à la disposition du projet s'impose.

Au-delà de la participation de l'Etat nigérien et des bénéficiaires, l'administration chargée de la gestion financière du projet fait face à la gestion de trois (03) fonds importants constitués du prêt FAD, et des deux dons GAFSP et AECID.

Au vu de cette diversification de bailleurs et dans le cadre de notre étude portant sur **LA GESTION FINANCIERE ET COMPTABLE DES PROJETS ET PROGRAMMES A FINANCEMENT MULTIPLE : « CAS du Projet de Mobilisation des Eaux pour le Renforcement de la sécurité Alimentaire PMERSA »** nous nous sommes interrogés sur la question principale suivante à savoir :

¹ *Forum de haut niveau des ministres en charge du développement. 28 fév. au 02 Mars 2005*

² *OCDE, Enquête 2008. Suivi de la mise en œuvre de la déclaration de Paris*

³ *OCDE, Enquête 2008. Suivi de la mise en œuvre de la déclaration de Paris*

1.1.1. Principale question

- Comment les dépenses sont exécutées par le projet et leur justification aux bailleurs ?

De cette question nous dégagerons les objectifs et les différentes hypothèses de l'étude.

1.2. OBJECTIFS ET HYPOTHESES

1.2.1. Les objectifs de notre travail consistent

1.2.1.1. Objectif Général

De façon générale, l'objectif est de contribuer à l'amélioration de la gestion financière et comptable du PMERSA - MTZ par la comparaison entre les procédures existantes et la pratique de la gestion financière par le projet.

1.2.1.2. Objectifs spécifiques

Plus spécifiquement :

- Décrire et analyser les procédures de gestion financières et comptables du PMERSA – MTZ,
- Identifier les dysfonctionnements dans le cadre de l'application de ces procédures et proposer des pistes d'amélioration.

1.3. HYPOTHESES

Pour répondre aux questions suscitées, nous avons formulé deux hypothèses que sont :

- Le non-respect des procédures administratives, comptables et financières dans l'exécution et la justification des dépenses dans le cadre du PMERSA-MTZ ne facilite pas les décaissements des fonds,
- L'inexistence des procédures communes d'exécution et de justification des dépenses n'accélèrent pas le décaissement des fonds par les bailleurs et ne facilitent pas la gestion du projet par le respect des délais de son exécution.

Le chapitre 2 suivant définit les différentes méthodes menées pour le traitement du thème et les difficultés rencontrées.

CHAPITRE 2 : METHODOLOGIE APPLIQUEE

La méthodologie de recherche est une démarche à suivre dans le cadre d'un travail de scientifique afin d'atteindre un résultat (nouvelle découverte). Pour atteindre les objectifs de notre étude, nous procédons de trois façons :

2.1. LA REVUE DOCUMENTAIRE

Bernard Pochet (2012)¹ précise que la recherche documentaire est essentiellement une recherche de références de documents qui correspondent à une question documentaire.

Nous avons ainsi mené les recherches d'abord au niveau des archives du projet. Cette recherche à consister à consulter les documents du projet : Le manuel des procédures administratives et financières, les conventions, le rapport d'évaluation, les relevés bancaires, les états de rapprochement bancaire, les tableaux d'exécution des budgets et quelques documents sur les audits antérieurs réalisés dans le cadre de la supervision du projet.

Ensuite, en ligne et sur internet : Au niveau de la bibliothèque en ligne de 2iE, les sites de la BAD, de la BOAD et autres publications sur le Niger et ceux des études déjà réalisées en rapport avec le thème.

Puis une collecte de données au niveau des autres archives et auprès du personnel du projet PMERSA MTZ.

2.2. LES ENTRETIENS

La collecte des informations par les entretiens a été menée de deux façons :

- Une collecte d'information auprès du personnel du projet. Celle-ci a consisté d'une part à un entretien direct individuel à travers un guide d'entretien, ensuite la collecte d'information à travers le remplissage d'un questionnaire relatif au thème.
- Une recherche d'information (entretiens oraux) auprès de plusieurs personnes ressources d'autres projets similaires intervenant dans la même zone ayant en charge divers domaines de gestion des projets.

2.3. TRAITEMENT DES DONNEES

La plupart des données recueillies étaient initialement en vrac.

Le traitement a d'abord consisté à une relecture, puis au tri et à un classement par thème, par date et enfin par la saisie sur l'ordinateur.

¹ Bernard Pochet (2012). *Lire et écrire la littérature scientifique*, Presses agronomiques de Gembloux, 119 pages.

A cette dernière phase, nous avons procédé à des retraitements de certaines données pour faciliter l'analyse et la compréhension, mais aussi fait appel à des méthodes et calculs statistiques et mathématiques.

2.4. DIFFICULTES RENCONTREES

Dans le cadre de cette recherche, nous avons été confrontés à un certain nombre de difficultés dont deux étaient cruciales :

En premier, l'indisponibilité du personnel clé du projet. Le personnel est soit constamment sur le terrain dans le cadre de la réalisation des activités, ou soit en formation ou en réunion. Ils consacrent leur temps de présence au bureau aux travaux administratifs et à évacuer des instances.

En second, le manque de bibliothèques modernes¹ dans la région de Maradi pour faciliter la consultation de divers ouvrages.

L'application de cette méthodologie nous a permis de traiter les quatre (04) chapitres du mémoire et a permis d'aboutir aux résultats du chapitre 3.

¹ *L'Alliance Française seulement*

CHAPITRE 3 : RESULTATS DE L'ETUDE

Les résultats constituent l'ensemble des informations et données collectées dans le cadre de l'étude. Ils sont présentés dans ce chapitre et analysés dans le chapitre suivant. Ici, nous abordons d'abord une première partie qui présente le projet PMERSA pour faciliter la présentation des différents résultats de la recherche sur la gestion financière du projet et dans une deuxième les résultats des recherches sur les procédures et leur application par le projet.

3.1. PRISE DE CONNAISSANCE AVEC LE PROJET PMERSA-MTZ

3.1.1. PRESENTATION DU PROJET

Le Projet de Mobilisation des Eaux pour le Renforcement de la Sécurité Alimentaires (PMERSA) dans les régions de Maradi, Tahoua et Zinder (MTZ) a débuté ses activités en Mai 2012. Il fait suite aux premiers projets mis en œuvres et financés par le groupe de la banque Africaine de Développement (BAD) tels que le PMET Tahoua, le PADAZ Zinder, le PVDT Dosso-Tillabéri et la PADL Diffa. Les leçons tirées de la mise en œuvre de ces quatre (04) premiers projets ont conduit à la mise en œuvre du PMERSA-MTZ.

➤ Au plan juridique le projet PMERSA-MTZ est régi par deux grandes réglementations qui sont d'une part, le cadre réglementaire : L'accord de prêt N° 2900150025493 du 29 Novembre 2011 entre la république du Niger et la BAD qui est chef de fil de bailleurs de fonds pour le PMERSA-MTZ, le rapport d'évaluation de juin 2011, les règles et procédures de la BAD pour l'acquisition des biens et travaux, les règles et procédures pour la sélection de consultants, le manuel de décaissement de la BAD et la loi instituant code de travail en république du Niger. D'autre part, les documents nationaux de référence : Les différentes lois, ordonnances et les décrets¹ portant sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, la politique d'Aménagement du territoire, le régime de l'eau, l'environnement, les aménagement hydro agricoles. Mais aussi la décision N° AECID 109/11 du 20 juillet 2011.

➤ Au plan institutionnel, le PMERSA-MTZ étant un projet qui intervient dans le domaine de l'agriculture, le premier ministère concerné par le projet est le ministère de l'agriculture, tutelle des projets chargés des questions agricoles.

Ensuite le ministère du plan qui est le répondant des bailleurs de fonds pour l'ensemble des projets à financement extérieurs. Ce ministère est d'ailleurs représentant de l'Etat du Niger pour la signature des accords de prêts et de dons et l'ordonnateur délégué des fonds extérieurs.

¹ *Lois et leurs modifications de 1960 à 2008.*

3.1.1.1. Les structures de gestion du projet

Il s'agit d'abord de la Direction Générale du Génie Rural, DGGR qui est l'organe d'exécution du projet. Ensuite deux autres organes principaux que sont :

➤ **Le comité de pilotage du projet**

Il est l'instance supérieure d'orientation et de décision du projet et présidé par le secrétaire général du ministère de l'agriculture. Il est composé de six (06) membres issus des ministères concernés mais aussi des secrétaires généraux adjoints et représentants des autres couches de la société des trois régions concernées par le projet. Il a pour rôle :

Au plan national, son rôle est d'examiner les résultats du Projet, de discuter des programmes, d'approuver les prévisions et exécution budgétaires. Il fait des recommandations pour l'atteinte des objectifs et discutera des orientations stratégiques.

Au niveau régional, il contribue à la mobilisation des partenaires et à la coordination à travers des cadres de concertation pour une bonne coordination des activités du projet. Dans le cadre de ses activités, il se réunit deux fois par an.

➤ **La cellule nationale de coordination du projet**

Il s'agit de l'unité chargée de l'exécution et de la coordination des activités du projet, l'équipe de projet. Elle est composée d'un coordonnateur, cinq (05) experts, un comptable principal, un assistant comptable, trois (03) chefs d'antenne (pour Maradi, Tahoua et Maradi) et un personnel d'appui.

3.1.1.2. Objectifs du PMERSA-MTZ

➤ L'objectif sectoriel du projet (objectif global poursuivi par d'autres projets du même genre) est de contribuer à la sécurité alimentaire des populations. Les résultats attendus à ce niveau consistent à une augmentation de 10 points (52% en 2011 à 62% en 2016) du niveau de la sécurité alimentaire des populations.

➤ L'objectif spécifique est d'augmenter de façon durable la production agricole et la productivité agricole, notamment des céréales, des produits maraichers¹.

Pour permettre la réalisation de ses objectifs, les activités du projet sont réparties dans trois (03) principales composantes :

¹ *Annexes technique du rapport d'évaluation de PMERSA. Juin 2011.33p*
BOUBACAR HAMA Oumarou | M2MEO_092017

➤ **La composante A : Infrastructures pour la mobilisation des eaux**

Cette composante est au cœur des interventions du projet. Elle a pour objectifs la réalisation et la réhabilitation de trois (3) grands types d'ouvrages : Les seuils d'épandage, les mini barrages et les périmètres irrigués.

