

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Différence entre Audit interne et Audit externe

Tableau 2 : Présentation du flow chart d'élaboration du PTA

Tableau 3 : Tableau d'un budget par catégorie/ année de l'AGF

Tableau 4 : Présentation du flow chart de la passation de marché

Tableau 5 : Plan d'Opération Annuel ou POA 2007 du PMPS

Tableau 5 : Tableau de taux d'engagement (cumul d'engagement) du PMPS

Tableau 6 : Procédure d'élaboration du PTA

Tableau 7 : Narratifs du nouveau flow chart (pour la mise en place d'un circuit de contrôle, d'application et de validation)

LISTE DES SCHEMAS

Schéma 1 : Cycle de vie d'un projet

Schéma 2 : Représentatif du nouveau flow chart (pour la mise en place d'un circuit de contrôle, d'application et de validation)

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS
LISTES DES TABLEAUX ET SCHEMAS
LISTES DES ABREVIATIONS
SOMMAIRE
INTRODUCTION

PARTIE I : GENERALITES

CHAPITRE I : PRESENTATION DU PROJET AGF/PMPS

SECTION I : LE PROJET AGF/PMPS
SECTION II : STRUCTURE DU PROJET
SECTION III : ACTIVITES ET MISSIONS

CHAPITRE II : THEORIE ET PRATIQUE DU CONTROLE INTERNE DE PROJETS

SECTION I : LE PROJET
SECTION II : LE CONTROLE INTERNE
SECTION III : RAPPORT DE SUIVI TECHNIQUE- FINANCIER

PARTIE II : ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE

CHAPITRE I : PROBLEMES LIES AU NIVEAU GESTION ET SUIVIS DES PROJETS

SECTION I : REGLEMENTATIONS ET PROCEDURES EN VIGUEUR
SECTION II : ELABORATION - SUIVI ET GESTION DU PROJET

CHAPITRE II : PROBLEMES LIES AU NIVEAU DES FINANCEMENTS

SECTION I : FINANCEMENT DES PROJETS

CHAPITRE III : PROBLEMES LIES AU NIVEAU DU SYSTEME DE CONTROLE INTERNE

SECTION I : SUIVI ET CONTROLE TECHNIQUE ET FINANCIER
SECTION II : FRAGILISATION DU SYSTEME DE CONTROLE INTERNE

PARTIE III : PROPOSITIONS DES SOLUTIONS

CHAPITRE I : SOLUTIONS CONCERNANT LA GESTION ET SUIVI DES PROJETS

SECTION I : MISE EN PLACE DES REGLES COMMUN EN MATIERE DE PROCEDURES
SECTION II : ELABORATION - SUIVI ET GESTION DU PROJET

CHAPITRE II : SOLUTIONS LIES AU NIVEAU DES FINANCEMENTS

SECTION I : FINANCEMENT DES PROJETS

CHAPITRE III : SOLUTIONS LIES AU NIVEAU DU SYSTEME DE CONTROLE INTERNE DE GESTION DE PROJET

SECTION I : SUIVI ET CONTROLE TECHNIQUE ET FINANCIER
SECTION II : RENFORCEMENT DU SYSTEME DE CONTROLE INTERNE

CONCLUSION

ANNEXE
BIBLIOGRAPHIE
TABLE DE MATIERE

INTRODUCTION

Les pays en développement tout comme les démocraties naissantes sont aux prises avec un défi commun: déployer rapidement des systèmes de Gestion Financière efficaces pour accroître leur crédibilité aux yeux de leurs citoyens, donateurs créditeurs, partenaires commerciaux et investisseurs étrangers. La Banque Mondiale, étant la banque Internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et l'Association Internationale de Développement (IDA) fournit à ces Nations des Conseils, des prêts des capitaux et encourage la participation d'autre investisseurs pour l'aide de ces pays.

Ainsi, la Banque Mondiale a pour mission de promouvoir le progrès économique et social dans ces pays en développement.

Puisque les récents scandales financés à travers le monde ont porté un éclairage nouveau sur les pratiques du contrôle interne. Défini comme étant « l'ensemble des sécurités contribuant à la maîtrise de l'entreprise », il vise à s'assurer que les opérations effectuées par les opérationnels sont exécutées conformément aux procédures établies et validées par la direction.

Ainsi, le contrôle interne est devenu un pilier du projet, il vise à améliorer les performances de chaque projet par la mise en place de procédures efficientes et par la sauvegarde de son patrimoine. Définir une stratégie de vente ou une technique de production ne relèvent pas du contrôle interne. Le contrôle interne ne permet pas de répondre aux questions « Que choisir ? Où aller ? », Mais il insère les processus de décision au sein de procédure qui permettent de cerner les rôles pour préciser qui fait quoi, quand, comment, et dans quel but.

Pour plus d'efficacité, le contrôle interne doit être plus préventif que répressif. Il se compose d'un ensemble de moyens mis en place dans un projet sous forme de mesures, de procédures intégrées à son organisation.

L'objectif ultime du contrôle interne est bien la maîtrise des risques inhérents à l'activité du projet et la conduite de ses activités de la façon la plus efficiente et sécurisée possible. Une autre facette du contrôle interne concerne la fiabilité de l'information financière, c'est pourquoi on a choisi tout particulièrement l'Agence de Gestion Financière, qui a pour principale objet de suivre, d'évaluer mais surtout de financer les sous projets au niveau des centres de base spécialisés dans le domaine de la lutte contre les maladies sexuellement transmissibles : le VIH/SIDA et pour l'amélioration des conditions de santé des régions de base, rien d'étonnant à ce que le législateur ait privilégié cet aspect, compte tenu des nombreuses irrégularités comptables relevées par des certaines années d'exécution du projet et ce malgré la certification des comptes de certains projets qui ont ébranlé la confiance des investisseurs.

Il est par conséquent crucial que chaque entité de projet, quelque soit son secteur d'activité ou son mode de financement, soit en mesure d'évaluer la qualité de son dispositif de contrôle interne afin de s'assurer qu'il ne recèle aucune faiblesse significative et que l'exposition aux risques du projet lui-même en phase avec ses objectifs et sa stratégie, soit écartés.

Nous tenterons dans ce modeste travail d'apporter des éclairages sur un certains nombres de volets de cet outil moderne de management.

Nous reprendrons plus en détail les raisons et les motifs du contrôle interne, en essayant de répondre à une première problématique : Si le contrôle interne est si important et quels sont ses acteurs et ses objectifs ?

Cette description théorique du contrôle interne sera suivie d'un cas pratique illustrant le dispositif du contrôle interne qui a garanti, par son efficacité, l'évolution du projet AGF/PMPS étudié tout en essayant de comprendre le processus du contrôle interne existant, en analysant le fonctionnement de l'agence et en identifiant les activités risquées.

Ce mémoire s'adresse aux directeurs, dirigeant de l'AGF qu'aux étudiants, jeunes, cadres, futurs contrôleurs spécialement dans un projet de développement et à tous ceux qui veulent connaître ce qu'est le contrôle interne d'un projet dans sa conception moderne. Les analyses effectuées pendant ce mémoire sont fournies par des documents internes et externes du projet mais également à partir des enquêtes réalisées auprès des différents services et tout particulièrement des documents reçus par le Cabinet ASTRUM.

Enfin, pour nous guider à notre recherche, nous avons divisé l'ouvrage en trois grandes parties :

- une première partie consacrée à la présentation du projet AGF/PMPS et une étude théorique de la fonction Contrôle interne ;
- une deuxième partie consistant à l'analyse de la situation actuelle du projet avec les problèmes récemment vus dans d'autres projets qui nous a poussé à entamer la recherche.
- à la fin une troisième partie où seront avancées les suggestions relatives à chaque niveau de problèmes et les solutions à retenir.

Nous espérons que nos lecteurs trouveront dans ce mémoire, non pas des procédures toutes faites mais une réflexion sur un problème pratique fondamentalement lié à l'activité économique.

En effet l'objectif de ce travail est de présenter le contrôle interne comme un outil indispensable de gestion des projets mais sans prétendre que cet outil garantira l'exactitude des comptes et l'aboutissement à l'image fidèle de ces derniers.

PARTIE I : GENERALITE SUR LA RECHERCHE

CHAPITRE I : PRESENTATION DU PROJET AGF/PMPS

Dans ce chapitre, nous allons voir les aspects du Projet traités de cette étude. Nous abordons successivement le PMPS (Projet Multisectoriel pour la Prévention du SIDA)/AGF (Agence de Gestion Financière), les structures du Projet ainsi que ses activités.

SECTION I : L'Agence de Gestion Financière

L'AGF est une structure de droit privé ayant la capacité de remplir les fonctions définies dans le cadre de la composante 3 du PMPS sous la forme d'un mécanisme financier, le Fonds d'Appui pour la Prévention et la prise en charge des IST/VIH/SIDA (FAP). Le Manuel de procédure du FAP définit les critères de sélection, les missions, le mode d'organisation et le fonctionnement de l'AGF.

Le contrat de consultant passé avec l'AGF et l'UGP/PMPS (Unité de Gestion du Projet) est d'une durée de deux ans, renouvelables, après évaluation. L'Agence est payée sur la base d'une péréquation du montant du FAP géré par année.

1.1 Historique

Madagascar figure parmi les pays en développement où les conditions de vie de la population sont dans une situation très critique et où une grande partie de celle-ci vit dans un état de survie et d'exclusion. Devant cet état de chose, un Programme de Politique Générale en matière de santé a été adopté afin de lutter contre toutes maladies sexuellement transmissibles ainsi que de rendre effectif le concept de « développement humain durable ».

Le contrat de l'AGF a été renouvelé en Février 2007 pour gérer la deuxième phase du Fonds d'Appui à la Prévention du Sida (FAP II), volet 2 de la composante 3 du Second Projet Multisectoriel pour la Prévention des IST/VIH/SIDA sur crédit IDA4104-MAG. L'AGF est présente à deux niveaux (i) le niveau central, représenté par son Direction Nationale, chargée de la gestion financière et du suivi des activités du FAP II, chargé de la gestion financière et

du suivi des activités du FAP ; (ii) le niveau provincial où elle a huit bureaux Interrégionaux localisés au niveau des chefs lieux de Province et couvrant plusieurs régions autonomes ou

une région unique. Chaque bureau interrégional peut mettre en place un réseau d'antennes locales, pour être en mesure de répondre efficacement et dans le temps aux demandes des bénéficiaires. Dans le cadre du projet, ces bureaux, actuellement établis dans les chefs lieux des provinces seront délocalisés dans les régions à risque accru de diffusion de l'infection.

1.2 Le Projet Multisectoriel pour la Prévention du SIDA

L'agence est en relation étroite avec le Projet UGP/PMPS qui est sous la tutelle administrative et technique du Secrétariat à la Planification de la Présidence de la République et sous la tutelle financière du Ministère chargé des Finances et du Budget. L'UGP/PMPS est composée du personnel suivant : (i) un directeur national, nommé par décret ; (ii) un directeur des opérations ; (iii) un responsable de la gestion financière et comptable ; (iv) un responsable de la passation des marchés ; (v) un assistant passation des marchés ; (vi) un responsable suivi évaluation ; (puisque accompagné) un assistant institutionnalisation ; (viii) deux assistants comptable ; (accompagné) le personnel d'appui. Cette composition peut évoluer en fonction de besoins clés nécessitant la présence d'un nouveau personnel permanent ou des changements dans les attributions. Le personnel est recruté sur contrat de type privé pris en charge par le PMPS. Il est géré suivant les procédures établies dans le manuel de gestion administrative et financière du projet. Chaque responsable assure les opérations relatives à ses attributions tout en veillant à la complémentarité et la synergie de ses responsabilités avec les attributions des autres membres de l'équipe.

L'évaluation des performances de chaque membre du personnel est effectuée sur la base de critères objectifs et notamment de la réalisation des résultats et des tâches définis dans les termes de référence de chaque poste, tels que précisés dans le manuel administratif et financier du PMPS.

L'UGP/PMPS a pour mission principale d'assurer la bonne exécution du Projet Multisectoriel pour la Prévention du Sida (PMPS), à travers les fonctions suivantes : (i) Gestion opérationnelle : préparer le manuel d'exécution et le plan opérationnel du projet; élaborer chaque plan d'opérations annuel, accompagné du budget correspondant, qu'il soumet à l'approbation du Conseil du PMPS ; assurer l'exécution des composantes, Sous composantes et activités établies pour chaque plan opérationnel, selon les règles et procédures

de la Banque Mondiale et du Gouvernement ; assurer le secrétariat du Conseil du PMPS ; informer et de mobiliser les partenaires et les cibles clés pour la prévention des IST/VIH/SIDA ; assurer une coopération effective avec les principaux partenaires nationaux et internationaux concernés par la mise en oeuvre du projet ; (ii) Passation des marchés et décaissements : réaliser toutes les activités liées à la passation des marchés tels que prévus dans le cadre de chacune des composantes du projet ; mettre en place une organisation administrative efficace capable d'effectuer dans les temps toutes les tâches liées au processus de passation des marchés ; assurer que les marchés et les décaissements seront réalisés rapidement, en particulier pour les opérations urgentes ;

(iii) Gestion financière et comptable : mettre en place un système financier et comptable capable de gérer efficacement les activités financières prévues dans le cadre de chacune des composantes du projet ; veiller à la stricte application des procédures financières par l'AGF dans sa gestion du FAP ; établir un système de contrôle interne de la gestion financière et comptable en mesure de suivre les activités financières et comptable; assurer la stricte application du manuel de gestion comptable et financière dans les activités gérées par l'UGP/PMPS ; (iv) Suivi et Evaluation : produire les rapports de suivi pour les activités directement sous la supervision de l'UGP/PMPS ; recueillir et consolider les données, informations et rapports transmis par les différents intervenants pour les composantes 1 et 2 du projet ; transmettre les rapports de synthèse à la Banque Mondiale et à la tutelle ; (v) Gestion administrative : mettre en place et en opérations un système de gestion informatique (SIG) utilisé pour l'ensemble des responsabilités et activités de l'UGP/PMPS ; assurer les tâches administratives requises pour la bonne exécution des activités du projet ; assurer une gestion de son personnel permettant une meilleure efficacité de celui-ci dans la réalisation des tâches et responsabilités qui lui incombe et mobiliser les appui nécessaires (assistance technique ponctuelle, formation) ; préparer les missions de supervision de la Banque Mondiale.

1.3 Objectifs de l'AGF/PMPS

L'AGF/PMPS vise à apporter une réponse multisectorielle à l'épidémie du VIH/SIDA pour contenir la propagation de l'infection dans la population malgache, la lutte efficace contre le VIH/SIDA : la compétence de la société se propage plus rapidement que le virus axée sur la création d'un partenariat entre autorités administratives, communauté et services (publics et privés) pour leur implication directe dans la lutte contre les IST et VIH/SIDA au plus bas niveau périphérique : la commune.

SECTION II : Structure du Projet

2.1 Le Siège.

L'UGP/PMPS se trouve à Ampefiloha, l'AGF/PMPS sise à Tsimbazaza est composé par des Administrateurs, une direction nationale et des bureaux interrégionaux. (Voir annexe 1).