➤ **La composante B : Renforcement de la production agricole et actions d'accompagnement.**

Celle-ci a pour objectif de responsabiliser les trois (03) principaux groupes cibles : les agriculteurs, les éleveurs et les collectivités des zones d'intervention du projet à travers l'accompagnement pour assurer une pérennité des infrastructures à la fin du projet.

➤ **La Composante C : Gestion de projet**

Cette composante est relative aux dispositions de fonctionnement du projet. Il s'agit du recrutement et de la formation du personnel, de leur prise en charge par le projet et de la mise à disposition des moyens matériel pour le fonctionnement.

3.1.2. Les Sources de financement du projet

Le coût total du projet est de 40.433.000 d'unités de compte (UC) soit 30.165.406.000 FCFA. Les différentes sources de financement sont constituées de prêt, don et contribution de l'Etat et des bénéficiaires. Le tableau ci-dessous présente le détail par montant :

Tableau 1 : Les sources de financement du projet

SOURCES	Millions d'UC			Millions FCFA			Millions US\$
	Devises	M. Locale	Total	Devises	M. Locale	Total	
GAFSP	16,927	4,093	21,020	12 625,531	3 052,777	15 678,308	33,00
AECID	5,851	3,707	9,558	4 364,144	2 765,055	7 129,199	15,00
FAD	5,760	3,580	9,340	4 296,626	2 669,935	6 966,561	14,66
Gouvernement	0	0,405	0,405	0	301,869	301,869	0,64
Bénéficiaires	0	0,120	0,120	0	89,469	89,469	0,19
Total	28,538	11,905	40,443	21 286,301	8 879,098	30 165,406	63,49

Source : Annexes techniques du rapport d'évaluation PMERSA Juin 2011

Selon ce tableau, nous pouvons déduire que le GAFSP est le plus grand contributeur avec 52%, suivi de la coopération espagnole 24%, le FAD 23% et le gouvernement et les bénéficiaires directs 1%.

Les financements de GASFP et de la Coopération Espagnole (AECID) sont constitués essentiellement de dons et celui du FAD d'un prêt. Les conditions du prêt sont les suivantes :

Détail du prêt du FAD

- **Montant du prêt :** 9.340.000 UC soit 6.966.561.000 FCFA
- **Durée du prêt :** 50 ans avec un différé de 10 ans
- **Taux d'intérêt :** 1% par an pour les dix (10) premières années de remboursement et 3% par an pour les trente (années) restante.
- **Commissions de services :** 0,75% du montant décaissé non encore remboursé ;
- **Commissions d'engagement :** 0,50% du montant non encore décaissé et après 120 jours de la signature de l'accord de prêt.

3.1.3. DUREE DU PROJET

La durée initiale du projet PMERSA-MTZ est de cinq (05) années. Le calendrier d'exécution du projet prévoit dix étapes qui vont de l'évaluation au deuxième trimestre 2011 au rapport d'achèvement du pays au troisième trimestre de 2016 et du rapport d'achèvement FAD en Décembre 2016.

Les accords de prêt et de dons ont prévu les derniers décaissements au 31 Décembre 2016. Toutefois, jusqu'à Septembre 2018 le projet est encore en cours d'exécution, car sa durée a été prorogée deux fois pour la période de janvier 2017 à Novembre 2019. Celle-ci est due entre autre au retard dans l'exécution des contrats de travaux. Par ailleurs, au cours de l'exécution du projet deux incidents ont entraînés la suspension de financement FAD :

- **En 2014 suite à une malversation de plus de 209,3 millions FCFA entre 2012 et 2014**
et
- **Un retard dans la transmission des documents comptables à la BAD.**

3.2. LES DIFFERENTES PROCEDURES ET PRATIQUES DE LA GESTION FINANCIERE DU PROJET

3.2.1. Les méthodes de décaissement et justification des dépenses par bailleur

Le tableau ci-dessous illustre les différentes méthodes de décaissement par bailleur de fonds

Tableau 2 : Les méthodes de décaissement par bailleur

	Paiement direct (PD)	Usage du compte spécial
FAD	Oui	Oui
GAFSP	Oui	Non
AECID	Non	Non

Source : nous-mêmes

Au vu de ce tableau, on constate que le GAFSP n'utilise que la méthode de paiement direct, l'AECID utilise le compte spécial et le FAD les deux méthodes.

3.2.1.1. Procédures de décaissement et de justification des fonds GAFSP et FAD

Les deux fonds sont administrés par la BAD. Pour accéder à un décaissement du compte de prêt en vue d'approvisionner le compte spécial :

- Présenter un dossier de demande,
- Justifier au moins 50% de la dernière avance
- Justifier l'intégralité des avances précédentes (pour les autres décaissements après le premier).

Le premier décaissement du FAD a été effectué le 1^{er} Aout 2012 à la cellule nationale de coordination du projet et un virement de 300.000.000¹ a été fait en faveur de l'unité de coordination du projet UCP.

➤ **Le dossier de demande de reconstitution de fonds (DRF)**

Le dossier comprend les pièces suivantes :

- Une lettre d'accompagnement,
- Une demande officielle selon le formulaire de la BAD (A1),
- Un état récapitulatif des dépenses selon le formulaire de la BAD A2
- Le PTBA selon le formulaire A3 ;
- L'état de rapprochement bancaire de la période (mois en mois)
- Les pièces justificatives ;
- Les autres documents pertinents : Marchés, bon de commande, facture définitive...

3.2.1.1.1. Justification des avances précédentes

La justification des avances précédentes se fait à base des pièces comptables et des formulaires BAD ci-dessus qui doivent être signés par le coordonnateur du projet après sa vérification et celle du RAF. Les formulaires sont transmis en fin au ministère du plan pour signature.

La justification du premier décaissement devait se faire au minimum à hauteur de 50% pour prétendre à un deuxième.

Pour un troisième décaissement suivant, il faut justifier de 50% du précédent (deuxième) et de l'intégralité du reliquat du premier.

➤ **Exemple :** Pour prétendre à une reconstitution du fonds de roulement (deuxième décaissement) l'UCP doit justifier au moins 50% de 300.000.000 FCFA soit au moins 150.000.000 FCFA.

3.2.1.2. Procédures de décaissement de l'AECID

Les activités financées sont réparties en deux grandes catégories selon les postes budgétaires de l'AECID :

La catégorie 1 : Les frais de formation, les activités de conseil et d'étude, les frais généraux et de gestion, l'évaluation à mi-parcours et l'assistance technique apportée à la DGGR.

Montant : 629,7 millions FCFA

La catégorie 2 : intrants et moyens de production, achat de véhicules et équipements et les travaux de construction et de réhabilitation des infrastructures. Montant : 2.322 millions FCFA.

Ce montant n'est qu'une partie de 7.129.199.000 FCFA annoncé à l'évaluation du projet et correspondait à deux sources de financement :

- Une première de 4.500.000 d'euros soit 2.951.806.500 FCFA en trois (03) tranches et
- Une promesse d'octroi de prêt. Cependant, le Niger n'a pas sollicité le prêt après l'obtention de la subvention. Ceci a déséquilibré les prévisions initiales de ressources faites en 2011.

Conditions liées aux décaissements des fonds

Pour bénéficier du premier décaissement, l'Etat du Niger devait remplir les conditions suivantes :

- Pour le premier décaissement : Ouverture d'un compte bancaire au nom de PMERSA/MTZ/AECID pour recevoir uniquement les versements de l'AECID. Ici, précisons que l'agence autorise la réception sur le compte des éventuels intérêts générés et ils subiront les mêmes procédures de traitement que la subvention.

- La création du comité de pilotage, le recrutement du coordonnateur du projet, un mémorandum d'entente entre la BAD, le MAG et l'AECID et la mise en place d'un manuel de

¹ *Relevés bancaires 2012.*

procédures administratives et comptable conforme aux normes internationales et aux système de gestion des fonds publics.

- Une prévision de dépenses préalablement validée par le comité de pilotage.

3.2.1.2.1. Justification des fonds de l'AECID

Dans le cadre de l'AECID, l'ensemble des fonds ont été débloqués à la date du 2014 et sont virés dans le compte principal prévu à cet effet.

Les décaissements se fonds par virement ou par émission de chèque bancaire pour les retraits espèce pour les dépenses relatives aux missions.

Pour la justification des dépenses, le manuel des procédures du projet a prévu une justification de toutes les dépenses à la BAD. Mais dans la pratique et à partir de 2014 l'AECID a demandé une transmission directe des justifications des dépenses exécutées sur ses fonds.

A ce niveau, une révision du manuel des procédures est nécessaire.

NB : l'article N° 6 de la décision Décision N° 109/11 autorise le projet à recevoir des interets sur le compte spécial ouvert à la Bagri. Les conditions d'utilisation de ces interets seront les memes que pour la subvention, mais le projet n'a jamais placé ces fonds.

3.2.2. La gestion budgétaire

3.2.2.1. Les calendriers budgétaires

3.2.2.1.1. Les dates clés de la gestion budgétaire

Tableau 3: Les dates clés de la gestion budgétaire

Date (période)	Evénements
Du 01 Jan au 31 Déc.	Période budgétaire
Mi-septembre à fin Sept.	Convocation du personnel technique et différents spécialistes, experts et autres intervenants par le coordonnateur pour : <ul style="list-style-type: none"> ➤ L'élaboration du programme d'activités de l'année N+1 ; ➤ D'établir le niveau d'exécution de l'année en cours, ➤ D'évaluer les activités de l'année N ; ➤ Présentation par le coordonnateur du niveau technique des activités et des investissements de l'année en cours
30 novembre au plus	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Etude et élaboration du projet de budget annuel, ➤ Présentation du PBA au personnel technique, Discussions, observations amendement et mise à jour du PTBA
20 décembre au plus	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Finalisation et validation du PBA au niveau projet, Transmission au comité de pilotage, à la BAD et l'Etat du Niger <ul style="list-style-type: none"> ➤ approbation du Budget par le comité de pilotage.
30 janvier N+1	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Approbation du Budget par la BAD

Source : Nous-mêmes¹

Selon le tableau ci-dessus, la période budgétaire est du 01/01/N au 31 /12/N. L'élaboration du projet de budget de l'année suivante (N+1) commence de mi-septembre pour s'achever au 30 Janvier N+1 date de son approbation définitive.

Constat 1 : A ce niveau, nous constatons que l'approbation du budget qui devait intervenir chaque année en Janvier N+1 intervient régulièrement en Mars (2013-2014), en Juillet (2015 et 2016), en Juin (2017) et en Mai (2018)². Celle-ci est liée entre autre au retard dans la convocation et la tenue de la réunion du comité de pilotage. **Ce qui retarde considérablement la réalisation des engagements.**

3.2.2.1.2. Le calendrier des dépenses

Le calendrier ci-dessous en millions d'unité de compte UC (1 UC = 745,882 FCFA en 2011) présente les prévisions des dépenses par composantes et par année :

Tableau 4: Prévision des dépenses par composante

COMPOSANTES	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
1. Infrastructures de collecte et de mobilisation des eaux	1,254	12,616	10,335	5,801	0,595	30,601
2. Renforcement de la production et actions d'accompagnement	0,594	1,871	1,564	1,549	1,079	6,657
3. Gestion du Projet	0,539	1,049	0,540	0,502	0,556	3,185
TOTAL	2,387	15,536	12,438	7,852	2,229	40,443

Source : Annexes techniques du rapport d'évaluation PMERSA Juin 2011

Le tableau montre que l'essentiel des dépenses doivent se réaliser au cours des deuxième, troisième et quatrième années d'exécution. Le projet devrait atteindre un taux d'exécution respectivement de 44,64 et 94% en ces trois années.

Le tableau ci-dessous présente les budgets par composante :

Tableau 5: Taux d'exécution du budget (TEB) par année et par composante 2012 - 2016

		RÉALISATION						TAUX D'EXECUTION					
		2012	2013	2014	2015	2016	Total	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Composante A	Travaux	0	120 162	2 653 372	4 464 976	3 562 265	10 800 775	0,00%	10,13%	57,86%	53,45%	40,12%	46,95%
	Biens	0	0	0	70 370	45 250	115 620	0,00%	0,00%	0,00%	53,75%	37,90%	20,57%
	Services	111 439	363 146	121 718	269 152	395 390	1 260 845	33,03%	84,45%	22,15%	46,77%	86,71%	62,70%
	Fonctionnement	0	0		0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Total A		111 439	483 308	2 775 090	4 804 498	4 002 905	12 177 240	30,88%	28,33%	51,80%	53,03%	42,34%	47,61%
Composante B	Travaux		2 171	49 257	0	0	51 428	0,00%	3,26%	72,68%	0,00%	0,00%	31,55%
	Biens		249 870	248 834	500	506 782	1 005 986	0,00%	50,26%	25,40%	0,06%	63,11%	31,82%
	Services	5 563	122 942	190 721	95 404	441 230	855 860	4,70%	36,83%	35,50%	10,92%	45,92%	31,63%
	Fonctionnement			0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Total B		5 563	374 983	488 812	95 904	948 012	1 913 274	1,85%	41,77%	30,84%	5,36%	53,27%	31,62%
Composante C	Travaux		74 088	19 360	15	3 167	96 630	0,00%	104,67%	97,54%	0,24%	0,00%	99,63%
	Biens	579	250 047	166 382	0	2 711	419 719	0,00%	118,43%	120,96%	0,00%	10,48%	110,02%
	Services		25 726	20 274	300	79 790	126 090	0,00%	69,53%	26,45%	0,12%	27,64%	19,42%
	Fonctionnement	102 906	304 110	259 209	289 451	320 373	1 276 049	78,91%	101,49%	80,17%	72,57%	74,37%	87,85%
Total C		103 485	653 971	465 225	289 766	406 041	1 918 488	22,26%	105,72%	83,47%	43,90%	54,54%	74,35%
Total	Travaux	0	196 421	2 721 989	4 464 991	3 565 432	10 948 833	0,00%	14,84%	58,25%	53,33%	40,09%	470,60%
	Biens	579	499 917	415 216	70 870	554 743	1 541 325	0,16%	62,67%	30,99%	6,95%	58,56%	37,54%
	Services	117 002	511 814	332 713	364 856	916 410	2 242 795	23,51%	63,91%	28,60%	21,50%	53,73%	41,79%
	Fonctionnement	102 906	304 110	259 209	289 451	320 373	1 276 049	78,91%	101,49%	80,17%	68,94%	74,37%	86,59%
Total Général		220 487	1 512 262	3 729 127	5 190 168	5 356 958	16 009 002	19,58%	46,94%	49,72%	45,09%	44,72%	46,80%

Source : Tableau d'exécution budgétaire PMERSA 2018 (informations retraitées par nous-mêmes).

Le tableau ci-dessus, fait ressortir les taux d'exécution budgétaire par composante et par année de 2012 jusqu'à 2016 date initiale de la fin du projet. Ils sont respectivement de 19,58 ; 46,94 ; 49,72 ; 45,09 et 44,72% soit un taux d'exécution globale de 46,80% en fin 2016.

3.2.3. Les procédures de passation de marches

¹ Informations collectées du manuel de procédures du PMERSA

² Rapport financier Mission BAD 2018.

Les principes du plan de passation des marchés préconisent que les acquisitions de travaux, biens et services des trois (03) fonds (FAD, GAFSP et AECID) soient faits conformément aux règles et procédures de la BAD par l'utilisation de ses dossiers d'appel d'offre (DAO) types.

Les procédures d'acquisition de travaux, biens et services concernent la sélection des consultants et l'acquisition des travaux et biens.

3.2.3.1. La sélection des consultants

La sélection des consultants est relative aux prestations de service conseil, ingénierie, service financier, supervision de travaux, les études environnementales, l'identification ou la préparation et l'exécution des projets. Il existe plusieurs méthodes de sélection des consultants :

3.2.3.1.1. La méthode basée sur la qualité et le coût (SBQC)

Cette méthode consiste à sélectionner un consultant parmi une liste restreinte en prenant en compte la qualité des propositions et le coût des services. Elle se fait en trois étapes qui sont :

- **Préparation et validation de la demande**
- **Réception et ouverture des plis et**
- **L'attribution définitive**

A chaque étape correspond à l'obtention d'un avis de non objection de la BAD.

3.2.3.1.2. Les méthodes de sélection basée sur la qualité et l'entente directe

Ces autres méthodes sont calquées sur les grandes lignes de la SBQC à l'exception de la méthode de l'entente directe.

➤ **Sélection basée sur la qualité (SBQ)**

Elle peut être appliquée dans les types de missions spécialisées dont la définition des TDR est difficile ; des missions ayant pour objectifs l'obtention de services de qualité et dans les cas mission à proposition difficilement comparable.

➤ **L'entente directe**

Utilisé exceptionnellement, l'entente directe n'est acceptée que si elle présente un avantage par rapport à l'appel à concurrence dans les cas suivants :

- Pour le prolongement d'activités déjà menées par un consultant ;

- Dans les cas d'urgence ;
- Pour les contrats de très faible montant ;
- En cas de proposition à qualité voulue unique.

Les trois autres méthodes de sélection sont

- La sélection dans le cadre d'un budget déterminé (SCBD)
- La sélection au moindre cout,
- Et La sélection basée sur les qualifications des consultants.

3.2.3.2. Durée moyenne pour la sélection d'un consultant

Nous avons fait une simulation de la durée moyenne pour la procédure de sélection d'un consultant présentée dans le tableau ci-dessous :

Tableau 6: Simulation de la durée de la sélection d'un consultant

Elément	Temps moyen
Lancement de l'avis de manifestation d'intérêt	01 semaine
Etablissement de la liste restreinte	02 semaines
Réception et ouverture des plis	01 semaine
Réception des 03 Non objections.01 semaine / NO	03 semaines
Notification et signature du contrat	01 semaine
Total	08 semaines

Source : Nous-mêmes

A cette durée moyenne de 08 semaines s'ajoute la durée d'exécution de l'activité selon le type de consultation.

3.3. L'ACQUISITION DES TRAVAUX, BIENS ET SERVICES

Selon la nature des prestations, le projet peut utiliser trois (03) groupes de modes de passation de marché que nous résumons ci-dessous : L'appel d'offre, la consultation des fournisseurs et l'entente directe.

3.3.1. L'appel d'offre Le mode d'appel d'offre national et international est applicable aux marchés de travaux et une partie des biens est concernées (acquisition de motopompes). Cout total prévu 26,149 millions UC soit à peu près 18.304.300.000 FCFA

Les différentes étapes doivent être obligatoirement respectées :

- Lancement de publication ;
- Réception et ouverture des plis ;
- Jugement des offres ;
- Attribution définitive du marché ;
- Notification du marché ;

3.3.2. La Consultation des fournisseurs

Ce mode de passation de marché est applicable à l'échelle nationale ou internationale pour l'acquisition de travaux, biens et services. A ce niveau, les différentes étapes de la méthode se résumement comme suit :

- A la préparation du dossier (demande de cotation, au moins trois (03) fournisseurs)
- A la réception et l'ouverture des plis (ouverture des plis en séance publique) ;
- L'attribution définitive et la notification se font comme dans l'appel d'offre.

3.3.3. L'Entente directe

Ces marchés sont conclus sans appels à la concurrence pour les services de consultants.

Dans le cadre de ses différentes procédures de passation de marché, le projet dispose de deux niveaux pour exécuter les marchés : La revue à priori et la revue postériori.

- **La revue à priori** qui consiste pour le PMERSA à obtenir un avis de non objection sur un ensemble de neuf (08) documents avant leur publication.
- Il s'agit de l'AAO, DAO, avis à manifestations d'intérêt ; rapport d'évaluation des offres des marches de biens et services ; liste d'évaluation des propositions financières des consultants ; liste restreinte ; rapport d'évaluation des propositions techniques des consultants, projet de contrat figurant dans les DAOs.
- **La revue à postériori** relative au marché d'acquisition de biens et travaux dont le montant ne dépasse pas 50.000 UC (soit 40 millions FCFA) et 20.000 UC (soit 16 millions FCFA) pour les services. Pour déterminer la contrevaieur de l'UC en FCFA nous dressons le tableau ci-dessous :

Tableau 7 : Détermination de la contrevaieur de l'UC en FCFA

UC	Valeur FCFA en Av. 2011	Valeur FCFA en Nov.2018
1	745,882	801,042 ¹
20.000	14.917.640	16.020.840
50.000	37.294.100	40.052.100

Source : Nous-mêmes

3.3.4. Les procédures appliquées au fonds AECID

Malgré l'alignement de l'AECID aux procédures de passation de marché la BAD, les principes d'exécution de ses marchés sont plus uniquement à priori car l'AECID n'a pas fixé de seuil pour les décaissements sur ses fonds.

3.4. LA SUPERVISION DU PROJET

Les procédures administratives et financières préconisent deux niveaux de supervision du projet : la supervision externe et la supervision interne.