2.1.1 La Direction Nationale

La structure de la direction nationale de l'AGF se décompose ainsi :

Le Directeur National:

Le directeur national assure la bonne gestion des projets de l'AGF/PMPS et coordonne les activités des composantes en collaboration avec d'autres départements du Gouvernement. Il est le coordonnateur général au niveau de l'AGF National, il soumet les rapports auprès des organes supérieurs, supervise le financement et consolide le rapport de contrat venant des huit AGF Provinciale (les BIR). Ainsi, on peut en déduire qu'il est le premier responsable des activités des Projets de l'agence vis à vis du Ministère de la Santé et de l'UGP.

Le Directeur Administratif et Financier:

Il a pour mission d'assurer la gestion comptabilité et financière de l'Agence et du Projet, conformément aux termes de l'Accord de crédit du AGF/PMPS2 et de l'Accord de Prêt de, et aux directives des bailleurs de fonds, la production des états financiers et des rapports d'activités et de reporting périodique du domaine finance et comptabilité des deux Projets.

Il effectue aussi le déblocage de fonds pour les Organismes Communautaire de Base (OCB), les demandes de réapprovisionnement auprès des bailleurs de fonds.

Le Responsable Suivi Evaluation (RSE) :

En matière de suivi évaluation, l'objectif étant d'assurer un suivi sans faille des sous projets à venir mais également de mettre en place, à court terme, un système moins lourd. Pour ce faire, des activités répondant aux grands axes d'amélioration de la gestion du FAP décrites dans le rapport d'achèvement du projet FAP I ont été effectuées. Elles touchent les domaines suivants :

- renforcement de l'effectif de l'AGF se traduisant par la mise en place de deux nouveaux Bureaux Interrégionaux (BIR) et la création de trois Antennes Régionales ;
- amélioration des outils à utiliser pour la mise en œuvre du FAP II, notamment le Manuel de procédures et les outils d'analyse et de suivi incluant le Système Intégré de Gestion ou SIG 2 du Second PMPS ;
- renforcement de capacité des structures décentralisées du SE/CNLS.

Il a donc pour principale tâche de valider et surveiller les documents venant des BR, de superviser la réalisation effective (qualité et véracité) et de suivre le calendrier des promoteurs.

Le Responsable Analyse des Sous Projets (RASP) :

Ce responsable par contre fait l'analyse éligible des demandes, dépenses prévues par les promoteurs pour la réalisation des sous projets. Il assure l'administration et la gestion de

passation de marchés, conformément aux réglementations en vigueur, aux termes de l'accord de crédit et aux directives de la Banque mondiale.

On peut aussi en dire que le RASP supervise les documents de chaque BR, il analyse les documents, les sous projets des promoteurs pour chaque contrat et consolide tous les rapports venant des Bureaux Régionaux.

2.1.2 Les Bureaux Inter-Régionaux (BIR):

Constitués par 8 BIR, et chaque BIR comprend un RASP et un RSE : dont le BIR d'Antananarivo composé de Maintirano et d'Antsirabe ; BIR d'Antsiranana ; BIR de Fianarantsoa dont Manakara ; BIR de Mahajanga ; BIR de Sambava ; BIR de Tamatave ; BIR de Tolagnaro et le BIR de Toliara.

Chaque BIR est constitué d'un RASP et d'un RSE qui ont la même fonction que ceux des responsables de la direction nationale.

2.2 Les principaux partenaires du Projet AGF/PMPS

Les principaux partenaires de l'AGF sont en particulier des groupements qui participent directement à la réalisation du projet que ce soit au niveau financier, technique.

Ces partenaires sont les Groupes Thématiques de l'ONU Sida, le Ministère de la Santé et du Planning Familial, la Centrale d'Achat de médicaments SALAMA, les Groupes Stratégiques Sectoriels, les Communes, les ONG, Associations et Organisations Communautaires de Base.

SECTION III : LES MISSIONS DE L'AGENCE DE GESTION FINANCIERE

Les principales missions de l'AGF sont les suivantes :

3.1 Au niveau central :

Collationner les contrats et les besoins de financement transmis par chacun des Bureaux Régionaux ; payer chacun des promoteurs et des organismes de facilitation ; consolider les données comptables, financières et techniques relatives à chacun des contrats de financements passés avec les promoteurs du FAP ; préparer des rapports

détaillés et synthétiques sur les données comptables, financières et techniques ; assurer la tenue de la comptabilité du FAP au niveau national ; tenir disponibles toutes données et informations nécessaires à réalisation des actions de suivi et d'évaluation ;

3.2 Au niveau interrégional :

Instruire tous les dossiers de financement au titre du FAP ; approuver les demandes de financement au titre du FAP au dessous du montant de 100 000 USD, sur la base des critères définis dans le manuel de procédures du FAP ; soumettre pour approbation au Conseil du PMPS les demandes de financement au titre du FAP au dessus du montant de 100 000 USD ; notifier les décisions et passer les contrats avec les bénéficiaires ; assurer la comptabilité au niveau de chaque bureau régional et de ses antennes ; recueillir et mettre à disposition des auditeurs toutes informations d'ordre technique et financier requises.

Le réapprovisionnement des Fonds dans le cadre de la Composante 3 du PMPS se fait sur la base des justifications apportées sur les dépenses entamées, en conformité avec les termes de référence signés entre l'AGF et les Agences de mise en oeuvre. Les modalités du paiement sont précisées dans le manuel de procédures du Fon

3.3 Les activités de l'Agence de Gestion Financière :

L'Agence a deux activités distinctes considérées comme des aides ou piliers pour la réalisation des sous projets, projets au niveau des centres de base spécialisés dans ce domaine.

❖ Premier pilier (soutenu par le PNUD) :

- Mobilisation des autorités administratives au niveau des régions
- Mise en place du Comité Local de Lutte contre le Sida (CLLS) comme équipe multisectorielle de planification
- Coordination et suivi de la mise en œuvre du Plan Stratégique National ou PSN 2007-2012 au niveau des communes, à travers le développement d'un Plan Stratégique Local (PSL)
- Consiste à une analyse de la vulnérabilité contextuelle, permettant au CLLS de programmer une réponse adaptée au contexte local

- Le PSL comprend des petites actions faisables qui sont initiées directement par la commune/communauté ou qui demandent un appui (second pilier)

❖ **Second pilier :**

- Met un moyen du **Fonds d'Appui à la Prévention du SIDA** des plans locaux de lutte contre le SIDA
- Canalise l'aide au développement vers les bénéficiaires devenus acteurs de développement
- Finance des activités de prévention et prise en charge des IST/VIH/SIDA par les partenaires de la société civile

3.4 Le mode de décaissements de l'AGF/PMPS

Pour l'exécution de PMPS II, deux comptes bancaires sont ouverts dans des banques commerciales locales à des conditions satisfaisantes pour l'IDA : (i) un compte spécial A établi au nom de l'UGP/PMPS : les décaissements du crédit de l'IDA libellés en dollars des Etats-Unis (1,0 million USD) sont déposés sur ce compte pour financer les actions du PMPS II pour les catégories de dépenses 1 (Biens et travaux), 2 (Consultants, formation et ateliers) et 4 (Coûts de fonctionnement conformément aux pourcentages de décaissement indiqués dans l'Accord de Crédit ; (ii) un compte spécial B établi au nom de l'AGF: les décaissements du crédit de l'IDA libellés en dollars des Etats-Unis (1,2 million USD) sont déposés sur ce compte pour financer les actions du PMPS II pour les catégories de dépenses 3 (Subventions pour les projets de base) conformément aux pourcentages de décaissement indiqués dans l'Accord de Crédit. Les montants des comptes spéciaux sont calculés pour couvrir environ quatre mois de dépenses, de façon à assurer en temps voulu le paiement des (i) fournisseurs de biens et services et (ii) des sous traitants (ONG, OC, autres associations) conformément aux termes des contrats signés par les parties concernées. Les comptes spéciaux seront reconstitués sur la base de justificatifs attestant des dépenses payées.

CHAPITRE II : THEORIE ET PRATIQUE DU CONTROLE INTERNE DU PROJET

SECTION I : LE PROJET

1.1 Définition :

Suivant rapport de séminaire effectué par la Banque Mondiale, un projet est défini comme l'ensemble cohérent :

- d'investissement ;
- de mesures politiques, institutionnelles ou autres conçues pour atteindre un objectif de développement (ou un groupe d'objectifs) selon un calendrier défini.

1.2 Objectifs :

Le Projet a pour objectifs de :

- Satisfaire des besoins (Investissement en Travaux et en Equipement),
- Ecarter des contraintes au développement :
 - Matérielles,
 - Humaines,
 - Institutionnelles.
- Conserver les ressources naturelles.

Ainsi, c'est une activité visant à créer une situation meilleure que celle qui existe.

1.3 Types d'activités par projet :

Il existe :

- Les Investissements en travaux et en équipements,
- Les Services de consultants, d'ingénieries, de supervisions, de formations
- Les Renforcements des institutions locales,
- L'Amélioration de la politique (prix, subventions, recouvrement de coûts),
- Le Plan de réalisation avec calendrier.

1.4 La distinction entre Programme et Projet :

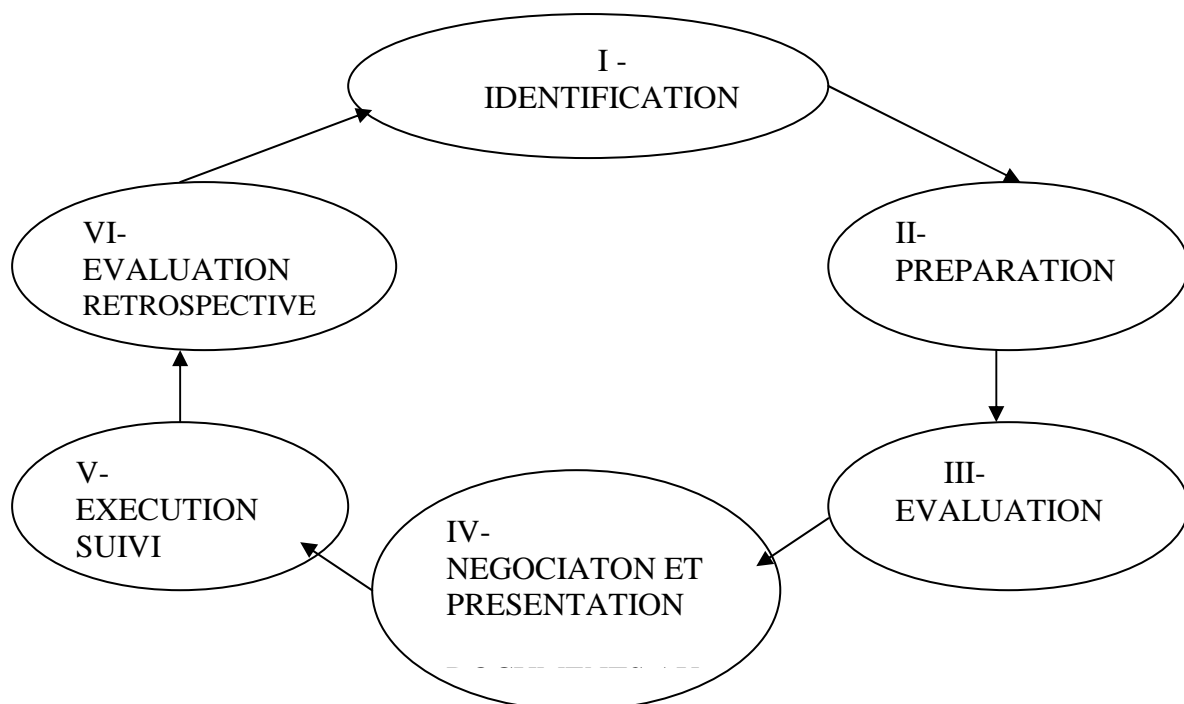
Le Programme:

Un ensemble de projets visant un objectif global commun, il est davantage orienté vers l'affinité d'un objectif que vers la réalisation d'un produit spécifique, aussi, il a de plus longue durée.

Le Projet:

- Un plan de réalisation ayant pour objectif la création, l'unicité et la nouveauté d'un domaine pour le développement d'un pays
- Un assujettissement à des contraintes rigoureuses (performance, qualité, coûts, délais) ;
- Avec une durée limitée ; avec un cycle de vie dynamique ;
- et une implication des nombreux intervenants comme les promoteurs ou fournisseurs, les responsables de suivi évaluation, d'analyse des sous projet et le responsable financier et administratif.

1.5 Le cycle de vie d'un projet :



I- L'IDENTIFICATION

L'identification est la naissance de l'idée et de l'objectif visé pour un projet. C'est un engagement de l'emprunteur et de la banque, qui a pour objet d'identifier des

projets spécifiques à haute propriété, d'apporter une contribution significative au développement du pays emprunteur et suivant intérêt du pays. Mais pour la réalisation de cette première étape du cycle de projet, un document nommé « Projet Concept Document » est nécessaire qui décrive brièvement le projet à soumettre à la banque ; les contraintes et problèmes nécessitant des solutions urgentes.

II- LA PREPARATION

Comme son nom l'indique, préparer c'est de disposer à l'avance ou de rendre prêt une étude ou une chose. Mais dans notre cas, nous devons disposer un projet.

Après l'identification du projet, nous devons entrer en premier cas, dans la transformation de l'idée en prenant en compte les aspects : techniques (analyse technique et analyse de l'environnement), financiers et économiques (estimation des coûts et plan de financement, analyse coûts avantages du projet) et le timing (planning du projet : durée, échéancier). Et en second lieu, le préparateur devrait identifier et comparer les alternatives (qui sont les coûts avantages) permettant d'atteindre les objectifs du projet.

Dans cette étape de préparation, l'emprunteur est l'ultime responsable de toute assistance technique et financière possible.

III- L'EVALUATION

L'évaluation est une analyse, une revue en profondeur de tous les aspects du projet sur la base du document préparée par le pays emprunteur à l'étape précédente :

- L'aspect techniques: qui est la vérification de la conception technologique, ingénierie et normes utilisées.
- L'aspect économique : une analyse des coûts -Avantages, une étude des solutions optimales pour la contribution au développement économique du pays emprunteur.
- L'aspect financiers : c'est l'examen du plan de financement et de l'effet du projet sur les résultats financiers. C'est aussi une condition de comptabilité et surtout d'audit ; en un mot, c'est une analyse de la viabilité financière.
- L'aspect institutionnel : qui se caractérise par des responsables pour l'exécution du Projet : la réalisation de structure (manière de gérer les besoins en personnel et en formation).

- L'aspect sociologique : qui étudie essentiellement la comptabilité culturelle dans la réalisation efficace et même efficience du projet aussi par l'étude des bénéficiaires au projet.

Chaque étape nécessite des documents comme moyens de suivi ou une référence pour l'exécution du projet. Ainsi dans notre cas on a besoin du « Rapport d'évaluation du Projet » (PAD) qui constitue l'historique et la raison d'être du projet ; les composantes, estimation de coûts et plan de financement ; le résultat des études économiques et financières ; le montant du prêt et la recommandation sur les Accords à passer entre le Gouvernement et la Banque pour assurer l'exécution efficace et économique du projet (la gestion financière et le décaissement).