3.4.1. La supervision externe du PMERSA -MTZ

3.4.1.1. Supervision par la BAD

La supervision de la BAD consiste à effectuer périodiquement des missions pour s'assurer de la bonne exécution technique, administrative, comptable et financière du projet. Ses missions sont effectuées :

- Pour faciliter le démarrage du projet et le premier décaissement ;
- Au moins trois missions tous les deux ans ;
- Dans le cadre de la revue à mi-parcours
- En cas de la révision de la liste des biens et services et
- Une mission d'évaluation après la clôture du projet.

Ces missions de supervision peuvent être classées en deux grandes catégories :

¹ BAD. Taux de change mois de novembre 2018.

- Les missions de supervision classiques et
- Les missions d’audit et de supervision financière.

Au cours de la période d’exécution du projet, la BAD a régulièrement mené ces missions à partir de 2013 soit deux fois toutes missions confondues. En 2012 il s’agit de la mission de lancement du projet.

La mission de revu à mi-parcours a eu lieu en 2016.

3.4.1.2. Le Ministère de l’agriculture (tutelle)

La supervision du ministère est plus technique.

Elle s’effectue à travers la participation d’un de ses représentants dans les commissions des marchés ; dans les commissions d’évaluation pour le recrutement du personnel ; la participation au comité de pilotage (présidence) et la participation de ses experts aux activités opérationnelles du projet.

Une mission matérielle effectuée une fois par an une mission de supervision sur le terrain.

Dans le cadre de la supervision, une seule intervention ministérielle (ministre de l’agriculture) mais des missions des autres directions et de supervision de la campagne agricole ont été menées par les autres institutions chargées de la question de l’agriculture et de l’élevage.

3.4.1.3. Audit externe

Un audit financier doit être effectué une fois par an et aboutira à la production d’un rapport d’audit et d’une lettre de recommandation au projet.

Le coordonnateur du projet est chargé de la mise de cette condition et des recommandations issues.

Les rapports d’audit doivent être effectués et transmis à la BAD six mois plus tard après la clôture de l’exercice.

Dans le cadre de la supervision externe le premier n’est intervenu qu’en 2014 ;

3.4.2. La supervision interne

3.4.2.1. Le contrôle interne

Les objectifs du contrôle interne d’un point de vue comptable sont :

- Prévenir les erreurs et les fraudes,

- Protéger les actifs du projet et
- Assurer un enregistrement comptable et correct de toutes les opérations.

Ces trois points du contrôle relatifs à la prévention des erreurs et des fraudes, à la protection du patrimoine et l'enregistrement comptable des opérations n'ont pas été bien appliqués au démarrage du projet et jusqu'au début de l'année 2017.

En effet, des malversations dont les montants cumulés de 209,30 millions FCFA ont été constatées entre 2012 et 2014.

Aussi, la non application des enregistrements corrects des opérations comptables a retardé le réapprovisionnement du compte spécial FAD et a conduit à un ralentissement dans le fonctionnement du projet.

3.4.3. Le suivi des recommandations antérieures

Suite aux audits externes réalisés en 2017 et 2018 pour les exercices 2016 et 2017 plusieurs recommandations ont été faites par les cabinets d'audit. Ces recommandations doivent être suivies et mises en œuvre par le projet à travers le RAF pour ce qui concerne les aspects administratif et financiers.

Les recommandations formulées en 2016 et 2017 ont été quasiment mises en œuvre à la date du 30 Juin 2018¹. Le tableau ci-dessous retrace le détail de la mise œuvre des recommandations.

Tableau 8 : Mise en œuvre des recommandations antérieures

	Nbre total de recommandations	Nbre de mise en œuvre 2017-2018	Encours de mise en œuvre	Non mise en œuvre En 2018
2016	08	08	00	01
2017	35	28	01	06
Totaux	43	36	01	07

Source : Nous-mêmes

36 recommandations ont été mise en œuvre sur un total de 43 01 est en cours et 07 ne sont pas encore mises en œuvre. **La mise œuvre de ses recommandations à partir de 2018 contribue au renforcement du contrôle interne et de la gestion financière du projet.**

3.5. L'ORGANISATION COMPTABLE DU PROJET

L'objectif de l'organisation comptable du PMERSA - MTZ est de présenter les principes comptables et les méthodes d'évaluation, de décrire les principaux schémas comptables et de décrire les techniques de confection des états financiers.

3.5.1. Le plan comptable du projet

Le PMERSA applique le système comptable OHADA.

Les états financiers annuels sont calqués sur la base des règles et principes comptables du SYSCOHADA.

La comptabilité est tenue par catégorie de dépenses, par composante, par sources de financement.

3.5.2. Les travaux de fin d'exercice

Les travaux de fin d'exercice concernent les procédures d'arrêté des comptes et les procédures de clôture annuelle des comptes.

3.5.2.1 Les procédures d'arrêté des comptes

Le manuel des procédures recommande un arrêté des comptes tous les six (06) mois. Il s'agit de l'enregistrement correct et exhaustif de toutes les opérations à travers le contrôle de la spécialisation des exercices et les rapprochements bancaires.

➤ Le contrôle de la spécialisation des exercices

- Il consiste à rapprocher la liste des contrats et marchés conclus au cours de la période dans TOMPRO avec les réalisations,

- Les bordereaux de livraison,

- Les dates des factures avec celles de leur enregistrement....

➤ L'état de rapprochement bancaire des comptes spéciaux avec les données de TOMPRO.

3.4.1.2. Procédures de clôture annuelle

La clôture annuelle doit être effectuée au moins une fois par an.

Elle permet de présenter des états financiers réguliers, sincères et présentant une image fidèle de la situation financière et des résultats du projet.

Ces différents résultats sont analysés dans le quatrième chapitre intitulé discussions et analyses.

Chapitre 4 : DISCUSSIONS ET ANALYSES

Dans ce chapitre, nous analyserons les différentes procédures de décaissement, de justification des dépenses d'une part et d'autres parts la gestion budgétaire et les procédures de passation de marché.

4.1. ANALYSE DES PROCEDURES DE DECAISSEMENT ET DE JUSTIFICATION DES FONDS

4.1.1. Les différents modes de décaissement et de justification de fonds

Selon le manuel de procédures administratifs et financières les différents modes de décaissements à utiliser par le projet : Les décaissements pour approvisionner les comptes spéciaux et la méthode de demande paiement direct (DPD). Cette dernière méthode est utilisée pour les paiements dans le cadre des fonds GAFSP et FAD. Cependant, pour éviter l'invalidation des pièces lors des missions de contrôle de la BAD, le projet a toujours préféré la méthode à priori qui consiste à la validation préalable de l'opération par la BAD par l'obtention de la non objection. Pourtant, sauf en cas d'obtention rapide de la non objection, l'utilisation de la méthode facilite plus l'exécution des activités et des paiements et contribuera à améliorer le taux des décaissements en ce qui concerne les acquisitions des travaux.

Exemple : Calcul de différence de délai de paiement. Dans la pratique, l'obtention de l'avis de non objection de la BAD par le PMERSA-MTZ se fait au cours de la semaine de la demande.

Si la durée moyenne de l'ANO est de cinq (05) jours, le paiement avec procédure à posteriori est jour J : 1 jour. Le projet économisera ainsi 04 jours.

Dans le cas des fonds AECID, l'avis de non objection doit être obtenu pour toutes les opérations de paiement.

4.1.2. Tableau d'analyse comparé des procédures de décaissement et de justification des fonds

Tableau 9 : Comparaison des procédures de décaissement

Eléments	BAD		AECID
	FAD	GASFP	
1^{ER} DECAISSEMENT			
1. Ouverture d'un compte spécial	Oui	Non	Oui
2. Recrutement Equipe du projet : Coordonnateur, Resp. Passation de marchés, Comptable	Oui	Oui	Oui
3. Obtenir les fonds AECID 06 mois au plus le 1 ^{er} décaissement	Oui	Oui	N/A
4. Signature convention avec le BEEEI et de l'INRAN	Oui	Oui	Non
5. Produire le manuel de procédures 06 mois au plus après le 1 ^{er} décaissement	Oui	Oui	Oui
6. Création du comité de pilotage 06 mois au plus après le 1 ^{er} décaissement	Oui	Oui	Oui
SECOND DECAISSEMENT ET SUIVANT			
7. Lettre d'accompagnement	Oui	Oui	Non
8. Formulaire préétablis A1, A2, A3	Oui	Oui	Non
9. Pièces justificatives	Oui	Oui	Non
10. Etats de rapprochement bancaires	Oui	Oui	Non
11. % de justification des dépenses	50%	50%	Avancement du projet

Source : Nous –mêmes

Commentaire : Sur les onze (11) conditions liées aux procédures de décaissement trois (03) sont communes aux trois fonds soit 27%, sept (07) présentent des différences 64% et une (01) n'est pas applicable soit 9%.

Bien que les fonds FAD et GASFP soient tous les deux administrés par la BAD et annoncée dans le manuel des procédures, il n'a pas été ouvert de compte spécial pour les fonds GAFSP. Tous ses décaissements se font par paiement direct à travers des demandes de paiement direct (DPD). Pour les fonds de l'AECID, il suffit de justifier l'avancement du projet.

Malgré que la décision N° AECID 109/11 du 20 juillet 2011 préconise l'utilisation des procédures BAD, on observe une différence dans l'exécution des décaissements car les fonds ont été préalablement décaissés et ont servi à plusieurs acquisitions au démarrage du projet. Ce qui explique entre autre la consommation de ses engagements à hauteur de 96,45% au 30 septembre 2018 contre 79% pour GAFSP et 70% pour le FAD.

Constat 2 : l'inexistence de procédures communes d'exécution et de justification des dépenses constitue de facteurs de retard dans les décaissements de fonds.

4.2. ANALYSE DES PROCEDURES DE SUPERVISION DU PROJET

La supervision du projet est assurée à travers deux missions annuelles de la BAD et les missions de contrôle interne du Ministère de l'agriculture (tutelle du projet) et les audits externes annuels.

4.2.1. La périodicité des différentes supervisions

Les missions de supervision de la BAD devaient intervenir au moins trois (03) fois tous les deux ans après la première année de lancement. Ceci se traduit par une mission au moins par an. Au PMERSA - MTZ, la première mission de la BAD après celle du lancement est intervenue en Décembre 2012. Au cours des autres années suivantes les missions sont régulières. Pour l'année 2018, la dernière a eu lieu en Octobre.

La supervision du ministère de tutelle devait se faire à travers des missions ministérielles soit une visite terrain par an, des missions de supervision des directions techniques et d'appui (DEP) et de l'inspection générale des services Depuis son lancement en 2012, seul deux missions ministérielles (ministère de tutelle) de supervision ont été effectuées en 2013 et 2016.

Le tableau ci-dessous illustre les nombres de mission effectués au projet :

Tableau 10 : Récapitulatif du nombre de missions à effectuer de 2012 à 2018

Année	INSTITUTIONS			TOTAL	%
	BAD	MINISTERE DE L'AGRIULTURE	CABINET D'AUDIT/ MISSION D'AUDIT		
2012	1	0	1	02	40 ¹
2013	2	1	1	04	80
2014	2	0	1	03	60
2015	2	0	1	03	60
2016	2	01	1	03	60
2017	1	0	1	02	40
2018	03	0	-	03	60
TOTAL	13	02	07	18	75%

Source : *Nous-mêmes*

Commentaires : La supervision externe du projet a été assurée à plus 75% de 2012 à 2018. Sur 14 missions prévues la BAD a menée 13 en dehors de celle du lancement. Elle devait effectuer selon les procédures au moins trois missions tous les deux ans.

Quant aux missions de la tutelle, les procédures ont prévu des missions ministérielles chaque année. Mais après 2013, les autres interventions du ministère se sont effectuées à travers la direction des études en 2015 et une mission d'inspection en 2018.

Concernant les missions d'audit annuelles, elles se sont effectués mais les délais (06 mois après la clôture annuelle) de leur transmission à la BAD non pas respectés à l'exception de celui de 2017 transmis le 27 juin 2018². Aussi, compte tenu des corrections et rejets de la BAD, à l'exception de celui de 2012, la validation des autres rapports a été effectuée avec trois (03) à cinq (05) mois de retard.

Malgré ces différentes missions effectuées entre 2012 et 2018, le projet a été victime d'un détournement de plus de 209,30 millions FCFA entre 2012 et 2014.

¹ $100/5 = 20$. $20*2 = 40$

² *Rapport de mission de supervision BAD 2018.*

4.2.2. La supervision interne ou contrôle interne

Au plan interne la supervision du projet consiste à la mise en œuvre de toutes les actions permettant de prévenir et d'éviter les fraudes et les erreurs en vue d'assurer la protection de son patrimoine. Le RAF est responsable de la mise en œuvre de ces actions. Cependant, à ce niveau interne aussi, le non-respect des procédures comptables et financières notamment les procédures liées au règlement des factures n'ont pas été respectées. Ce qui a conduit à un double ou triples paiements des factures fournisseurs à base des doubles des anciennes factures déjà payées entre les périodes de 2012-2014. Par ailleurs, les procédures sur les rapprochements bancaires¹ n'étaient pas respectées en début des activités du projet. Elles consistaient pour chaque mois à les établir, les faire signer par le RAF et le coordonnateur puis les classer. Le respect de cette procédure aurait dû permettre de détecter immédiatement ces malversations évoquées ci-dessus.

Cependant, le non-respect de la procédure P.6 du manuel des procédures concernant les retraits des relevés et l'établissement des rapprochements bancaires a persisté jusqu'à l'année 2017 où l'absence du RAF à son poste n'a pas permis au projet d'être régulier dans l'établissement des rapprochements bancaires. Cette absence a aussi retardé l'audit des comptes 2016 et la transmission du rapport à la BAD à la date du 30 juin comme le prévoit les conditions du prêt. Ce qui a bloqué (pour une deuxième fois) le décaissement du fonds de roulement pendant 20 mois

Le projet est ainsi resté sans fonds de roulement pendant plusieurs mois avant la prise de service du nouveau RAF en Juillet 2017 pour débloquent le problème de virement de fonds par la BAD par la validation préalable du rapport d'audit de l'année 2016.

Constat 3 : la faiblesse ou le non-respect des procédures de contrôle interne du projet a eu comme conséquence un retard dans le décaissement des fonds de roulement et de certaines activités du projet.

4.3. ANALYSE DES PASSATIONS DE MARCHES ET DE L'EXECUTION DU BUDGET

4.3.1. La gestion des contrats de marchés

Le coût du projet d'un total de 30.165.406.000 FCFA est reparti entre quatre catégories de dépenses (en millions de FCFA) :

- Acquisition de Travaux : 19.537 soit 65%

¹ Manuel des procédures 2011 PMERSA. Page 24/32. P
BOUBACAR HAMA Oumarou | M2MEO_092017

- Acquisition de biens : 1 .806 soit 6%
- Services : 7.192 soit 24%
- Fonctionnement : 1.236 soit 5%

95% des dépenses doit être exécuté par les modes de passation de marchés correspondant : appels d'offres national ou international (AON, AOI), consultation des fournisseurs et l'entente directe.

A la date du 31 décembre 2016, date initialement prévue pour la fin des activités du projet, la situation totale de l'exécution des marchés se résume comme suit :

Tableau 11 : Résumé d'exécution des marchés de travaux

Nbre de marchés attribués	Nbre de marchés terminés	Nbre de marchés en-cours	Nbre de marchés résiliés
2012-2016			
200	166	23	11
Montant	15.136.141.545	2.411.093.173	350.285.100
2017-2018			
52	15	37	04
Montant	316.247.940	4.499.357.618	197.788.920

Source : nous-mêmes

Le tableau ci-dessous fait ressortir après retraitement, le niveau d'exécution des marchés de 2012 à 2018. Jusqu'à la fin 2016, le total de marchés signés par le projet avec les fournisseurs (entreprises-prestataires et consultants) étaient de 200 dont 166 marchés terminés pour un total de 15.136 millions FCFA ,23 encours pour 2.411 millions FCFA et 11 résiliés pour 350,2 millions FCFA dont une avance de 197,7 millions FCFA.

A la date du 31-12-2016, le projet devait clôturer avec un montant de travaux estimés de 28.535 millions FCFA de travaux, biens et services acquis cependant pour ces acquisitions, les 15.136 représente soit un taux de 53% pour la même date.

L'achèvement des 23 marchés et des 11 onze résiliés allaient permettre d'atteindre un taux de 62%. Ici, les procédures de résiliation de contrat consigné dans le cahier des clauses administratives générales¹ ne sont pas respectées.

L'analyse de cette contreperformance nous permet de la situer à deux principaux facteurs qui sont internes et externes au projet :

➤ **Facteurs internes :** La non résiliation ou tardive des contrats des entreprises retardataires. Les travaux des 23 contrats encore en cours accusent des retards allant de 17 à 44 mois et n'ont toujours pas été résiliés.

➤ **Facteurs externes :** La lenteur dans le processus de passation de marché et dans la signature des contrats.

En effet, la durée moyenne (tableau p.19) de deux mois pour l'obtention des avis de non objection de la BAD et celle du circuit de la signature des contrats des marchés aussi estimé à deux mois² retardent considérablement l'exécution des marchés.

Ceux-ci ont conduit à deux prorogations de la durée du projet l'amenant jusqu'à Novembre 2019.

Au cours des années 2017 et 2018, 52 contrats de marché ont été signés dont 15 achevés pour 316 millions FCFA et 37 en instance de démarrage pour un total de 4.499 millions FCFA. Ces chiffres portent ainsi le taux de réalisations des acquisitions à 54% au 30 septembre 2018.

Constat 5 : le non-respect des procédures d'acquisition en matière de résiliation des contrats favorise l'inachèvement de plusieurs travaux : 23 marchés de 2.411 millions FCFA en cours en fin 2016. Ceci crée un retard de décaissement et un retard dans le délai l'exécution du projet.

D'autre part, le retard dans l'approbation des contrats (tableau N° 5) des travaux crée un retard dans le démarrage des travaux.

4.3.2. Analyse de l'exécution des budgets

4.3.2.1. Exécution budgétaire par année

L'exécution du budget par année de 2012 à 2018 est récapitulée dans le tableau ci-dessous :

¹ Dans les modèles de contrat de travaux de PMERSA

² Marchés N°010 et 013TRV PMERSA 2016.

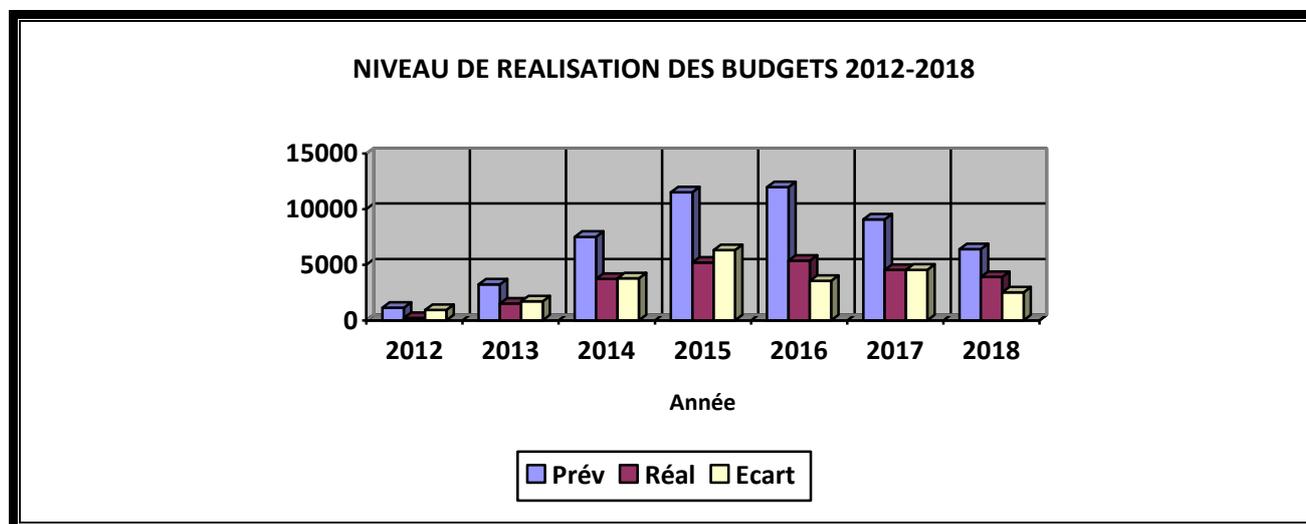
Tableau 12 : Récapitulatif global des budgets par an (en millions de FCFA)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Prévisions	1.125,8	3.222	7.5000	11.509,4	11.978	9.062,4	6.400,3
Réalisations	220,4	1.512,2	3.729,1	5.190,1	5.356,9	4.522	3.892 ,6
Écarts	925,4	1.709,8	3.770,9	6.319	3.537,5	4, 540,4	2.507,7
Taux de réal	19,58%	46,94%	49,72%	45,09%	44,72%	49,90%	44,66%
Taux global	46,80%					46,98%	

Source : Nous-mêmes

La première partie du tableau indique un taux de réalisation de 46,80% à la fin de l'année 2016 avec des écarts supérieurs aux réalisations sauf pour la fin de 2017 ou les deux semblent s'égaliser. Ces écarts sont visibles dans le graphique ci-dessous :

Figure 1: Réalisation budgétaire 2012-2018



Source : nous-mêmes

Cette contreperformance est la conséquence de la faiblesse constatée dans l'exécution des marchés d'acquisition de travaux (cf. tableau N° 10), mais aussi due à la suspension du financement du FAD pendant une durée estimée à 20 mois.