IV - LA NEGOCIATION ET PRESENTATION DOCUMENTS AU CONSEIL ADMINISTRATIF

Dans cette étape, l'emprunteur et la banque devront se mettre d'accord sur :

- les Conditions de prêt (montant, taux d'intérêt, remboursement, commission d'engagement) ;
- les Clauses d'exécution du projet c'est à dire les mesures à prendre, les procédures de passation de marché, les clauses financières ;
- les rapports à produire sur l'état d'avancement du projet ;
- le calendrier d'exécution

pour la finalisation de l'accord de prêt ou de crédit à présenter aux Directeurs Exécutif de la Banque.

Ainsi entamé la finalisation de l'accord, il est donc nécessaire de présenter le projet aux Directeurs Exécutifs de la Banque ; pour des signatures afin que ce projet soit entré en vigueur.

V- L'EXECUTION

Ici, l'emprunteur devrait mener à accomplissement le projet conformément aux stipulations de l'Accord de crédit avec production de document de passation de marché dressé par l'emprunteur pour être présenté à la banque pour avis.

Mais pendant cette phase d'exécution, la banque de son côté a pour rôle : de suivre le progrès d'exécution ; de donner des conseils pour le bon fonctionnement du projet ; de s'assurer que le produit du prêt soit utilisé exclusivement comme prévu ; de respecter les procédures de passation de marchés ; et d'examiner et de consentir les dossiers d'appel d'offres pour la sélection de Consultants, et la passation de marchés.

Ainsi cette phase a pour objet de mettre à effet le projet paraphé par les Directeurs Exécutifs de la Banque pour le développement du pays emprunteur.

VI - L'EVALUATION RETROSPECTIVE

C'est la dernière étape du cycle du projet qui a pour objet d'analyser les résultats, de les comparer avec les objectifs attendus. On peut ainsi dire que cette étude vérifie et compare l'exécution du projet par les résultats effectués et celui des objectifs à atteindre.

Cette analyse doit être faite par la Banque pour la conception des projets futurs.

1.6 ETAPES DES SOUS PROJETS au niveau de l'Agence de Gestion de Projet

- Identification des promoteurs potentiels :

L'identification des promoteurs potentiels est réalisée à travers un appel à manifestation d'intérêt, lancée par l'UGP, pour des sous projets potentiels dans chaque zone prioritaire. Le consortium de facilitation travaillera en collaboration avec le Bureau de Coordination Provincial promouvoir les activités financées au titre du FAP auprès de bénéficiaires potentiels et d'organisations oeuvrant dans le domaine du développement social, ainsi qu'auprès d'organisations communautaires pour les zones et les populations prioritaires. Les appels à candidature seront renouvelés en tant que de besoin. L'identification s'effectue par un appel à manifestation d'intérêt lancée par l'Unité de Gestion de Projet.

- Sélection de promoteurs potentiels :

L'UGP remet les candidatures reçues au consortium de facilitation qui les sélectionne sur la base de cinq groupes de critères :

- Les critères d'éligibilité et d'attribution des financements;
- La cohérence par rapport aux priorités locales (zones et personnes prioritaires) ;

- La pertinence et cohérence des activités proposées par rapport aux activités « standardisées » ou l'opportunité d'activités « spécifiques » pour la zone et les populations visées ;
- Le niveau de saturation de l'activité dans la zone visée ;
- La capacité potentielle du promoteur à mettre en œuvre un sous projet dans les activités proposées.

Le processus d'examen et d'évaluation des propositions conduit aux trois options suivantes :

1. Le sous projet remplit les cinq critères précédents. Le promoteur reçoit un avis technique positif du consortium de facilitation pour le sous projet.
2. Le sous projet ne répond que partiellement aux critères précédents, cependant l'examen et l'évaluation font apparaître qu'un appui technique permettra au promoteur potentiel d'être en conformité avec les critères. Cet appui technique de facilitation pourra concerner un ou plusieurs des éléments suivants :
 - Constitution d'une structure juridique (organisations communautaires),
 - Reformulation du sous projet pour répondre aux priorités locales, et/ou être en cohérence avec les activités standardisées dans la zone et les populations visées,
 - Modification des activités (si faisable) lorsque le niveau de saturation de (des) activité(s) proposée(s) est atteint dans la zone visée,
 - Renforcement des capacités techniques et/ou de gestion du promoteur potentiel pour assurer la bonne réalisation des activités du sous projet.

Dans ce cas, un programme d'appui technique est élaboré par l'organisme de facilitation détaillant les actions à réaliser avant un éventuel lancement du sous projet et, selon les besoins, en cours de réalisation du sous projet. Un accord dans ce cadre est établi entre l'organisme de facilitation et le promoteur.

3. Le sous projet ne répond que partiellement aux critères précédents et son examen et évaluation font apparaître que les activités proposées et/ou les capacités du promoteur ne permettront pas de formuler un sous projet pertinent et faisable, même après appui

technique auprès du promoteur. Dans ce cas, la proposition est rejetée avec un avis motivé.

- Transmission du sous projet

Pour les sous projets ayant reçu un avis technique favorable de la part de l'organisme de facilitation, le promoteur transmet le dossier de demande de financement accompagnée de l'avis favorable au Bureau Régional de l'Agence de Gestion Financière concerné pour approbation et contractualisation.

Pour les sous projets ayant nécessité un appui technique, lorsque les actions prévues pour assurer soit que le promoteur est en mesure de mettre en œuvre le sous projet, soit que le sous projet a été restructuré pour remplir les différents critères de pertinence et d'opportunité ont été terminées, l'organisme de facilitation procède à une évaluation technique du sous projet et/ou du promoteur pour s'assurer qu'il répond effectivement aux critères définis au & (ii) supra. Si l'avis technique est positif, le dossier de demande de financement est transmis par le promoteur au Bureau Régional de l'Agence de Gestion Financière concerné, accompagné de l'avis technique, pour approbation et contractualisation. Si la revue technique est négative, la proposition de sous projet est rejetée. Dans ce dernier cas, le promoteur peut saisir le Bureau de Coordination Provincial pour une nouvelle revue technique par le consortium de facilitation

- Suivi des activités

Le consortium de facilitation prépare des rapports trimestriels et un rapport final sur la réalisation des activités des sous projet et sur le renforcement des capacités des promoteurs qui bénéficient d'un appui complémentaire pendant l'exécution du sous projet.

Pour les demandes de financement supérieures à USD 25.000, l'organisme de facilitation peut apporter un appui technique spécifique au promoteur. Dans tous les cas le sous projet est transmis à la revue technique pour évaluation.

SECTION II : L'AUDIT DU PROJET

2.1 Définition :

Ainsi, du simple point de vue du vocabulaire, observons que le terme Audit trouve sa définition dans les mots :

- Audit qui, fidèle à sa racine latine (Audio : écouter), montre la réelle signification d'écoute de la fonction. Son caractère générique est naturellement employé pour tout ce qui constitue une opinion sur une situation ;
- Interne car l'Audit est ici exercé par du personnel exécutif du projet.

C'est un examen suffisamment étendu des états financiers en vue d'émettre une opinion sur la fidélité de leur présentation conformément aux PCGR.

Dans son acception la plus large, l'audit interne est perçu comme « *une fonction d'investigation et d'appréciation du contrôle interne exercée de façon périodique au sein de l'organisation pour aider les responsables de tous niveaux à mieux maîtriser leurs activités.* »¹.

2.2 Objectifs

Tout d'abord, nous devons parler des objectifs principaux des auditeurs internes qui sont, dans le cadre de cette révision périodique, de vérifier si les procédures en place comportent les sécurités suffisantes, si les informations sont sincères, les opérations régulières, les organisations efficaces, les structures claires et actuelles.

Toutefois, cette révision périodique reste malgré tout insuffisant pour en déterminer le contenu. Il paraît donc nécessaire de lui apporter quelques précisions sur les missions exactes des auditeurs internes et de définir les objectifs assignés à la fonction.

*« L'objectif de l'audit est donc d'assister les membres de la Direction dans l'exercice efficace de leurs responsabilités en leur fournissant des analyses, des appréciations, des recommandations et des commentaires pertinents concernant les activités examinées. »*²

¹ RENARD Jacques, *Théorie pratique de l'Audit interne*, 2^{ème} édition, p383

² Collins Lionel et Valin Gérard, *Audit et Contrôle interne* ; édition DALLOZ. 4^{ème} édition, Paris 1992, p

2.3 Les phases de vérification d'audit ou de supervision effectuées par la Banque Mondiale.

Les phases de vérification ou mission de supervision d'audit effectuées par la Banque Mondiale sont de :

- Planifier et élaborer une stratégie de vérification,
- Effectuer des contrôles sur les opérations
- Effectuer des procédés analytiques et des tests sur les soldes
- Emettre un rapport (aide-mémoire)

PHASE I : Planifier et élaborer une stratégie de vérification

↳ Acquérir une bonne connaissance de l'entité

Afin de bien interpréter l'information obtenue au cours de la vérification, le vérificateur doit posséder une bonne connaissance de l'entité et de son secteur d'activité et des cycles d'opérations qui sous-tendent la préparation de l'information financière. En effet, l'outil utilisé est l'états financiers reflètent le cas de chaque entité.

↳ Etude et évaluation du contrôle interne et appréciation de risque de non contrôle interne

La capacité du contrôle interne du client de produire de l'information fiable et de protéger les biens et les documents constitue une des notions importantes et les plus universellement acceptées en vérification tant sur le plan théorique que politique. Un excellent contrôle interne implique un risque de non contrôle faible et une quantité d'éléments probants à rassembler bien importante.

Cependant dans certains cas, l'inadéquation des contrôles peut exclure la possibilité d'effectuer une vérification efficace.

Selon la deuxième norme concernant le travail de vérification, le vérificateur est tenu d'acquérir une compréhension suffisante du contrôle interne afin de pouvoir planifier sa mission. Pour se faire, il examine les organigrammes, les manuels de procédures (disposition légales et contractuelles pertinentes), interroge le personnel du client, remplit de questionnaire sur le contrôle interne, dresse des graphiques d'acheminement et observe le activités de l'entité.

Après avoir étudié et compris le fonctionnement du contrôle interne, le vérificateur est en mesure d'évaluer l'efficacité dans la prévention et la détection des erreurs et des fraudes. Cette évaluation comprend la désignation des contrôles diminuant la probabilité de la

présence d'erreurs ou d'irrégularités non détectées et non corrigées en temps voulu. C'est ce qu'on appelle **l'appréciation du risque de non contrôle**.

PHASE II : Effectuer des tests des contrôles sur les opérations

Lorsque le vérificateur, en se basant sur sa compréhension et son évaluation du contrôle interne, a établi le risque de non contrôle à un niveau inférieur au maximum, il peut réduire l'étendue de la validation de l'information financière directement reliée à ces contrôles, diminuant ainsi la quantité d'éléments probants à calculer.

Cependant, pour justifier son appréciation du risque de non contrôle à un niveau inférieur au maximum, le vérificateur doit examiner l'efficacité des mécanismes de contrôle. On appelle les procédés utilisés dans ce type de vérification **des tests des contrôles**.

Les tests des contrôles comprennent la demande de renseignements (à la direction et aux employés), l'observation (observer les employés dans l'exercice de leur tâches), la répétition (refaire les procédés effectués par le client pour s'assurer qu'elles ont été bien faites) et, enfin, l'inspection (examiner les documents)

Plusieurs tests des contrôles comprennent l'inspection des documents reflétant les opérations. De plus, une grande partie des éléments probants accumulés à l'appui des montants présentés dans les états financiers comportent également l'examen des documents confirmant des opérations soit pour évaluer le contrôle interne, soit pour vérifier les chiffres aux états financiers.

PHASE III : Effectuer des procédés analytiques et des tests sur les soldes

Les procédés de cette phase, que l'on appelle procédés de corroboration, se divisent en deux grandes catégories : les procédés analytiques et les tests sur les soldes.

Les procédés analytiques sont destinés à évaluer la vraisemblance globale des opérations et des soldes. Par exemple, comparer le solde chaque compte de l'exercice avec celui de l'exercice précédent et évaluer les changements en tenant compte des modifications survenues dans l'entreprise et dans le marché. Les tests sur les soldes sont destinés spécialement à vérifier l'existence d'erreurs monétaires possibles dans les soldes des états financiers ; par exemple, la communication écrite directe avec la banque pour corroborer les

avoir en compte, l'observation du dénombrement d'inventaire et l'examen des relevés des fournisseurs pour vérifier les comptes fournisseurs. Ces tests sur les soldes de clôture sont essentiels pour mener à bien une vérification parce qu'ils permettent, en général, d'obtenir des éléments probants d'une source extérieure au client.

Il existe une relation étroite entre la connaissance des affaires du client, la compréhension du contrôle interne, les procédés analytiques et les tests sur les soldes des comptes aux états financiers. Si, grâce à la compréhension du contrôle interne et des tests de son efficacité, à l'appréciation du risque de non contrôle et des procédés analytiques, le vérificateur atteint un niveau de confiance raisonnable quant à la présentation fidèle des états financiers, la quantité des tests sur les soldes peut être fortement diminué. Cependant, certains tests sur les soldes des comptes aux états financiers restent obligatoires.

PHASE IV : Emettre un rapport d'audit

Après que le vérificateur ait achevé tous les procédés de vérification, il doit combiner les informations obtenues pour tirer une conclusion globale au sujet de la présentation fidèle des états financiers. Il s'agit d'un processus qui repose essentiellement sur le jugement professionnel du vérificateur. En pratique, le vérificateur combine les informations obtenues au fur et à mesure qu'il effectue la vérification. La combinaison finale des résultats consiste simplement à rassembler le tout au moment où la mission se termine. À la fin de la vérification, le vérificateur doit émettre un rapport devant accompagner les états financiers publiés par les clients. Le rapport doit remplir des exigences très précises selon la portée de la vérification et la nature des résultats découverts.

2.4 La différence entre audit interne et audit externe

L'intérêt principal de cette approche est de mettre un point final aux confusions entre Audit interne et Audit externe que beaucoup de personnes ont tendance à les confondre mais également pour nous permettre de sortir la particularité de cette fonction qui occupe une place importante dans l'exécution d'un projet.

Même si les deux fonctions trouvent leur origine dans la même perspective, elles ne poursuivent pas les mêmes objectifs et n'utilisent pas la même méthode.

- **Audit externe** : certifie la régularité, la sincérité et l'image fidèle des comptes, résultats et états financiers.

- **Audit interne** : porte un jugement sur la maîtrise de la fonction par les responsables et recommande les dispositions à prendre pour l'améliorer.