La reprise normale des activités du projet en Février 2018 a permis une petite amélioration du taux qui a connu une hausse de 0,18% en passant à 46,98% en fin Septembre et devrait atteindre 50% en fin 2018 selon les spécialistes.

4.3.2.2. Exécution du budget par bailleurs et par composante

L'exécution du budget par composante est présentée dans les tableaux 13 en deux parties, prévisions et réalisations :

Tableau 13 Exécution du budget par Bailleur 2012-2018 (en millions de FCFA)

PREVISIONS : 2012-2018						
	2012-2016			2017-2018		
	GAFSP	FAD	AECID	GAFSP	FAD	AECID
Composante A	19.216	3.452	3.134,3	11.515	2.163,9	237,7
Composante B	0	4.684,9	1.666,8	0	1.985,3	0
Composante C	0	1.996,8	807,3	0	1.467	0
Totaux	19.216	10.134,4	5.608,5	11.515	5.616,3	237,7

Source : Nous-mêmes (informations budget PMERSA retraitées)

REALISATIONS : 2012-2018						
	2012-2016			2017-2018		
	GAFSP	FAD	AECID	GAFSP	FAD	AECID
Composante A	8.878 ,7	1.044,1	1.813,8	6.385,2	581,8	68,5
Composante B	0	1.357,2	507,9	0	383,1	0
Composante C	0	1.091,4	435,6	0	431,6	20,2
Totaux	8.878,7	3.492,8	2.757,6	6.385,2	1.396 ,6	88,7

Source : Nous-mêmes (informations budget PMERSA retraitées)

Les tableaux ci-après montrent les niveaux de prévision et de consommation du budget de 2012 à 2016. Les consommations du budget par composante en 2016 est la suivante :

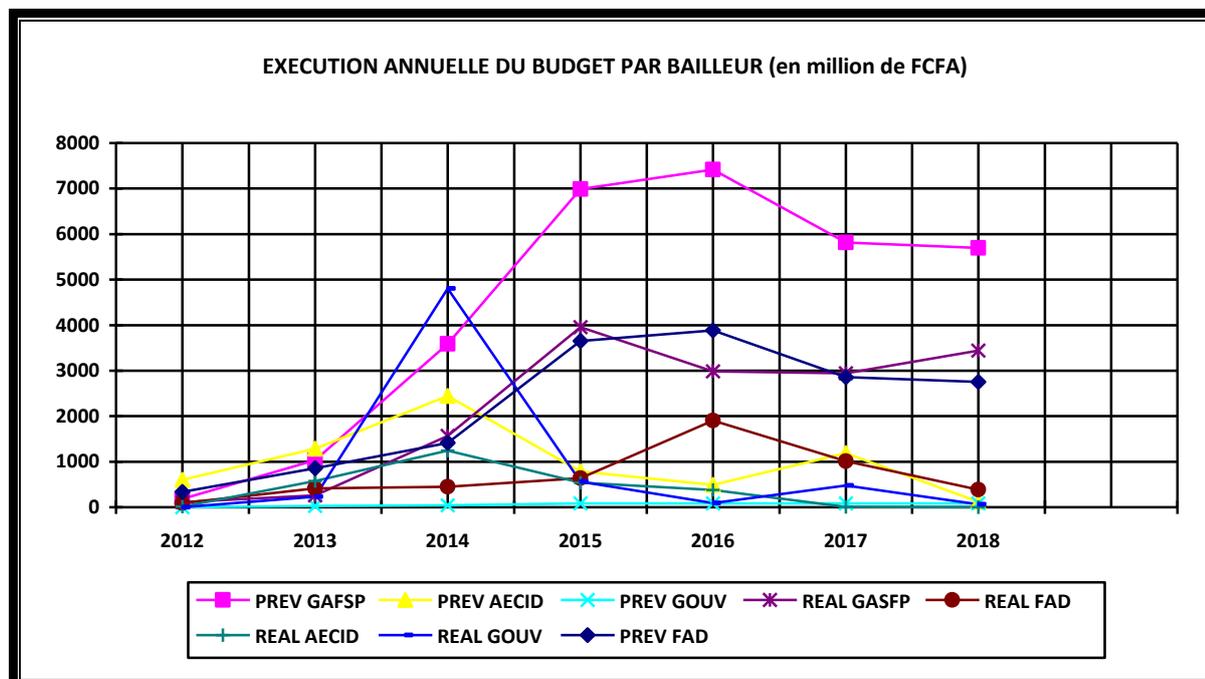
- Composante A consommation de 46% des fonds GAFSP, 30% de FAD et 58% de AECID soit un % de 47% ;
- Composante B : 29% de FAD et 30% de AECID soit un total de 31.62% ;
- Composante C : 55% de FAD et 54% de AECID soit 74,35% ;

Les consommations du budget par composante en 2018 est la suivante :

- Composante A a consommé 55% des fonds GAFSP, 27% de FAD et 58% de AECID soit un % de 55% ;
- Composante B : 19% de FAD ;
- Composante C : 29% de FAD et 100% de AECID soit 29% ;

Par ailleurs, la consommation du budget par rapport aux engagements des bailleurs est donnée dans le graphique N° 2 ci-après :

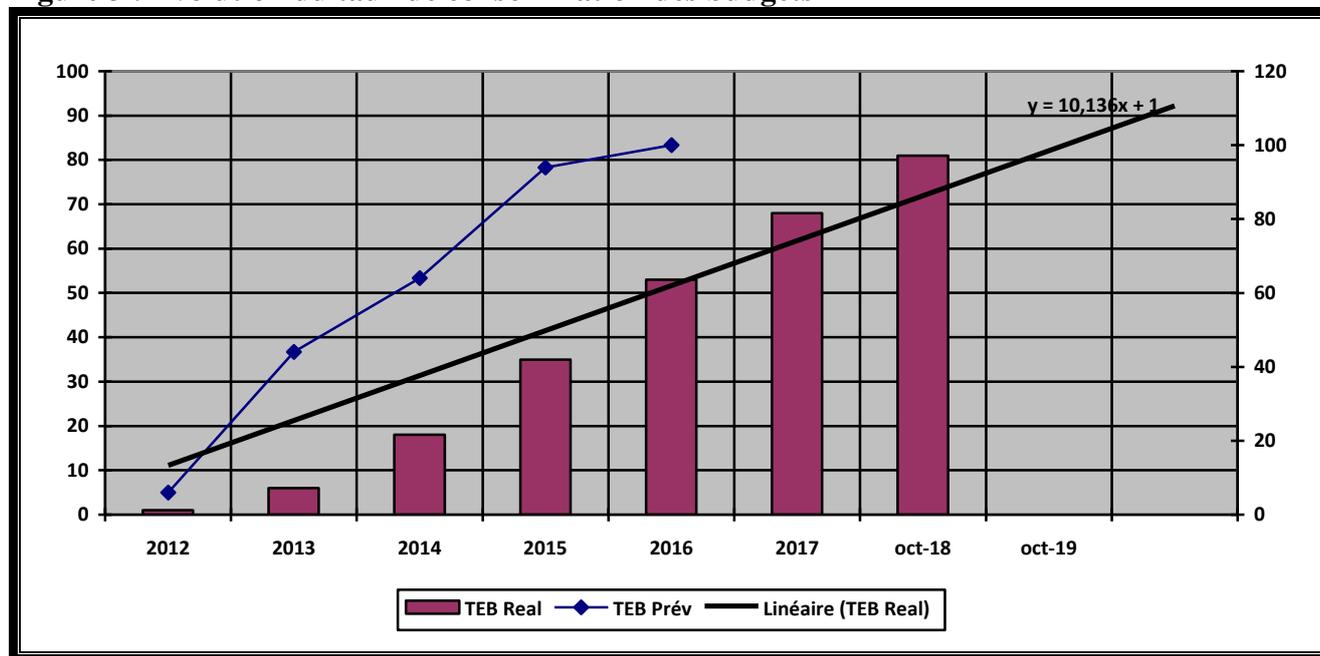
Figure 2 : Exécution des budgets par bailleur



Source : Nous-mêmes

Le graphique ci-dessous affiche le niveau important des prévisions et des réalisations des fonds GAFSP et FAD mais aussi la participation de l'Etat du Niger aux frais généraux.

Figure 3 : Evolution du taux de consommation des budgets



Source : Nous-mêmes

Le graphique n°2 nous permet de visualiser le niveau d'évolution du cumul des taux de consommation des ressources globaux mobilisées par rapport au niveau d'atteinte du budget selon le calendrier des dépenses (tableau N° 3).

Par exemple pour 2012, les prévisions étaient de 925,4 millions FCFA et 220,4 pour les réalisations soit 19,58%. Mais par rapport au total des engagements 30.165,406 millions FCFA (tableau N°1) le taux de réalisation était de 0,72%. Le projet devait atteindre 100% d'exécution budgétaire en Décembre 2016. Il était de 16.000,9 millions FCFA soit 53% et un écart de 47% à réaliser pour les deux prorogations effectuées pour l'amener à Novembre 2019.

Au 30 Octobre 2018, le cumul de ressources consommées était de 24.453,5 millions FCFA soit un niveau de 81% des engagements consommés. Ceci représente 75 mois d'activités (Juin 2012 à Septembre 2018) soit une moyenne mensuelle de 1,08%¹ chaque mois. Le projet atteindra ainsi **85,32%** ($81 + (1,08 * 4^1)$) en fin 2018.

Toutes choses égales par ailleurs :

¹ 81% /75 mois

L’outil de prévision, équation de la droite $y = ax+b$, $y = 10,136x +1$ (avec $y=$ taux à déterminer, x l’année de référence et $b= 1*10$: valeur de départ de la droite) nous permet de prévoir le taux de fin 2019. Le taux de consommation par rapport aux engagements sera de $y= (10,136*8) + 10 = 91,08\%$.