Pour pouvoir apporter plus de détail ; voici un tableau résumant les points de différences de ces deux fonctions :

Différence entre audit interne et audit externe

	Audit interne	Audit externe
<i>Statut</i>	Appartient au personnel du Projet	Commissaires aux comptes, Cabinet prestataire de service juridiquement indépendant
<i>Bénéficiaires de l'Audit</i>	Pour le bénéfice des responsables du Projet : Directeur, responsables	Banquiers, promoteurs, Etats
<i>Objectif</i>	Apprécier la bonne maîtrise des activités du Projet	Certifier la régularité, la sincérité et l'image fidèle des comptes, résultats et états financiers
<i>Champ d'application</i>	Inclut non seulement toutes les fonctions du Projet, mais également dans toutes les dimensions	Tout ce qui concerne à la détermination des résultats, à l'élaboration des états financiers
<i>Prévention à la fraude</i>	Défaillance aux procédures et aux règles de confidentialité	Intéressé par toute fraude dès l'instant qu'elle a, ou est susceptible d'avoir une incidence sur les résultats.
<i>Indépendance</i>	Au service de la direction mais indépendant des autres services	Titulaire d'une profession libérale.

Source : RALISON Roger, Cours d'Audit (4ème année en Gestion) Module Théorique.

SECTION III LE CONTROLE INTERNE DE GESTION DE PROJET

3.1 Définition :

Les définitions du contrôle interne les plus souvent autorisées sont celles qui ont été formulées par les organisations ci-après :

Consultative Committee of Accountancy de Grande-Bretagne 1978

«Le contrôle interne comprend l'ensemble des systèmes de contrôle financiers, mis en place par la direction afin de pouvoir diriger les affaires de l'entreprise de façon ordonnée et efficace, d'assurer le respect des politiques de gestion, de sauvegarder les actifs et de garantir autant que possible l'exactitude et l'état complet des informations enregistrées. »

Ordre des Experts Comptables et Comptables Agréés (OECCA)

«Le contrôle interne est l'ensemble de sécurité contribuant à la maîtrise de l'entreprise. Il a pour but d'un côté, d'assurer la protection, la sauvegarde du patrimoine et de la qualité de l'information, de l'autre côté, l'application des instructions de la direction et de favoriser l'amélioration des performances.

Il se manifeste par l'organisation, les méthodes et procédures de chacun des activités de l'entreprise pour maintenir la pérennité de celle-ci ».

International Auditing Guidelines (IAG)

« le système de contrôle interne comprend le plan d'organisation et l'ensemble des méthodes et procédures mises en places par la direction d'une entité afin de soutenir ses objectifs visant à assurer, autant que possible, la conduite ordonnée et efficace de ses affaires.

Ces objectifs comprennent le respect des politiques de management, la sauvegarde des actifs, la prévention ou la détection des preuves, la précision et l'exhaustivité des registres.»

3.2 Les éléments du contrôle interne :

3.2.1 L'environnement du contrôle interne :

C'est le fondement de tous les autres éléments du contrôle interne. Les individus (leurs qualités individuelles, leur attitude, leur intégrité, leur éthique, leur compétence) et l'environnement dans lequel il opèrent constituent l'essence d'un projet.

L'environnement de contrôle se compose des activités, des lignes directrices et des mécanismes de contrôle reflétant les attitudes générales de la Direction vis à vis du contrôle et de son importance pour le projet.

3.2.2 Les éléments ayant un impact sur l'environnement du contrôle interne

❖ INTEGRITE ET ETHIQUE

La direction doit agir avec éthique et honnêteté et encourager des comportements semblables de la part des employés.

❖ PHILOSOPHIE ET STYLE DE MANAGEMENT

Par ses activités, la Direction donne des signaux clairs aux employés au sujet de l'importance à accorder aux contrôles.

Par exemple : la Direction prend-elle des risques importants ou a-t-elle une aversion au risque : une organisation qui a réussi en prenant des risques importants aura une conception du CI différente de celle qui a dû supporter des conséquences économiques graves pour s'être aventurer dans un domaine dangereux.

Les activités d'une organisation gérée de façon informelle pourront être contrôlées par des directions entre ses principaux responsables. En revanche dans une organisation ayant un style de management conventionnel, les responsables s'appuieront davantage sur des procédures écrites, des indicateurs de performance et des rapports signalant des anomalies.

❖ COMPETENCE DU PERSONNEL

Le personnel constitue un élément important de tout contrôle interne. Si les employés sont honnêtes et efficaces, les autres contrôles peuvent faire défaut sans nuire à la fiabilité des états financiers. En revanche, malgré la présence d'un grand nombre de contrôles, un personnel incompetent et malhonnête peut déséquilibrer tout le système. L'existence d'une politique rigoureuse en matière de gestion des ressources humaines apparaît dès lors essentielle. Cette politique englobe le recrutement, la formation, l'évaluation, la rémunération et les actions correctives.

❖ **STRUCTURE ORGANISATIONNELLE**

Toute organisation doit disposer d'une structure hiérarchique adéquate pour assurer la planification, la gestion (exécution), le contrôle et le suivi des activités. La mise en place d'une structure adéquate implique la définition des principaux domaines d'autorité et de responsabilité.

❖ **POLITIQUES D'ATTRIBUTION DES POUVOIRS ET DE RESPONSABILITES**

Cet aspect concerne les délégations de pouvoir et de responsabilité, les liens hiérarchiques permettant la remontée des informations et les règles en matière d'approbation. Une augmentation de pouvoir exige implicitement un niveau de compétence plus élevé ainsi que des responsabilités accrues. Elle nécessite également l'élaboration de procédures efficaces permettant au Management de suivre les résultats.

3.2.3 Evaluation des risques :

C'est l'identification et l'analyse des facteurs susceptibles d'affecter la réalisation des objectifs. Le projet doit être conscient des risques et les maîtriser. A cet effet il doit instaurer des mécanismes permettant d'identifier, analyser et prendre les mesures adéquates afin de les limiter. En effet sur le plan pratique, il n'existe aucun moyen d'éliminer tous les risques ; il appartient donc aux dirigeants de déterminer le niveau de risque acceptable, dans le cadre de gestion prudente de l'activité, et de s'efforcer de les maintenir à ce niveau.

Processus :

- détermination des objectifs ;
- identification des risques (menaces externes et internes) ;
- Evaluation de l'importance du risque ;
- Evaluation des probabilités de survenance ;
- Evaluation des mesures à prendre.

3.2.4 Activités de contrôle :

C'est l'application des normes et procédures destinées à assurer l'exécution des directives émises par le management en vue de maîtriser les risques.

Typologie des activités de Contrôle

Les activités de contrôle sont menées à tous les niveaux de l'organisation :

- Analyses effectuées par le management (contrôle budgétaire)

Exemple : suivi et analyse budgétaire

- Traitement des données (exactitude- exhaustivité)

Exemple : calcul arithmétique

- Contrôles physiques (des états financiers)

Exemple : inventaire (une description des biens, titres et autres)

- Indicateurs et performance (exploit)
- Séparation des tâches incompatibles
- Contrôles informatiques (acquisition, installation, maintenance, accès, développement en maintenance des applications)

Plan directeur informatique, maintenance

3.2.5 Information et communication :

Tous les projets doivent recueillir des informations pertinentes nécessaires à la conduite des activités.

Mesure de la qualité des informations

- **Contenu** (exhaustivité)
- **Délais** (disponibilité en temps voulu)
- **Mise à jour** (dernière information)
- **Exactitude**
- **Accessibilité** (facilité d'accès pour l'utilisateur)

Une communication efficace de ces informations sont nécessaire (ascendante, descendante, transversale), suivant le style de gestion management (par des : notes de services, réunion, affichages, entretiens et média), pour permettre aux personnes qui en ont besoin d'assumer leur responsabilités et d'effectuer les contrôles qui leur incombent.

3.2.6 Le suivi- Pilotage :

Il comprend des contrôles réguliers effectués par le management ou par le personnel d'encadrement afin de vérifier si le système de contrôle interne fonctionne efficacement.

Il paraît maintenant de donner les limites du contrôle interne par :

- les facteurs humains : pour l'intégrité et le volume de travail
- le circuit du management (les information et communication)

- la collusion des tâches (par la séparation des tâches incompatibles)
- analyse coût et bénéfice

3.3 Les contrôles exercés par la Banque Mondiale

Depuis sa création en 1946, la Banque mondiale a affecté au développement plus de 3000 prêts représentant plus de 95 milliards de dollars. La quasi totalité de ces concours a servi à réaliser des projets précis : éducation, transports, santé, nutrition, etc. En concentrant ses activités sur le financement des projets, la banque vise à s'assurer que ses fonds seront investis dans des opérations rationnelles, productives, qui contribuent à l'expansion économique du pays emprunteur. Pour ne pas compromettre son accès aux marchés financiers, la Banque doit assumer aussi sa responsabilité fiduciaire. A cet effet, elle doit veiller à ce que le produit d'un prêt soit utilisé exclusivement pour les fins pour lesquelles il a été accordé, compte tenu des considérations d'économie et d'efficience. Le bon exercice de cette responsabilité nécessite la mise en place des processus de contrôles afin de détecter en temps voulu tout dérapage par rapport aux objectifs visés et de limiter les aléas. Si l'on considère ces contrôles en fonction de leur objectifs l'on peut distinguer deux types :

Les contrôles de prévention et de détection

3.3.1 les contrôles de prévention

Les contrôles de préventions visent à empêcher les erreurs ou irrégularités ou de réduire le plus possible le risque qu'elles se produisent. Les contrôles de qualité à l'entrée et la revue préalable des solutions de passation de marché constituent des contrôles préventifs.

↳ Contrôle de la qualité à l'entrée

Aux stades de préparation et de l'évolution de chaque opération nouvelle, le chef du projet de la Banque et l'analyste financier examineront le projet évalué afin d'évaluer s'il comporte tous des éléments de base nécessaire à la réalisation d'un bon système de gestion financière, notamment en matière de :

- système de contrôle interne ;
- système comptable ;
- personnes

↳ **La revue préalable des documents relatifs à la passation de marché**

Doivent être soumis à l'examen préalable de la Banque les documents relatifs à tous marchés dont le montant dépasse le seuil stipulé dans l'accord de crédit. La liste de ces documents est consignée dans les directives de la Banque.

3.3.2 Les contrôles de détection

Les contrôles de détection visent à déceler les erreurs et irrégularités ou d'augmenter au maximum les chances de les découvrir, de façon à ce que les responsables puissent prendre promptement des mesures correctives. Parmi les contrôles de détection, nous pouvons citer : l'audit financier, la revue des rapports d'audit, le contrôle de retrait de fonds, la revue des états certifiés des dépenses, la revue à posteriori des opérations de passation de marché, le contrôle et suivi de la performance.

↳ **L'audit financier**

Soucieuse de suivre les résultats financiers des projets et de contrôler l'utilisation effective des crédits, la Banque exige pour chacun d'eux des états financiers annuels vérifiés qui rendent compte des dépenses et de leur financement.

Les auditeurs devraient dès lors émettre, à l'issue de leur vérification, un rapport comportant une opinion distincte sur :

- les états financiers du projet,
- le compte spécial,
- l'état des Relevés Des Dépenses (RDD)

↳ **La revue des rapports d'audit**

Le spécialiste en gestion financière de Banque examine tous les états financiers audités, dans les trente jours suivant leur réception pour s'assurer de :

La qualité des rapports présentés (cohérence des informations fournies) et de leur conformité aux directives de la Banque ; l'exhaustivité des comptes de projet ; la fiabilité du système de contrôle interne.

Les conclusions de cet examen ainsi que les mesures correctives proposées sont notifiées par écrit à l'emprunteur

↳ **Le contrôle des retraits de fonds**

Pour que des fonds puissent être retirés du compte de crédit, la Banque doit avoir reçu une demande de retrait de fonds. C'est le Département des prêts qui est chargé d'examiner les demandes reçues, de vérifier les procédures de passation de marché, la conformité des pièces et éligibilité des dépenses. Il autorise ensuite les paiements et comptabilise les décaissements et les remboursements. Lorsque le Département des prêts a approuvé la demande, le Département des services de caisse se charge d'exécuter le paiement.

↳ **La revue des Etats Certifiés des Dépenses (ECD)**

Une mission de la Banque composée d'un spécialiste en gestion financière et d'un spécialiste en passation de marché procède, suivant le programme de vérification arrêté avec le chargé de projet, à la revue des ECD établis et soumis par le projet pour une période donnée. Effectué sur une base de sondage, cet examen vise à vérifier :

- le respect par le projet des procédures de l'IDA en matière de passation de marché ;
- l'existence des pièces justificatives adéquates (Bon de Commande, Bon de Livraison et factures) supportant les transactions
- l'autorisation des paiements des factures ;
- la destination des dépenses afin de s'assurer qu'elles concernent bien le programme
- la régularité de l'affectation des dépenses aux catégories prévues dans l'accord de crédit ;
- l'exactitude arithmétique des EDC présentés pour remboursement ;
- le paiement effectif des dépenses ;
- l'efficacité du système de contrôle interne en place ;
- l'existence effective des acquisitions importantes.

La mission rédigera à l'issue de cette revue un rapport mentionnant ses principales observations et présentant des recommandations pratiques pour corriger les lacunes constatées. Toutes dépenses inéligibles au titre du crédit doivent faire l'objet d'un remboursement par l'emprunteur.

↳ **La revue à posteriori des procédures de passation de marchés**

La Banque examine les procédures de passation de marché, les documents, l'évaluation des offres, les recommandations relatives à l'attribution du marché et le contrat pour s'assurer :

- du respect des procédures convenues, conformément aux dispositions de l'Accord de crédit et ;

- de la conduite des opérations de passation de marchés dans de bonne condition d'économie et d'efficacité.

Si la Banque conclut que les procédures convenues n'ont pas été suivies, ou que le contrat n'a pas été contribué au soumissionnaire qui a fait l'objet la plus avantageuse, elle peut déclarer la non conformité de la passation de marché aux procédures convenues et annule le portion de prêt affectée à ce marché.

↳ **Le contrôle et suivi des performances**

Tout investissement en ressources financières, matérielles et humaines doit être suivi d'une obligation de résultats. Il convient donc de définir des indicateurs de performance clés, associant des données physiques et financières qui feront l'objet de rapports de suivi. La définition de ces indicateurs, lesquels doivent être autant que possible simples, mesurables et reflétant bien les activités de l'organisme, est la tâche la plus prépondérante dans le suivi d'un programme et la vérification de l'optimisation des ressources.

L'un des instruments décisifs de suivi des résultats est le rapport financiers du projet donnant le tableau prévisionnel des sources et emplois des fonds pour la période et le rapportant au pourcentage des réalisations pendant la période. On peut par exemple effectuer cette comparaison en exprimant les ressources financières consommées en pourcentage de la réalisation d'un indicateur clé, comme le kilométrage de routes réalisé. Lors de l'évaluation de l'état du rapport financier d'un programme, ce qu'il faut établir avant tout, c'est le caractère raisonnable des coûts par rapport à l'état d'avancement du programme. Le chef de projet est responsable de la supervision matérielle et financière du projet. L'intégration des techniques de gestion financière au plan de suivi d'ensemble augmente la probabilité d'une exécution satisfaisante du projet.

↳ **Le rapport de suivi financier**

Au stade de l'exécution, l'emprunteur enverra à la Banque, tous les trois mois, un rapport qui comprend trois grandes catégories d'informations :

- un rapport financier
- un rapport sur l'avancement du projet lequel expliquera les écarts éventuels entre les réalisations physiques et financières du projet et les prévisions ;
- un rapport de gestion des marchés, lequel fera le point sur la passation des marchés et les engagements contractuels.