L’évolution de la courbe ci-dessus des taux de réalisation du budget 2019 montre qu’aux conditions actuelles, même à l’échéance 2019, le projet ne pourra pas finir de réaliser totalement les engagements.

Cependant, dans l’exécution du projet, les prévisions initiales ont connu des changements majeurs qui ont eu pour conséquences la diminution du coût total du projet. C’est ainsi que les ressources se présentent comme suit entre 2012 et 2018 :

Tableau 14 : Budget rectifié

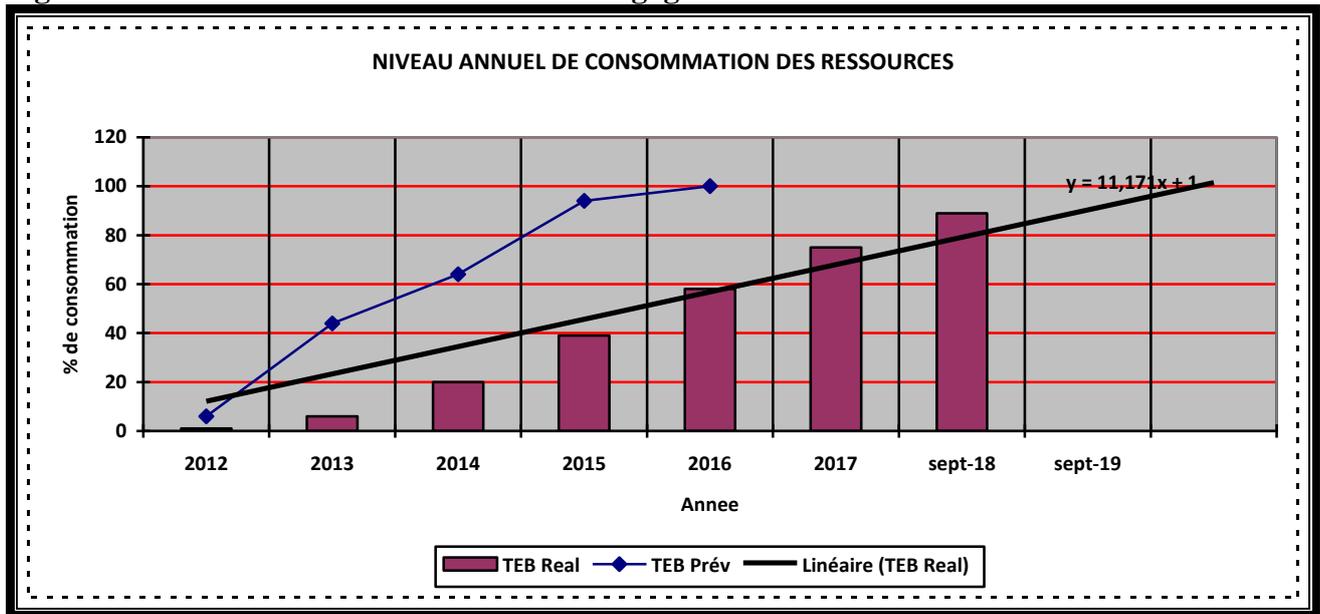
Bailleur	Engagement à l’évaluation(2011)	Modification	Budget corrigé
GAFSP	15.678 ,308	0	15.678 ,308
FAD	6.966,561	0	6.966,561
AECID	7.129,199	-4.178,199	2.951
GOUVERNEMENT	301.869	1.198,13	1.500
PAM	0	+66	66
BENEFICIAIRES	89,429	0	89.429
Totaux	30.165.406	-2.913,989	27.250,66

Source : Nous-mêmes

Tenant compte de ces montants, les taux d’exécutions seront les suivants :

¹ 1.08 * 4 mois restant (Oct-Dec.)

Figure 4 : Niveau annuel de réalisation des engagements



Source : Nous-mêmes

Dans ces conditions, il atteindra 93% en fin 2018 et pour 2019, y sera : $y = 11,171 * 8 + 10$ soit **99,37%** en fin Septembre 2019. Il aura besoin du restant des mois de 2019 pour boucler totalement l'ensemble de ses activités en terme de budget.

Constat 6 : la faible consommation des budgets est liée d'une part à la faiblesse dans l'exécution des marchés de travaux, cela est la conséquence de la faible capacité technique et financière des entreprises adjudicataires des contrats. D'autre part, le retard constaté dans les décaissements par la BAD (FAD) mais de la lenteur dans les approbations des contrats et de l'obtention des avis de non objection.

CONCLUSION

L'étude de ce thème nous a permis de comprendre le fonctionnement des projets et programmes en général et plus spécifiquement le PMERSA - MTZ à travers sa gestion financière. L'importance du coût de financement du projet : 30.465,406 millions FCFA a amené l'Etat du Niger en dehors de sa contribution avec les bénéficiaires à faire appel à l'un de ses partenaires financier traditionnel qui est la BAD à travers deux fonds : Le fonds GAFSP (don) et le FAD (prêt), mais aussi à l'AECID (don). L'exécution de ces fonds pour une durée initiale de cinq (5 ans) a nécessité la mise en place de procédures administratives et financières. Nos analyses ont ainsi porté sur ces procédures, notamment les décaissements, la justification des dépenses, la passation des marchés, la supervision du projet et l'exécution des budgets. Des résultats de ces analyses il ressort que ;

De 2012 à 2017 un certain nombre de cas de non-respect des procédures comptables et administratives et financières ont été observés :

Non-respect de procédures liées aux opérations de règlement des factures et de leur comptabilisation, ceci a favorisé un détournement de plus de 209,3 millions FCFA décelé en 2014,

Non-respect des procédures relatives aux reporting : Retard dans le traitement des états de rapprochements bancaires et des retards dans la transmission des rapports d'audits à la BAD pour validation ;

Non-respect des procédures d'acquisition de biens et travaux en matière d'exécution des contrats. A ce niveau, plus de 60 marchés d'une valeur totale de 6.910,3 millions FCFA dont 23 d'une valeur de 2.411 millions FCFA avec 10 à 33 mois de retard d'exécution n'ont pas encore été résiliés par le projet à la date du 30 Septembre 2018. Ce qui a contribué à ralentir le niveau des indicateurs au niveau des budgets.

Les faiblesses constatées dans le contrôle interne et du projet a facilité le détournement ci-dessus cité.

Non-respect des procédures administratives et comptables en matière de justification des dépenses a entraîné la suspension du fonds de roulement.

Ces cinq facteurs ont causé des difficultés et des retards de plus de trente (30) mois en deux fois entre 2015 et 2017 dans les décaissements des fonds par les bailleurs.

Dans la pratique, la différence de procédures de décaissement entre l'AECID, le GAFSP et le FAD facilite plus les décaissements des fonds AECID que les deux autres fonds. Ce qui justifie entre autre 87% de taux de consommation du budget de l'AECID.

L'analyse des procédures d'exécution des dépenses par le projet fait ressortir que celle-ci doit se faire à la fois à l'intérieur du calendrier des dépenses, par composante et par bailleur et les règlements se font par PD, virement ou émission de chèque pour les petites dépenses. Cependant, le projet a utilisé des préfinancements sans autorisation préalable de l'AECID pour son fonctionnement. Par ailleurs, il a contracté auprès de sa banque BAGRI un prêt de 75 millions FCFA en deux tranches sous forme de crédit relais pour financier son fonctionnement.

Dans le cadre de leur justification, les conditions aux points 3.2. Ci-dessus ne sont souvent pas respectés. Toutefois, les conditions liées à la justification des fonds de l'AECID facilitent les décaissements.

Au regard de tout ce qui précède, nous pouvons dire que dans la pratique, la gestion financière et l'exécution du projet ont souffert d'une série de manquements par rapports à ses procédures administratives, comptables et financières. Celles-ci ont eu pour conséquence le retard dans les décaissements et dans l'exécution du projet. Bien que des missions de supervisions aient été effectuées régulièrement par la BAD, la faiblesse du contrôle interne a négativement pesée sur la gestion financière du projet. Cela démontre toute la complexité de la gestion financière des projets et programmes à financements multiples et face à laquelle le respect des procédures sans être la panacée permet de contribuer largement à leur bonne exécution.

Le Projet de Mobilisation des Eaux pour le Renforcement de la sécurité Alimentaire PMERSA constitue l'un des plus grands projets financé par la BAD dans le cadre de la sécurité alimentaire au Niger. Sa bonne exécution notamment sa gestion financière permettra aux différents bailleurs de fonds en particulier la BAD après sa clôture d'accompagner d'avantage le Niger dans le financement de ses projets et programmes.

RECOMMANDATIONS

Les différentes recommandations vont à l'endroit du projet PMERSA - MTZ, du Ministère de tutelle et de la BAD.

➤ **Au projet :**

- Le respect du manuel des procédures administratives et financières à travers le renforcement du dispositif de contrôle interne afin de prévenir et/ou détecter des cas d'erreur ou fraude pouvant impacter négativement l'exécution du projet,

- La résiliation (si possible) des contrats des entrepreneurs n'ayant pas respecté les délais d'exécution des travaux pour améliorer le taux de réalisation des budgets. Sinon, saisir le ministère de tutelle à travers la DGGR pour ramener les entreprises retardataires à achever les chantiers. Ou, évaluer les travaux en cours et faire des avenants aux contrats en accord avec les bailleurs pour finaliser les chantiers

- Le suivi rapproché des contrats en cours pour éviter tout retard dans l'exécution compte tenu du deadline de Novembre 2019.

- Respect des délais de transmission à la BAD des rapports nécessaires pour les décaissements.

➤ **Aux ministères de l'agriculture (tutelle du projet) et celui du plan**

- Réduire les délais d'approbation des contrats pour accélérer le démarrage des travaux des entreprises adjudicataires,

- Faire les missions de supervision annuelle conformément aux procédures du manuel des procédures du projet,

- Respecter les dates de tenue des comités de pilotage pour faciliter la transmission à la BAD pour validation des budgets,

- Superviser ensemble avec le projet l'exécution des contrats par les entreprises et sanctionner les retardataires sans motif en vue de respecter les délais d'exécution du projet.

➤ **A la BAD**

Accélérer la délivrance de l’avis de non objection pour accélérer les délais d’exécution des contrats et du projet.

Effectuer une seconde mission du projet en Décembre 2018 ou en Janvier 2019 pour évaluer les activités restantes à réaliser et dégager ensemble avec les ministères et l’équipe du projet les stratégies à mettre pour respecter cette dernière échéance de Novembre 2019.