3.4 Rapport de suivi financier (Evaluation du Contrôle Interne des PROJETS)

La structure de gestion du projet sera assurée par une Unité de Coordination du Projet (UCP), qui sera constituée sur la case de l'Unité de Coordination. Cette UCP sera dirigée par un Coordonnateur National qui répondra, fonctionnellement, au Directeur Général mais aura un accès direct au Ministre, au Directeur du Cabinet et au Secrétaire Général, auxquels il devra rendre compte périodiquement de l'avancement du Projet.

La Coordination du Projet sera chargée de la coordination de toutes les activités et de la gestion du Projet. Elle sera aussi responsable de la liaison avec l'IDA en ce qui concerne la gestion technique, administrative et financière du Projet et veillera au respect de l'Accord de Crédit. Ainsi, toutes communications avec l'IDA seront canalisées à travers la Coordination du Projet.

L'unité de Coordination du Projet est chargée de concevoir, de préparer et de suivre l'exécution du Projet Gouvernemental.

Elle est en particulier chargée :

- de veiller à la cohérence des volets de l'ensemble du Projet et de mettre en place un système approprié de suivi et d'évaluation ;
- d'élaborer les budgets et programmes de travail annuels et de s'assurer de la mobilisation des ressources nécessaires à leur financements ;
- de gérer la passation des marchés du Projet effectuant la coordination nécessaire entre le Ministère chargé du projet et la Commission Centrale des marchés pour le lancement des lettres d'invitations et des appels d'offres, l'évaluation des offres et la signature des marchés ;
- d'effectuer le suivi des marchés passés dans le cadre du Projet ;
- d'administrer le Projet, d'effectuer les décaissements et de faire tenir la comptabilité ;
- d'élaborer les rapports d'activités et d'avancement du Projet suivant les périodicités prévues.

L'UCP effectuera le suivi de l'engagement par le Ministère, sous des termes de référence acceptables par Banque, des auditeurs externes pour l'audit des comptes du Projet. L'UCP veillera aussi à l'exécution opportune des audits et fournira toute la documentation demandée par les auditeurs.

L'exécution du Projet s'appuiera sur un Comité d'Orientation qui va examiner tout appui nécessaire dans les institutions respectives pour la marche du Projet. Cependant, le Comité pourra seulement émettre des recommandations à l'UCP concernant la marche du Projet.

3.4.1 Programmation budgétaire : Exécution du Projet

3.4.1.1. Elaboration du Programme de Travail Administratif (PTA)

Le budget constitue un élément clé du système de gestion financière du Projet. Il représente en effet le processus au cours duquel les implications financières des activités sont systématiquement exposées et les ressources affectées. En effet, toutes les dépenses engagées ou payés au niveau de la comptabilité du Projet doivent être incluses dans le budget.

Les efforts menés en vue d'élaborer un budget prévisionnel resteraient vains en l'absence de suivi et de contrôle budgétaire permettant d'identifier les écarts entre les prévisions et les réalisations et d'effectuer par la suite l'analyse de ces écarts.

Il faut savoir que le Système Intégré de Gestion (SIG) permet de sortir de façon automatique tous les états informatiques nécessaires au contrôle et suivi budgétaire, à savoir :

- Programme de décaissement par catégorie (trimestriel) ;
 - Programme de décaissement par composante ou volet (trimestriel) ;
 - Etat récapitulatif des Emplois de fonds par composante ou volet (trimestriel) ;
- comparaison entre montant budgétaire et montant effectif ;
- Prévision de décaissement du Projet en US\$ (semestriel) ;
 - Etat récapitulatif des ressources et Emplois de fonds du Projet ;

En conséquence, pour permettre le suivi, le Programme de Travail Annuel et le budget annuel doit s'inspirer de la table des coûts du Projet en présentant notamment les coûts détaillés par :

- Source de financement ;
- Catégorie de dépenses ;
- Composante ;
- Zone d'intervention.

Cependant, un tel contrôle devrait être souple dans la mesure où le budget est établi pour un certain niveau d'activité mais doit être suffisamment flexible pour répondre aux aléas pouvant apparaître pendant son exécution.

3.4.1.2 Présentation du flow-chart d'élaboration du PTA

ETAPES	INTERVENANT
Définition de la politique générale en terme de budget fixation des objectifs globaux	MINISTERE ET COORDINATION DU PROJET
Elaboration des programmes de travail annuel et du budget	UNITE DE COORDINATION DU PROJET
Exécution et contrôle du budget du projet	UNITE DE COORDINATION DU PROJET

Source : manuel de procédure de la Banque Mondiale,

PTA du PROJET

Les budgets prévisionnels des volets du Projet sont préparés par l'adjointe de coordination à partir du programme de décaissement du Projet étalé par le PAD et selon les prévisions de décaissement des marchés présentées dans le Rapport d'évaluation ou l'Annexe technique de l'accord de Crédit précisant les prévisions de financement affectées aux catégories de dépenses retenues pour chaque volet d'activités.

Les budgets sont établies pour l'année en cours et doivent suivre la programmation des activités définies en liaison avec l'IDA.

La gestion budgétaire du Projet se fait par exercice budgétaire débutant le 1^{er} Janvier pour se terminer le 31 Décembre.

La mise en exécution du PTA et du budget annuel relève du Coordonnateur National.

3.4.1.3 Exécution, suivi et contrôle budgétaire

a- Exécution du budget

Le budget approuvé et ayant donné lieu à un avis de non- objection (ANO) de la Banque Mondiale est mis en exécution par le Coordonnateur National.

Le Responsable du suivi-Evaluation assure le suivi de l'exécution du budget (activités, indicateurs de performance, coûts).

Le budget de l'UCP est engagé sur la base des besoins exprimés par les principaux responsables après approbation du Coordonnateur National qui autorise l'engagement de la

dépense après que le Responsable du Suivi-Evaluation ait vérifié l'existence d'un budget disponible.

b- Contrôle et suivi budgétaire

Le contrôle budgétaire consiste à déterminer les écarts entre les prévisions (parfois exprimés en coûts standards ou simplement estimées) et les réalisations effectives sur la base des états informatiques produits par le module « Prévision et suivi budgétaires » du SIG qui assure le traitement en temps réel de toutes les informations financières.

Les étapes du contrôle budgétaire se présentent comme suit :

- Comparaison des réalisations aux prévisions,
- Détermination des écarts significatifs,
- Analyse et commentaire des écarts,
- Mise en œuvre des actions correctives.

Le contrôle budgétaire est réalisé par l'Adjoint de Coordination, par l'intermédiaire du Responsable du Suivi-Evaluation.

3.4.1.4 Elaboration du Programme d'Investissement Public

Par définition, le PIP retrace la programmation financière et physique triennale des investissements que compte réalisé le Gouvernement.

Et comme un projet de développement constitue pour le gouvernement «un investissement » en terme de finances. Afin de contribuer à l'exécution de ce projet, il doit allouer à partir de ses ressources internes des fonds prévisionnels devant être programmés dans le PIP, en contre partie du financement extérieur. Ce fonds constitue la contribution de l'Etat Malagasy à l'investissement à réaliser.

3.4.2 PROCEDURES D'ENGAGEMENT DES DEPENSES

Par définition, l'engagement est un acte par lequel le Projet constate à son encontre une obligation à laquelle résultera une dépense. C'est une autorisation accordé par le Coordonnateur National du Projet pour l'exécution des :

- procédures de passation de marchés de travaux et de fournitures,
- des procédures d 'emploi de consultants,
- des procédures de passation de commande de biens ou services au moyen d'une simple consultation restreinte.

L'acte d'engagement est matérialisé par :

- l'approbation finale du marché et sa signature finale,
- la conclusion du contrat dans le cas de services de consultants et l'arrivée de l'accusé de réception en provenance du titulaire ou consultant sélectionné.
- l'émission de Bon de Commande (approuvé et signé) pour les achats divers.

3.4.3 LA PASSATION DE MARCHÉ

3.4.3.1 Généralités

La passation de marché de **fournitures, de travaux et de certains types de services** (forages par exemple) est régie par les Directives concernant la passation des marchés financés par les prêts de la BIRD et les crédits de l'IDA. Les services de consultants sont régis par les Directives pour l'emploi de consultants par les Emprunteur de la Banque mondiale et par la Banque Mondiale en tant qu'agence d'exécution. Ces directives décrivent les conditions posées par la Banque en matière de passation de marché et d'emploi de consultants.

Pour que les décaissements puissent être effectués efficacement et rapidement, il faut que ces conditions soient parfaitement comprises de ceux qui préparent les demandes de retrait de fonds.

Parmi le personnel de la Banque, c'est le chef de Projet qui est responsable de l'examen des décisions touchant la passation des marchés. C'est à lui que l'Emprunteur doit envoyer tous les documents y compris les contrats définitifs. Les décisions qui doivent faire l'objet d'un examen préalable de la Banque avant l'attribution du marché sont spécifiées dans l'accord de prêt et dépendent du montant de marché.

Dans la plupart des cas, l'appel à la concurrence nationale est la plus efficace des méthodes de Passation des Marchés.

Mais les achats d'un montant élevé doivent faire l'objet d'appels à la concurrence internationale suivant les Accords de Prêt.

Le dossier d'appel d'offres doit notamment contenir, des instructions à l'intention des soumissionnaires

3.4.3.2 Plan de passation de marchés de travaux et de fournitures

Toutes passation de marchés effectuées au nom d'un projet passé avec des bailleurs de fonds devront être lancées par un Avis d'Appel d'Offre qui fournit les renseignements dont

les candidats ont besoin pour décider s'ils présenteront une offre. Outre, les informations essentielles contenues dans le Dossier Type d'Appel d'Offre (DTAO), il doit indiquer tout critère important utilisé tant pour l'évaluation des offres (par exemple : l'application d'une marge de préférence) que pour la qualification ('exemple un niveau minimum d'expérience de la fabrication de fournitures similaires à celles faisant l'objet de l'avis).

L'Avis d'Appel d'Offre (voir annexe II) doit être inclus dans le Dossier d'Appel d'Offres. Les renseignements qu'il contient doivent concorder avec ceux du Dossier d'Appel d'Offres et, en particulier, avec ceux qui figurent dans les Données particulières de l'Appel d'Offres.

Le Dossier d'Appel d'Offre par contre, décrit les fournitures faisant l'objet du marché, fixe les procédures de l'Appel d'Offres et stipule les conditions du marché.

Ainsi, le plan de passation de marchés de travaux et fournitures se constituent comme suit :

- la préparation des offres qui se définit par la langue de l'offre, le Formulaire d'offre et le Bordereau des prix, les pièces justificatives attestant que le soumissionnaire est admis à soumissionner et est qualifié pour exécuter le marché si son offre est retenue ; le prix de l'offre, la monnaie de l'offre, le délai de validité des offres et le signature de l'offre.
- le dépôt des offres constitué par le cachetage et le marquage des offres, la date et heure limite de dépôt des offres.
- L'ouverture des plis et évaluation des offres s'exprime par l'ouverture des plis par l'acheteur, examen préliminaire, évaluation et comparaison des offres.

Et c'est de cette façon qu'est effectuée la passation de marchés des fournitures et travaux.

3.4.3.3 L'emploi de consultant

a. Généralités

Les documents de référence utilisés par le Responsable de la Passation des Marchés (RPM) pour la mise en œuvre des procédures pour « l'emploi de consultants » comprennent, outre les réglementations des marchés publics (Décret n° 98-559 du 06 Août 1998) :

- le manuel de procédures,
- les Directives pour la « Sélection et emploi de consultants par les Emprunteurs de la Banque Mondiale » publiées en janvier 1997 et en Janvier 1999,
- les dispositions de l'Accord de Crédit.

Toutefois, en cas de contradiction dans l'application des procédures, les Directives de la Banque Mondiale concernant les passations de marchés pour les services consultants prévalent sur les dispositions et réglementations locales.

b. Modalité de sélection de consultants :

La sélection des consultants après mis en concurrence se fera à partir d'une liste restreinte de cabinets qualifiés et sera fondée sur :

- les critères de qualité (critère technique) et de coût (critère financière),
- la qualité de négociation des propositions financières,
- les qualifications des consultants.

c. Déclenchement des procédures

Le déclenchement des procédures concernant l'emploi de consultants est régi par les conditions suivantes :

- son inscription dans le plan et le calendrier de passation de marchés dûment approuvés par l'IDA,
- son inscription dans le programme de travail annuel (PTA),
- la disponibilité du budget.

PROCEDURES D'ACHATS ET D'APPROVISIONNEMENTS DIVERS

Ces procédures concernent les dépenses relatives aux achats et approvisionnements divers liés à l'exécution du Projet et pour les besoins de fonctionnement de l'Unité de Coordination du Projet (UCP) ou d'un « volet » en cas de besoin émanant d'un responsable de volet. Ce sont des dépenses nécessitant l'utilisation d'un Bon de Commande (BC) pré numéroté. Rentrent également dans cette catégorie de dépenses, les études et formations demandant le concours d'un consultant individuel.

a. Procédures d'engagement des dépenses

L'engagement étant défini comme une opération générant des dépenses rendant le Projet débiteur, l'acte d'engagement devrait être matérialisé par l'émission de bon de commande (BC) établi pour réaliser ces dépenses.

Avant la passation de commande, l'UCP doit suivre la procédure de consultation restreinte devant être justifiée par la production d'un « Procès-verbal de comparaison des prix ».

b. Procédures de liquidation

La liquidation consiste à vérifier la réalité de la dette du Projet envers un tiers et à arrêter le montant. Elle est effectuée au vu des tiers, contrats, marchés et factures établissant les droits acquis aux créanciers.

La procédure de liquidation rend la dette certaine ;

Pour les achats et approvisionnement divers, c'est la facture qui génère la liquidation. Pour cela, le projet devra exiger du fournisseur la présentation de deux (02) exemplaires de la facture et de trois (03) exemplaires de Bon de Livraison (BL).

En cas de conformité de la livraison, les 3 exemplaires de BL devraient être signés par le livreur et le réceptionnaire. Ensuite, un exemplaire est remis au livreur.

c. Procédures de paiement

A titre de rappel, le paiement est défini comme étant l'opération matérielle consistant à verser aux créanciers du Projet le montant de la facture correspondant à la fourniture de services (cas d'un consultant), de travaux et/ou à la livraison de fournitures, de matériels, d'équipements

Comme les procédures de décaissement normales, le paiement prévu ici se subdivise également en :

- paiement des dépenses éligibles sur fonds IDA,
- paiement des dépenses devant être financés par les ressources internes (paiement par chèque au moyen du Compte de Projet)

Les procédures de paiement sont les mêmes que celles décrites dans les procédures d'un projet (cf. Procédures de paiement).

3.4.4 Procédure de décaissement

3.5.4.1 Généralités

Le terme « Décaissement » désigne l'exécution des dépenses relatives aux activités du Projet prévues dans le Programme de Travail et le Budget Annuel (PTBA) et le Programme d'Investissement Public (PIP) et ce, conformément aux termes de l'Accord de Crédit, au rapport d'évaluation du Projet et à la Loi des finances en vigueur.