Etablir une liste (si elle n’existe pas), des entreprises adjudicataires des marchés pour trier les meilleurs exécutants et sanctionner les retardataires permanents afin d’éviter les retards dans les autres projets financés par la BAD.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrage et articles

(Déclaration de Paris, 2005)

AECID. (2011). *Décision N° 109/11* . Espagne.

BAD. (2006). *Directives pour la gestion financière et l'analyse financière des projets*.

BAD. (2011). *Rapport d'évaluation et annexes PMERSA - MTZ* .

BAD. (2011, novembre 29). Accor de don N°2100150025493. Abidjan, RCI.

BAD. (2012, Novembre 29). Accord de pret N°2100150025493. Abidjan, Abidjan, RCI.

BAD. (2018 2, Aout 01). *afdb.org*. Récupéré sur <http://www.afdb.org>

BAD. (2018). *Rapport financier mission de supervision PMERSA - MTZ*. Niamey.

BAD. (2018). *Rapport sur la gestion financière PMERSA - MTZ*. Maradi.

Faye carney, C. N. (Mars 2007). *Dictionnaire Larousse Anglais-Français*. Paris: Italie.

MERSA MTZ. (Decembre 2011). *Manuel des procedures administratives et financières*. Niamey.

OCDE. (2009). *Enquête 2008 de suivi de la mise en oeuvre de la déclaration de Paris*.

OCDE. (2009). *Enquete 2008*. paris: paris.

P pochet, B. (2012). *Lire et écrire la littérature scientifique*. Paris: presses agronomiques de gembloux.

Zaberou, G. (2010). *L'approche programme dans le secteur de la santé au Niger*. Niamey.

Site internet

2iE. (2018, Aout). Récupéré sur http://www.2ie.edu.doc_num.org

Faye carney, C. N. (Mars 2007). *Dictionnaire Larousse Anglais-Français*. Paris: Italie.

RECA Niger. (2012, Avril 07). *RECA niger.org*. Consulté le Aout 2018, sur <http://www.reca-niger.org>

businesschallenge. (2017, Septembre 27). Consulté le Aout 2018, sur <http://www.businesschallenge.com>

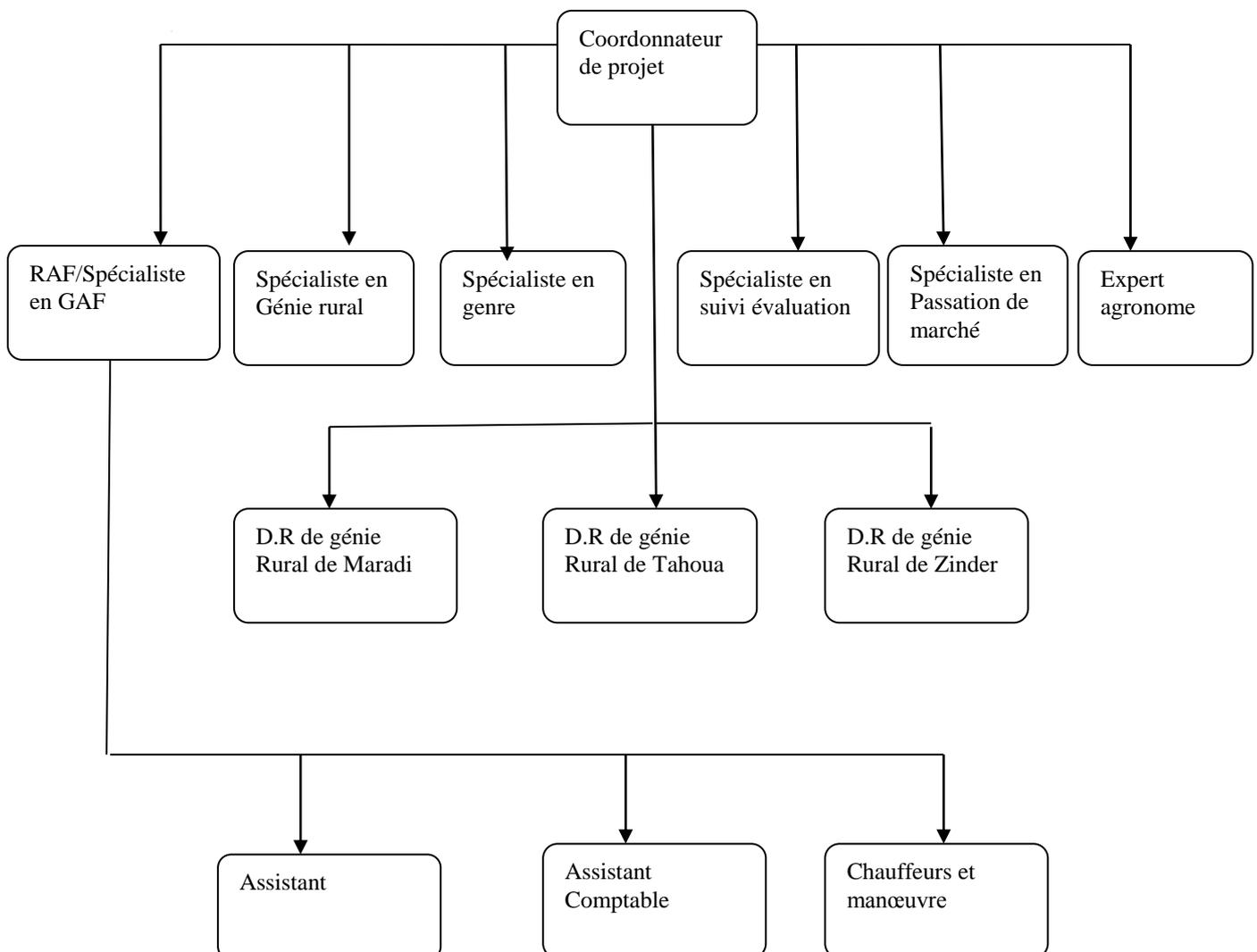
FOSSO, O. M. (2009). *memoireonline*. Consulté le Septembre 2018, sur <http://www.memoireonline.com>

SAMB, A. N. (2013). *memoireonline*. Consulté le Septembre 2018, sur <http://www.memoireonline.com>

ANNEXES

Annexe 1 : Organigramme du projet

- 1. Coordonnateur** : RAF, responsable travaux, responsable suivi évaluation, spécialiste agronome, responsable genre, responsable passation de marche, 03 Directeurs Régionaux de génie rural, secrétaire de direction.
- 2. RAF** : Comptable, Assistant comptable, chauffeurs, manœuvre, assistant comptable régionaux.
- 3. Direction Régionale du génie rural** : Directeur régional, assistant comptable et technicien.



**ANNEXE 2 : QUESTIONNAIRE A L'INTENTION DU PERSONNEL EN CHARGE DE LA
GESTION FINANCIERE DU PMERSA MTZ**

**Il s'agit de cocher la case qui convient OUI ou NON. Ensuite faire un commentaire s'il y a lieu.
Merci pour votre participation et pour vos réponses !**

I. FINANCEMENT DU PROJET

1. Le coût du projet a-t-il été totalement mobilisé à la date du 30 Juin 2018 Oui Non

Commentaires.....

2. Combien de fois le projet a-t-il fait appel de fonds après le premier décaissement ?

Fonds FAD Nbre.....

Fonds AECID Nbre.....

Fonds GAFSP Nbre.....

Contrepartie National...

Commentaires.....

3. Les premiers décaissements effectués ont –ils été préalablement justifiés : FAD, AECID, GAFSP ?

Oui Non

Commentaires.....

4. Dans le cadre des appels de fonds, y va-t-il eu interruption ou suspension des décaissements par les bailleurs : FAD, AECID, GAFSP ? Oui Non

Commentaires.....

5. Quelle est la durée des délais d'approvisionnement des comptes spéciaux ?

Durée minimum en mois.....

Durée Maximum en mois.....

Commentaires.....

II. RELATIONS BANCAIRES

1. Existe-t-il un compte spécial ouvert pour recevoir les fonds de chaque bailleur : FAD, AECID, GAFSP ? Oui Non

Commentaires.....
.....

2. Les relevés bancaires mensuels de ces comptes ont-ils été fournis par la banque à la demande du projet de 2012 à 2018 ? Oui Non

Commentaires.....
.....

3. Les rapprochements bancaires mensuels des comptes du projet ont-ils été établis et visés par le coordonnateur de 2012 à 2018 ? Oui Non

Commentaires.....
.....

4. Le projet a-t-il bénéficié d'intérêts créditeurs sur le compte de l'AECID depuis l'ouverture ?

Oui Non

Commentaires.....

III. CONTROLE INTERNE ET EXTERNE DU PROJET

1. Le personnel est-il impliqué dans le processus de contrôle interne du projet : Réunion d'information, formation.... Pour la sauvegarde du patrimoine ? Oui Non

Commentaires.....

.....

2. Les contrôles de la petite caisse sont-elles été effectuées régulièrement pour vérifier le plafond : 100.000F, le niveau de réapprovisionnement..... Oui Non

Commentaires.....

.....

3. Les recommandations des audits externes sont-elles mises en œuvre et corrigées ? Oui Non

Commentaires.....

.....

IV. REGLEMENT DES MARCHES

1. Quelle est la durée moyenne de règlement des marchés par virement directs au compte du fournisseur ? Oui Non

Fonds FAD Nbre de mois.....

Fonds AECID Nbre de mois.....

Fonds GAFSP Nbre de mois.....

Commentaires.....

.....

Annexe 3 : GRILLE D'ENTRETIEN

1. Supervision du projet :

Quel est la périodicité des audits externes du projet ?

Cette périodicité est-elle respectée ?

Audit des comptes 2012, 2013, 2014, 2015,2016 et 2017.

2. Décaissement :

Quels sont les modes de décaissement utilisés par Bailleur ?

3. Justification des dépenses

Comment sont justifiées les fonds décaissés par financement, et suivant quelle périodicité ?

4. Exécution budgétaire :

Quels sont les taux de réalisation budgétaires par année et par financement ?

Quels sont les facteurs de contreperformance de l'exécution budgétaire ?

5. Engagements :

Quels sont les taux d'engagement et de paiement par financement de au 31/12/2016 ?

Quels sont les taux d'engagement et de paiement par financement de au 30/06/2018 ?

6. Période d'exécution du projet

Le projet devait clôturer en fin 2016 conformément au rapport d'évaluation, mais les activités sont actuellement en cours ; Qu'en est-il ?

7. Passation des marchés

Quelles sont les procédures utilisées par le projet ? Sont-elles les mêmes pour tous les financements ?

8. Exécution des contrats :

Commentaires du projet sur l'exécution des contrats