3.4.4.2 Lettre de décaissement

Après la signature de l'Accord de prêt, la personne chargée des décaissements par le département des prêts envoie une lettre, dite lettre de décaissement, qui indique les procédures à suivre pour retirer les fonds du prêt.

Cette lettre, dont la version préliminaire a habituellement été examinée lors de négociations, donne à l'Emprunteur et aux organismes d'exécution des instructions claires concernant le retrait des fonds destinés au projet en cause et précise aussi certaines dispositions de l'article V des conditions générales.

Conformément aux règles tant établies par la Banque mondiale que prévue par les réglementations en vigueur et dans le souci de répondre également aux objectifs du contrôle interne visant à une optimisation du traitement, les procédures de décaissement couvrent les étapes suivantes :

- Les procédures de passation de marchés (marchés de travaux et de fournitures, emploi de consultant),
- Les procédures d'achats divers par consultation restreinte,
- Les procédures d'engagement des dépenses,
- Les procédures de liquidation ou de vérification de la dette du Projet,
- Les procédures de paiement.

Les dépenses éligibles sur les fonds IDA sont celles relatives aux activités répondant aux objectifs du Projet dont :

- Les dépenses sur les Travaux (exemples : constructions des hôpitaux, des écoles)
- Les dépenses des Fournitures nécessaires pour la réalisation des activités prévues pour le Projet,
- Les dépenses des Services de consultants et Formations (pour l'étude approfondie des dépenses et pour la bonne exécution du Projet).

Elles devront être réalisées dans le cadre de l'établissement de contrats ou marchés dûment approuvés par l'IDA et l'Administration Malagasy et suivant le planning d'engagement de dépenses inscrites dans le cadre du PTBA.

3.4.4.3 La passation de marché financée par le crédit IDA au niveau Décaissement

La passation de marchés de travaux et fournitures et de services de consultants financés par le crédit IDA sera effectuée conformément aux « Directives relatives à la passation des marchés financés par les prêts de la BIRD et les crédits de l'IDA »

Néanmoins, le Responsable de la Passation de Marchés doit tenir compte des impératifs de la réglementation locale concernant les marchés publics et surtout les dispositions stipulées dans l'Accord de Crédit.

Les appels d'offres nationaux se conformeront à la réglementation en vigueur à Madagascar pour autant qu'elle soit jugée acceptable par l'IDA.

Le plan d'exécution du Projet comprend :

- un plan de passation des marchés,
- un plan de décaissement.

Le plan de passation des marchés sera examiné et actualisé au moins un (01) mois avant le démarrage de chaque exercice. L'approbation par l'IDA dudit plan doit être effectif au moins un (01) mois à l'avance avant son exécution.

Enfin, à vu du paiement des dépenses relatives à la réalisation de certaines activités pour l'exécution du Projet, divers types de paiement devront être prévus :

- paiement des factures directes,
- mise en oeuvre de procédure d'engagement spécial par l'ouverture d'une « lettre de crédit ».

3.4.5 Procédures de réapprovisionnement des comptes

3.4.5.1 Généralités

Le réapprovisionnement est la reconstitution périodique des fonds, déposés dans un compte au sein d'une banque primaire, des fonds du Projet en provenance :

- d'une part, du financement extérieur IDA (Compte Spécial),
- d'autre part, de la contrepartie du financement extérieur, représentant la contribution de l'Etat Malagasy financée par des ressources internes, déposée dans un compte intitulé : « Compte de Projet »

Le réapprovisionnement du Compte Spécial est également défini comme un retrait de fonds du Compte de Crédit IDA tandis que le réapprovisionnement du Compte de Projet est défini comme étant une alimentation du compte par la contribution de l'Etat suivant la loi des Finances.

3.4.5.2 Principes de Réapprovisionnement des Comptes

Pour le Compte de Projet, la procédure de réapprovisionnement est établie sur la base du cadre juridique et réglementaire de l'exécution des dépenses publiques tandis que la procédure de réapprovisionnement du Compte Spécial suit les règles de décaissement de la Banque Mondiale tout en tenant compte :

- de la spécificité du Projet et de la structure organisationnelle retenue,
- des objectifs de contrôle interne.

a. Le réapprovisionnement du Compte de Projet

Le terme « Réapprovisionnement » est utilisé ici pour désigner l'alimentation du « Compte de Projet » matérialisée par le virement des RPI inscrites dans le Budget Général du Ministère dans la LOI des Finances, tout en respectant les restrictions imposées par la Circulaire relative à l'exécution du Budget Général de l'Etat et des Budgets Annexes en vigueur.

Du point de vue procédurale, l'exécution des dépenses relatives au règlement des Taxes sur les Transactions Locales (TTL) et les Droits à l'Importation (DTI), devant être financés par des ressources propres (RP). En effet, le crédit relatif aux droits et taxes ne peut pas faire l'objet d'une ouverture de compte au nom du Projet au sein d'une banque primaire, comme les RPI même s'ils sont tous inscrits dans la Loi des Finances.

Mais depuis 1999, il est prévu dans le Guide d'exécution des dépenses publiques que l'engagement global des RPI se fait en fonction de l'engagement des Financements extérieurs du Projet prévus dans la Loi de Finances. Cet engagement ne peut donc être effectué que sur présentation du dossier engagement des financements extérieurs.

Aussi, l'alimentation du « Compte de Projet » s'effectue une fois par an et doit coïncider avec l'exercice budgétaire de l'Etat, mais le réapprovisionnement du Compte de Projet dépend des règles budgétaires en vigueur.

b. Le réapprovisionnement du Compte Spécial

Le réapprovisionnement du compte spécial peut être défini comme étant la reconstitution du Fonds provenant de financement IDA, déposé dans une banque primaire et portant le nom de « COMPTE SPECIAL ».

Le réapprovisionnement ou l'alimentation du compte devra s'effectuer mensuellement sous réserve du rythme des dépenses effectuées et le relevé bancaire servant de base de calcul de l'état de rapprochement bancaire ainsi que du montant à approvisionner.

Nonobstant l'absence du relevé bancaire, l'alimentation du Compte Spécial peut se faire également à l'aide de l'Avis de débit de la banque primaire.

Afin de conserver l'exactitude du montant à approvisionner, le responsable de l'opération de réapprovisionnement doit impérativement se référer aux avis émis par la Banque Mondiale.

Aussi, la Direction de la Dette Publique se chargera d'envoyer le dossier de réapprovisionnement à la Direction des Opérations de la Banque Mondiale.

Le Projet peut effectuer un retrait après réception de l'avis de crédit de la banque primaire.

3.4.6 Procédures de suivi évaluation

a. Généralités

Le Suivi évaluation occupe un rôle important au cours de l'exécution du Projet. Il permet de fournir périodiquement à la Coordination du Projet une analyse des résultats obtenus par rapport aux travaux planifiés et budgétisée dans le PTA.

En outre, il permet de suivre et d'évaluer les activités de chaque composante du Projet suivant des indicateurs objectivement vérifiables en vue d'atteindre les objectifs spécifiques du Projet.

b. Quelques définitions

SUIVI :

C'est le contrôle ou la vérification continue et/ou périodique exercée par la Coordination du Projet à chaque composante/ volet et activité afin de s'assurer de la conformité des réalisations par rapport aux prévisions.

On effectue le **suivi** au cours de l'exécution du Projet.

EVALUATION :

C'est la phase de la détermination systématique et objective de la **pertinence**, de **l'effet** et de **l'impact** des activités vis-à-vis des objectifs. C'est une opération qui consiste à améliorer les tâches et activités en cours et à aider le Responsable du projet dans les activités

futures de planification, de programmation et d'élaboration de la politique de décision. Cette phase d'évaluation s'effectue en cours de l'exécution (évaluation continue), à la fin de l'activité (évaluation finale) et après la clôture de l'activité (évaluation rétrospective).

SUIVI PHYSIQUE :

Il s'agit de s'assurer si les actions menées se déroulent selon les prévisions de la programmation inscrite dans le PTA (écarts entre les prévisions et les réalisations) et de vérifier si les réalisations sont conformes aux objectifs suivant des indicateurs (déjà établis dans le Rapport de Pré Evaluation et dans le PTA) de résultat par activités.

SUIVI FINANCIER :

Le suivi financier est basé sur le type de financement, la nature des dépenses, les décaissements effectués, les bénéficiaires, les prévisions, les réalisations et les écarts constatés.

SUIVI D'EFFICIENCE :

Il s'agit de suivre les réalisations physiques, selon les indicateurs de résultat par rapport aux moyens déployés.

PARTIE II : ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE

CHAPITRE I : PROBLEMES LIES AU NIVEAU GESTION ET SUIVI DES PROJETS

Dans ce chapitre, nous allons étudier les problèmes liés à la gestion et suivi des projets, soumis aux réglementations et procédures en vigueur. Pour faire une analyse objective et impartiale, il nous paraît nécessaire de faire une présentation des faits relatifs à certains points qui à notre avis méritent d'être soulevés.

SECTION I : REGLEMENTATIONS ET PROCEDURES EN VIGUEUR

Les réglementations et procédures des projets sont toujours régies par des décrets, des lois et des règles en vigueur.

Ainsi pour les procédures de gestion opérationnelle du Projet AGF qui sont édictées par les clauses contractuelles de l'Accord de financement, les réglementations malgaches en matière de passation des marchés, en matière d'exécution des dépenses publiques et des directives de l'IDA.

1.1 Non application des textes et procédures en vigueur.

Cette situation se présente surtout au niveau des *Organismes de Centre de Base* (OCB), qui a pour principale activité de mobiliser les communautés de base dans les activités de prévention des IST/VIH/SIDA, par manque de suivi et de formation. Par l'absence des organismes de facilitation qui pour mission d'aider les organisations communautaires à élaborer leurs projet, à réduire fortement la proportion des propositions à revoir, de suivre les propositions qui conviennent pour examen technique des réalisations faites par les Centre de Base. De ce fait, par manque d'aide venant des *Organismes de Facilitation* (OF), par l'insuffisance de contrôle et de suivi au niveau de l'agence ; les centres de base, par la mauvaise infrastructure, par manque de communication dû essentiellement par la lointaine des cites des centres de bases, seront dans l'obligance de faire et d'exécuter de leur propre ignorance (incompétence) la réalisation des contrats passés entre eux et les Bailleurs de fonds.

1.2 Problème de confrontation entre les textes et les directives

Ce problème de confrontation est le plus souvent apparu dans l'exécution d'un projet. Les bailleurs comme la Banque Mondiale et l'Etat ont leurs propres directives et textes qui régies l'exécution du projet.

Aussi, les OCB ont quelques difficultés d'exécuter les directives par manque de formation et voir même d'expérience. Cette situation provoque un retard dans l'exécution de certaines activités et même empêche la réalisation du projet selon les contrats ou les conventions.

SECTION II : ELABORATION - SUIVI ET GESTION DU PROJET

2.1 Au niveau budgétaire,

Le budget reflète le plan de travail annuel qui présente la prévision des activités à réaliser par le projet pour la réalisation des objectifs du projet définis dans l'accord de crédit. Ce budget évalue également le montant prévisionnel des dépenses à effectuer pour réaliser ces activités.

Aussi, l'élaboration du budget constitue une étape importante du processus budgétaire. Elle est organisée selon des modalités différentes au niveau national et local.

« L'exécution du budget passe par certaines modalités, mais surtout fait l'objet de contrôles importants et nombreux. »³

2.1.1 Non respect des Calendriers budgétaires,

Le budget prévisionnel du projet est préparé par les Responsables du Projet sur la base des prévisions de décaissement indiquées dans le Rapport d'évaluation du Projet ou dans l'Annexe Technique de l'Accord de financement précisant les financements affectés par catégorie de dépenses et pour chaque activité.

La gestion budgétaire du Projet se fait par exercice budgétaire débutant le 01 Janvier pour se terminer le 31 Décembre.

³ Raymond Ferretti, recherche sur internet

De cette manière, l'assemblée générale de la loi des Finances devrait étudier ce budget des mois avant le début du projet afin de pouvoir commencer les travaux suivant les calendriers prévisionnels des bailleurs de fonds. Compte tenu de procédures en vigueur de l'Administration, toutes les étapes et études du budget s'effectuent au premier trimestre de l'année suivante, ce qui induit le décalage de l'exécution du projet que vers le début du deuxième trimestre de l'année d'exécution du projet.

2.1.2 Le retard dans l'engagement des budgets,

L'élaboration du budget constitue l'étape importante du processus budgétaire. Elle est organisée selon des modalités différentes au niveau national et local.

Suite au non respect des Calendriers budgétaires étudié ci-dessus, on a constaté un retard dans l'engagement des budgets ainsi que dans l'exécution des budgets, c'est à dire le non exécution des activités à temps et voire même un impact sur l'atteinte des objectifs.

Certes, les intervenants du projet auront des difficultés de réaliser le projet suivant les calendriers prévu par les bailleurs de fonds.

Tableau d'un budget annuel par catégorie

Catégorie de dépense	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	TOTAL
Catégorie 1					
Fournitures, travaux, génie civil	750 962	599 277	776 753	1 096 765	3 220 757
Catégorie 2					
Consultant	1 929 815	1 290 554	1 601 152	1 516 438	6 337 959
Audit, formations					
Catégorie 3					
Dons	2 450 000	4 255 000	4 255 000	4 255 000	15 215 000
Catégorie 4					
Charges	583 963	518 031	508 031	518 031	2 128 055
Exploitation					
Catégorie 5					
Non affecté					
TOTAL	5 714 740	6 662 862	7 140 936	7 386 234	26 901 772
IMPREVUE					3 106 086
TOTAL PROJET					30 007 858

Source : suivant budget annuel /catégorie de l'AGF/PMPS

2.1.3 Non respect des règles d'affectation budgétaire

En termes de gestion financière des projets, les Bailleurs de fonds effectuent en principe ses suivis par lignes budgétaires ou par catégories financières, c'est à dire par les rapports de suivi financier composés par des tableaux des sources et utilisations des fonds par catégories ; l'utilisation de ces fonds par activités et les divers rapports d'avancement, de suivi et des dépenses contractuelles nécessaires pour l'exécution du projet.

Mais il est à noter qu'au niveau des projets, les dépenses sont catégorisées comme suit :

- **Catégorie 1** : Travaux : (ex. pour la construction, la réhabilitation),
- **Catégorie 2** : Fournitures et biens : (ex. pour l'acquisition des lots de voitures, motos, ordinateurs et autres),
- **Catégorie 3** : Services de consultants et formations : (ex. formations, honoraires des auditeurs),
- **Catégorie 4** : Frais de fonctionnement : (ex. pour l'honoraire des personnels du projet).

Aussi, les composantes (activités pré définies à réaliser) sont reliées à chaque catégorie à titre d'exemple, l'appui institutionnel au Ministère de la Santé pour la formation des personnels à l'extérieur, au niveau du projet la dépense est catégorisée comme suit : Catégorie 3 Services de Consultants, et Composante par exemple Appui aux renforcements des capacités.

Compte tenu de ces classements, le projet devrait classer chaque dépense par catégorie correspondante pour qu'il n'y ait aucune fausse imputation comptable entraînant le non remboursement des dépenses effectuées, par exemple, l'affectation des dépenses de la catégorie fournitures en frais de fonctionnement (l'achat de quelques nombres de lits connu comme fourniture mais imputer dans la catégorie des frais de fonctionnement).

Puisqu'il serait impossible de transformer ou de transposer le budget prévisionnel de la Banque Mondiale pour d'autre catégorie de dépenses. Il serait aussi impossible pour l'Etat emprunteur de mener à accomplissement le projet par manque de budget.

2.2 Au niveau Passation de marchés,

A titre de rappel, la passation de marchés s'effectue selon la loi de la concurrence et de la transparence. La passation de marchés commence toujours en général par un appel d'offre qui sera ensuite analysé par les membres de la commission technique ou de dépouillement des offres, puis la sélection des meilleurs soumissionnaires.

Aussi, les procédures de passation de marchés s'appliquent à tous les marchés de travaux, fournitures et de biens, services de consultants financés intégralement ou partiellement par le Crédit IDA ou par d'autres Bailleurs de Fonds qui sont parties prenantes dans le cadre de la mise en œuvre du Projet. Elles doivent se conformer à la réglementation des marchés publics (la loi 2004-009 du 26 Juillet 2004) portant code des Marchés Publics et aux directives concernant la passation des marchés financés par les prêts de la BIRD et les crédits de l'IDA.

Le déclenchement des procédures est régi par plusieurs conditions, qui sont acceptés entre les principaux bailleurs du projet, nécessaires pour la meilleure exécution et pour un bon terme entre les bailleurs de fonds et les emprunteurs. Et le projet dont nous avons effectué notre étude effectue de leur mieux pour la suivie de ces ultimes étapes de procédures. Mais compte tenu des volumes d'opérations, on a recensé quelques lacunes touchant la passation de marchés.

2.2.1 Non respect des procédures,

Dans les projets, on a constaté toujours des dépenses inutiles lors de l'exécution du projet, les procédures de la Banque exigent un ANO (Avis de Non Objection) pour un certain montant de dépense ou catégorie des dépenses. Malgré les procédures et les règles, quelques exceptions sont constatées, et pourtant elles sont décaissées sur le Compte Spécial (compte détenu la part des Bailleurs de fonds). Ces manquements sont souvent dû à l'absence de suivi du projet.

Au premier vu, on a constaté par exemple, la non exécution de quelque tâche du responsable passation de Marché sur la publication de l'Avis d'Appel d'Offre (AAO) qui doit être en stricte conformité avec les Directives de la Banque, ainsi sans cette application, le projet pourrait s'être présenter dans une situation de négligence et de vice de forme et cela

peut engendrer des impacts sur le paiement du prestataire voire même le remboursement par la Banque des montants décaissés.

Aussi pour le suivi des marchés, le responsable de passation de marché a omis d'établir un Rapport sur la passation de marché et sur l'avancement des contrats (Progress Report) qui peut paraître comme non achèvement approprié des tâches de suivi pour le projet.

2.2.2 La lourdeur des procédures

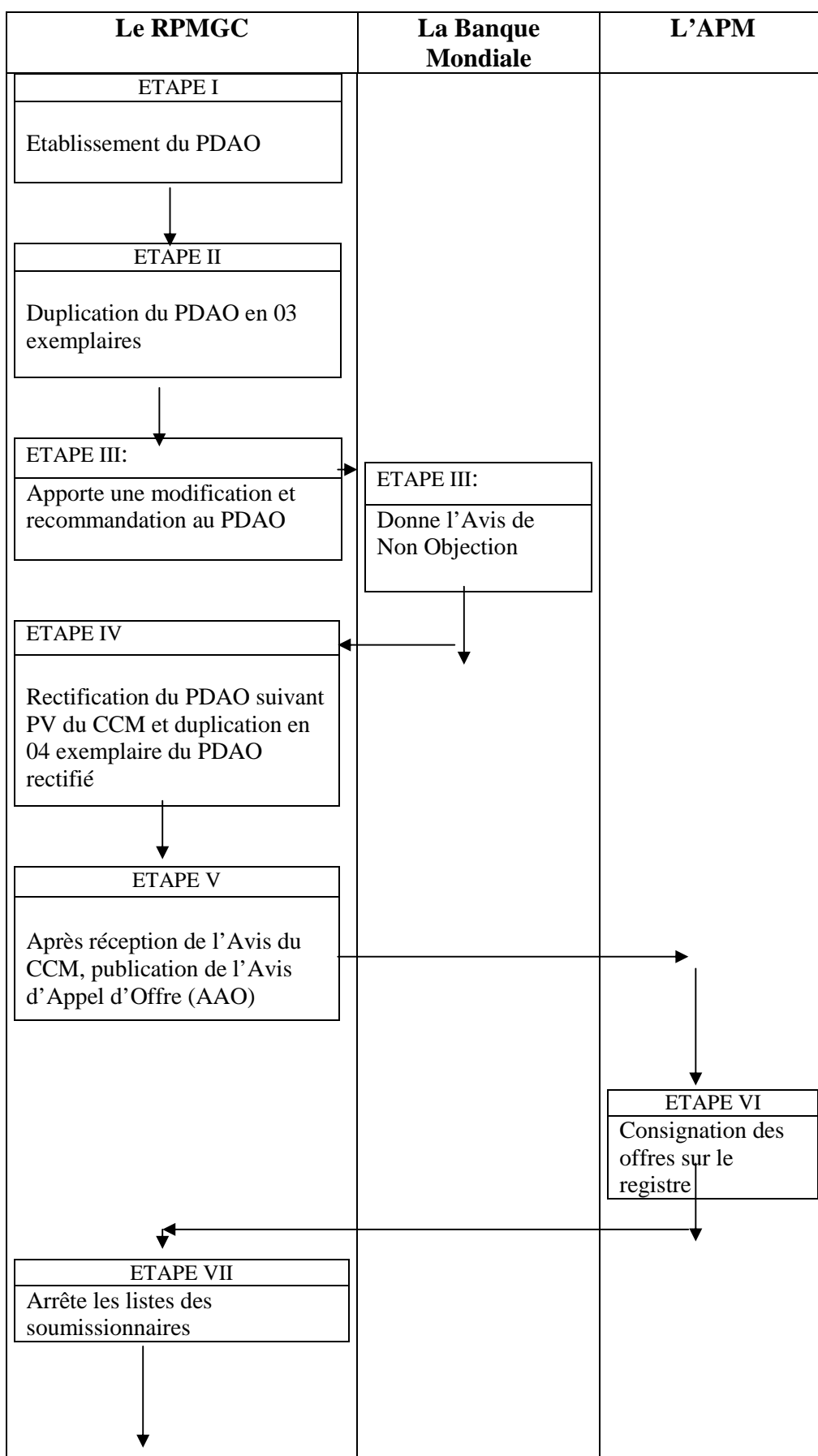
Cette étape par contre est entièrement différente de l'étape ci-dessus, elle s'évalue entièrement aux procédures de la Banque elles-mêmes, qui semblent compliquées ou lourdes pour la réalisation dans le temps du projet. Parlons un exemple au niveau de la passation de marché :

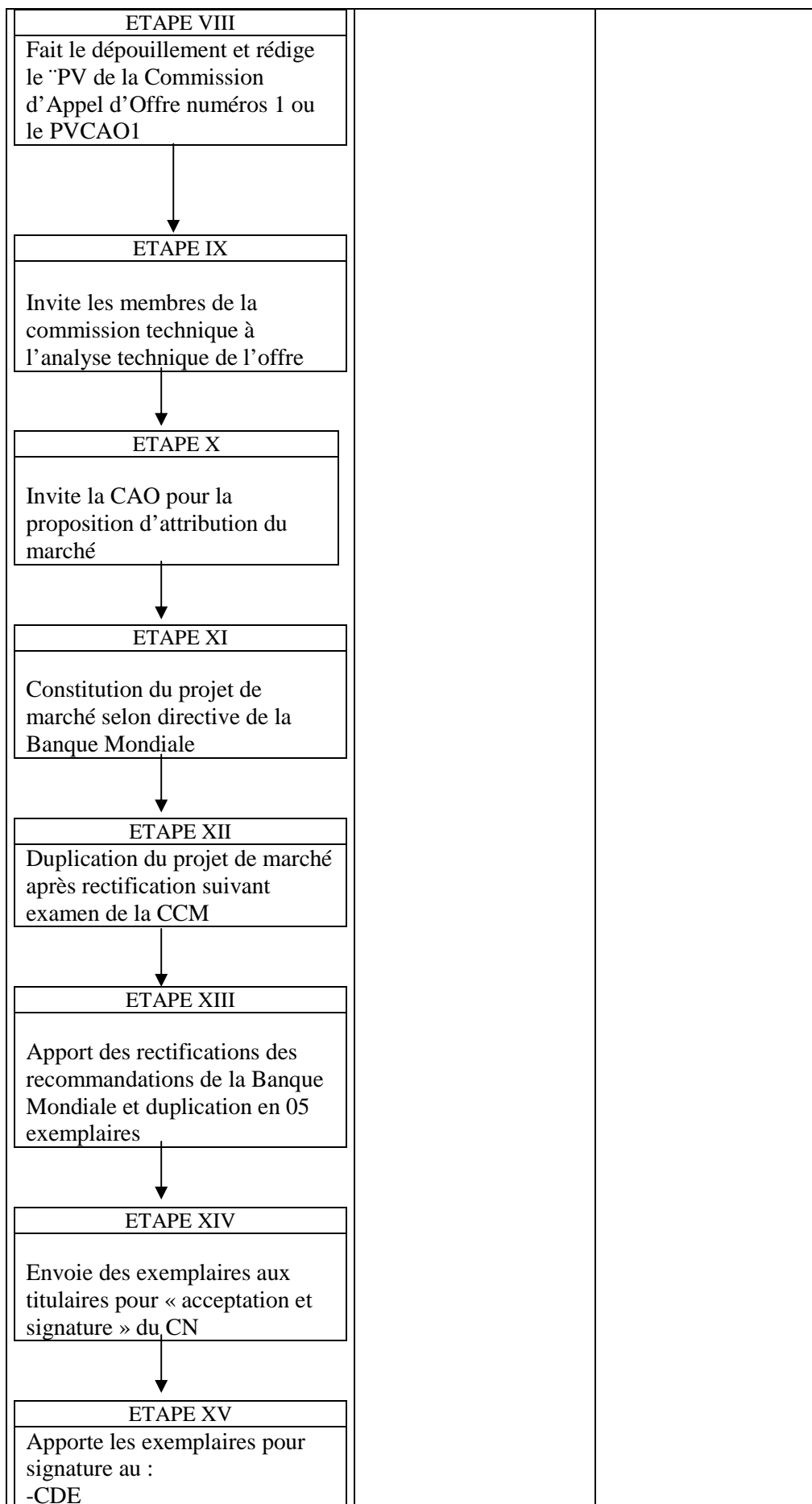
En réalité, les dix huit étapes à parcourir par le responsable des marchés pour la mise en œuvre des procédures semblent trop lourde à partir de l'acquisition de l'avis de non objection de la banque mondiale et des divers Procès-Verbal.

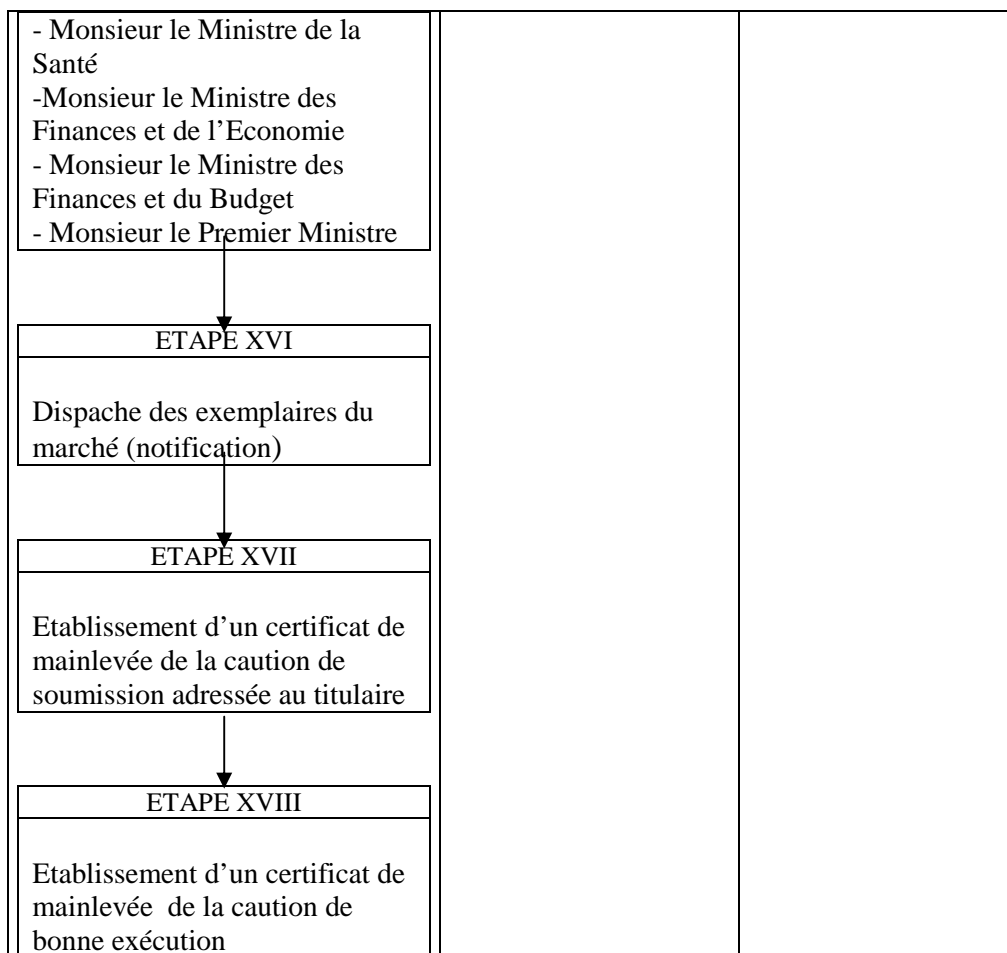
Evoquant les situations de cette passation : voir annexe 3

Présentation du flow chart pour la passation de marchés

Le flow chart présente le résumé des dix-huit (18) étapes d'une procédure de passation de marchés.







Source : manuel de procédure de la banque Mondiale suivant la passation de marché

2.3 Au niveau des décaissements,

Le terme « décaissement » désigne l'exécution des dépenses relatives aux activités du Projet prévues dans le Programme d'Investissement Public (PIP) et le Programme de Travail et le Budget Annuel (PTBA) et ce, conformément aux termes de l'Accord de Crédit, au rapport d'évaluation du Projet et à la Loi des finances en vigueur.

231 Analyse des engagements

Partant de la prévision de décaissement de USD 2.450.000 de la catégorie 3 du crédit IDA 4104-MAG, la prévision des engagements consécutive à la première année du FAP II est de USD 3.150.000 suivant le Plan Opérationnel Annuel ou POA 2007 du Second PMPS qui se répartit comme suit :

Plan Opérationnel Annuel (POA) du PMPS

Activités	POA 2007		
	Nombre	Montant US\$	%
Financements dans les zones à haut risque			75
OCB	581	1.181.250	
Associations/ONG	92	1.181.250	
Financements dans les zones moyennement vulnérables			25
OCB	194	393.750	
Associations/ONG	31	393.750	
Total	898	3.150.000	100

Source : rapport du PMPS II suivant analyse des engagements

Le calcul dans l'élaboration du POA 2007 étant basé sur les hypothèses ci-après :

- la durée moyenne des activités des promoteurs : 6 mois pour les Associations/ONG, tandis que 3 mois pour les OCB ;
- les recommandations du PAD relatives à l'affectation des 75% des fonds aux projets de base situés dans les communes identifiées comme « chaude », appelées communément « zones hautement vulnérables ».

Le cumul des engagements au 30 Septembre 2007 a atteint USD 2.373.825,38 représentant un taux d'engagement de 75,4% par rapport au POA 2007 :

Tableaux de taux d'engagement du PMPS

Promoteurs	POA 2007		Réalizations			Ecart	
	Nbre	Montant USD	Nbre	Montant USD	%	Nbre	Montant USD
Associations/ONG	123	1 575 000	19	417 895,60	26,5%	104	1 157 104,40
OCB	775	1 575 000	1 228	1 955 929,78	124,2%	(453)	(380 929,78)
	898	3 150 000	1 247	2 373 825,38	75,4%	(349)	776 174,62

Source : rapport du PMPS II suivant analyse des engagements (pourcentage de cumul d'engagement)

Force est de constater que malgré la surévaluation des prévisions d'engagements de la première année et au retard du démarrage effectif du Second PMPS, l'objectif a été atteint à 75,4% et ce pour une période de 4 mois (Juin 2007 à Septembre 2007).

2.3.2 Absence de circuit d'approbation,

Comme chaque étape d'un projet, le niveau décaissement constitue des diverses procédures comme la procédure d'engagement des dépenses, de liquidation et de paiement. Et chaque procédure est composée de différents échelons pour l'approbation des diverses dépenses.

Parlons de la procédure de liquidation, comme l'opération qui consiste à vérifier la réalité de la créance envers le Projet et en arrêter le montant, elle est en principe effectuée au vu des titres, contrat, marché et facture, établissant les droits acquis aux créanciers. Cette procédure rend la dette certaine et par conséquent deux faits doit être prise en considération:

- la certitude de la dette et de son montant
- la règle de service fait et/ou la fourniture des biens et services.

L'ultime problème au sein du projet lors de cette procédure est le manque de suivi des diverses hiérarchies nécessaire pour l'approbation des dépenses à effectuer. Le projet n'effectue les suivis techniques des fournitures des marchandises, des services ou travaux effectués que sous l'autorité de la Commission National (CN), qui procède au contrôle par rapprochement facture et marché ou contrat mais surtout pour approbation, le CN certifie la facture en apposant une mention "BON A PAYER" et par le Chef de Bureau de la Comptabilité et Financiers (CBCF) pour « vérification » par :

- rapprochement au double de l'accusé de réception à sa possession,
- calcul arithmétique du montant de la facture.

On a constaté alors qu'il y a un manquement de contrôle et de vérification du projet au cours des phases de décaissement.

2.3.3 Non éligibilité des dépenses au niveau des autres projets :

Comme prévu dans les manuels de procédure et d'exécution du projet, toutes dépenses à réaliser devront être suivi d'un avis de non objection de la Banque Mondiale et des divers procès-verbaux.

Normalement, le compte du projet détenant le fonds provenant des Ressources Propres Interne (RPI) ou autres contributions de l'Etat Malagasy pour l'exécution du Projet sert à

payer les dépenses des taxes ou autres dépenses non éligibles au fonds IDA mais relatives à l'exécution du Projet.

En effet, on a constaté des diverses dépenses qui ne sont pas nécessaire à la réalisation du projet. A titre d'exemple, pour les voyages à l'extérieur sans objectifs avec la réalisation du projet, même s'il est rattaché directement au projet, il n'a pas le pouvoir d'effectuer ce type de paiement, et les achats des biens sans consultation restreinte qui se définissent comme des opérations en dehors des activités du projet ;

Même si ces dépenses ne sont pas significatives, les intervenants du projet devraient se référer aux règles de décaissement et à la bonne gestion du fonds.

2.3.4 Non Respect des coûts et d'efficience

Même si chaque intervenant d'un projet devrait penser à l'efficacité qu'à l'efficience. Il faut qu'ils sachent les règles de passation de marchés, ainsi, le responsable sera dans l'obligation d'attribuer le marché au soumissionnaire moins disants en tenant compte du qualité. Puisque les directives préconisent la consultation d'au moins trois (03) fournisseurs ou promoteurs afin d'assurer une concurrence loyale. Une étape précise dans les procédures de passation de marchés des fournitures, équipements.

De ce fait, le processus de contrôle interne cherche à s'assurer que l'ensemble du personnel œuvre avec efficience et intégrité à la réalisation des objectifs, sans occasionner des coûts imprévus ou excessifs ni privilégier d'autres intérêts (tels que ceux d'un employé, d'un fournisseur ou d'un client) que ceux de la banque.

Certes, les intervenants d'un projet doivent se référer sur les *objectifs de performance des Bailleurs de fonds* qui sont liés à l'efficacité et l'efficience de la banque dans l'utilisation de ses actifs et autres ressources ainsi que dans la protection de l'exécution du projet vis à vis des manques de financement.

CHAPITRE II : PROBLEMES LIES AU NIVEAU DES FINANCEMENTS

Le développement est une affaire de collaboration entre personnes afin de programmer ensemble un projet, ce qui prend du temps.

La mise en oeuvre d'un projet ou d'un programme suppose un financement qui, naturellement, appelle des procédures. Dans le cadre de la coopération de l'Union Européenne, ces procédures apparaissent pour tous les acteurs comme un parcours d'obstacles.

Certes, il est prévu dans certaines conditions des procédures accélérées mais en réalité, dans leur globalité, celles-ci ne sont pas adaptées à la diversité et aux caractères spécifiques de la coopération avec les bailleurs de fonds.

SECTION I : FINANCEMENT DES PROJETS CAS DES AUTRES PROJETS GOUVERNEMENTAUX

La question de financement des projets et/ou programmes apparaît comme fondamentale pour tous les acteurs/emprunteurs en coopération avec les bailleurs de fonds. Ils soulignent, d'une manière générale, la lenteur des procédures, l'inadaptation des instruments à certains programmes de développement. Les procédures de financement conditionnent globalement la réussite du projet ou du programme, car elles influencent le montage des dossiers, l'exécution des travaux et même sa réappropriation selon qu'il y ait prise en charge ou non des frais d'entretien.

1.1 Au niveau de la gestion Compte Spécial

Les comptes spéciaux sont des fonds renouvelables alimentés par le versement d'une avance prélevée sur le prêt de la Banque et exclusivement destinés au règlement de la part des dépenses admissibles devant être financée par la Banque.

111 Limitation du financement,

Quand on parle de projet entre le gouvernement et les bailleurs de fonds, il est à noter que les deux parties sont soumis à payer un pourcentage d'éligibilité suivant l'accord de financement comme engagement sérieux à la réalisation dudit projet (par exemple : un partage de 80% pour le bailleur et de 20% pour le pays emprunteur).

Mais vu l'insuffisance de trésorerie du pays emprunteur, nous sommes en face à des grands problèmes malgré les aides venant des autres pays donateurs. C'est pourquoi, il nous est difficile de payer à temps voulu et au projet en cours d'exécution notre part à ces projets.

Ainsi se produit les différents manques au projet, même si notre part de financement est considérée comme juste une participation pour l'exécution du projet, on trouve toujours des lacunes à ce manque qui, des fois bloquent la réalisation des diverses activités.

1.1.2 Non respect des procédures de la Banque Mondiale

Etant donné que la banque mondiale est un des grands bailleurs de fonds traditionnel du projet à part l'Etat, il lui revient donc le pouvoir décisionnaire.

Dans ce cas, il est nécessaire que les intervenants au projet eussent un avis de non objection de la banque mondiale avant d'entamer à tout type de décaissement au niveau de la trésorerie quelque soit le montant de cette dépense. De ce fait, les intervenants d'un projet devraient penser aux *objectifs de conformité* qui garantissent que toute l'activité au projet est conforme aux lois, réglementations et exigences prudentielles applicables ainsi qu'aux politiques et procédures de la Banque Mondiale.

2.1 Au niveau de la gestion Contribution de l'Etat Malagasy

Par définition, le Programme d'Investissement Public (PIP) retrace la programmation financière et physique triennale des investissements que compte réaliser le gouvernement.

Et comme un projet de développement constitue pour le gouvernement « un investissement » en terme de finances. Afin de contribuer à l'exécution de ce projet, il doit allouer à partir de ses ressources internes des fonds prévisionnels qui devant être programmés dans le PIP, en contrepartie du financement extérieur. Ce fonds constitue la contribution de l'Etat Malagasy à l'investissement à réaliser.

D'habitude, la part de l'Etat pour le financement d'un projet est d'environ 10% de l'investissement nécessaire et le reste à charge des bailleurs de fonds. Mais n'empêche le non engagement de l'Etat entraînant un grand manque pour la réalisation des activités du projet

2.1.1 Insuffisance du financement

Le terme financement pour l'Etat Malagasy est l'alimentation du compte de projet. Et cette part est évaluée soit de 10% soit de 20% du budget prévisionnel.

Pourtant ce compte n'est pas assez pour recouvrir les dépenses qui lui sont allouées. Et cela engendre la mobilisation du compte spécial.

Pour se faire, notre pays devrait s'engager de son mieux pour alimenter ce compte de projet afin ne pas retarder ni de bloquer les activités du projet en cours.

Mais vu notre situation financière actuelle, il nous est encore loin d'acquitter en temps voulu et en totalité cette part d'investissement. Bref, l'Etat Malagasy est encore parmi les pays en voie de développement ainsi il est toujours difficile que notre Etat puisse participer et payer en totalité ses parts d'investissement au projet à réaliser.

2.1.2 Non respect des engagements

Comme nous avons vu ci-dessus l'insuffisance de financement de notre Etat, il est donc évident que notre pays soit des fois dans l'impasse de respecter ses engagements pour cause de manque de liquide dans la caisse de l'Etat.

Mais cette situation qui est complètement inextricable pour le Pays tombe essentiellement aux petits fournisseurs ou aux consultants Malagasy qui seront payés par les ressources propres de l'Etat emprunteur dans le compte de projet.

Aussi, le paiement des droits et taxes sera à la charge du pays emprunteur qui est devenu un lourd problème pour l'Etat Malagasy.

2.1.3 Retard dans le paiement des Taxes (DTI, TTL et TVA)

L'engagement de l'Etat Malagasy lors de signature de l'Accord de financement constitue l'engagement de prendre en charge tout paiement des taxes qui frapperont et se présentent au moment et pendant l'exécution du Projet. Ce retard est récemment dû à l'insuffisance du financement de l'Etat emprunteur, et aussi par manque d'agissement du projet pour le paiement des taxes rattachées aux diverses fournitures acquises.

Compte tenu du problème de financement pour la réalisation des projets, avec le grand besoin de financement pour le paiement des taxes et droits afin d'alimenter la caisse de l'Etat, de ce fait, il nous est difficile de pouvoir payer à temps voulu les droits et taxes à payer aux promoteurs et fournisseurs rattachant à la réalisation du projet.

Ainsi, il est vrai que notre pays soit encore dans l'impasse de la pauvreté mais il devrait quand même montrer plus d'enthousiasme et de responsabilité pour l'amélioration et l'exécution du projet pour le développement du pays.

Pour la réalisation d'un projet avec les Bailleurs compte tenu de l'Accord de crédit, les dépenses sont partagées suivant l'éligibilité et suivant la participation de chaque entité. Le problème se pose quelque fois au niveau de l'Etat qui n'a pas le moyen d'honorer ses engagements fautes de financement ou de problème de trésorerie. Cette éligibilité peut s'effectuer de manière suivante : (100% IDA, sans contre partie de l'Etat, 80% IDA et 20 % Etat, 75% IDA et 25% Etat).

CHAPITRE III : PROBLEMES LIES AU NIVEAU DU SYSTEME DE CONTROLE INTERNE

Dans ce chapitre, nous allons étudier les problèmes rencontrés au niveau système contrôle interne identifier au niveau des procédures et méthodes appliquées. Néanmoins, une courte présentation des faits serait nécessaire avant d'entrer dans une analyse plus poussée.

Les années d'expérience de l'Agence ont permis à chaque responsable d'imposer des méthodes et procédures bien définies pour chaque catégorie de fonction. Toutes les procédures sont dûment écrites et peuvent être consultées par tous les intéressés. Elles sont également souples c'est à dire en perpétuelle évolution suivant le besoin et le développement de l'activité du Projet.

En général, les procédures de contrôle interne du Projet sont suffisamment fiables à part quelques-unes qui à notre avis méritent d'être soulevées, il s'agit :

- Du suivi et contrôle technique et financier
- De la fragilisation du système de contrôle interne

Section I : suivi et contrôle technique et financier

Nous savons que la nécessité de l'étude et de l'évaluation du contrôle interne n'est dorénavant plus contestée surtout dans la réalisation d'un Projet où l'application des procédures et méthodes devrait être suivie avec rigueur. C'est pourquoi, nous estimons essentiel de saisir les facteurs qui affaiblissent le système de contrôle interne du Projet AGF/PMPS et des autres projets.

1.1 Manque de suivi interne

Oubliant que suivi n'est pas contradictoire avec faire confiance. On peut définir le suivi par ce qu'elle n'est pas :

- ce n'est pas refaire le travail de ses subordonnées
- ce n'est pas pratiquer en permanence l'examen attentif de ce qui se fait, comme la surveillance dans la classe.

En effet, le suivi est un acte de supervision, de contrôle, d'assistance et surtout de vérification. Pour le moment, aucun service dans le projet ne s'est investi dans cette tâche exceptée le service contrôle de gestion qui essayait tant bien que mal d'assumer ce rôle. Il est évident que cela dépasse le cadre de travail surtout pour la réalisation d'un projet limité dans un temps prédéterminé mais il faut que quelqu'un assure cette responsabilité afin qu'il y ait coordination de l'effort de chacun dans la poursuite des objectifs.

L'absence de suivi dans un projet suscite également de la part des personnels (subordonnés) un sentiment de laisser aller dans leur travail. Il est vrai que personne n'aime à être épié tout le temps par leur supérieur mais il faut quand même avoir un maximum de surveillance. Cette intervention doit se revêtir sous une forme d'un acte d'assistance aux yeux des contrôlés, leurs montrer qu'on s'intéresse à leur travail et à leurs efforts qu'il ne s'agit en aucun cas d'un contrôle policier.

Nous pouvons souligner désormais la nécessité de l'emplacement d'une unité chargée de la supervision générale du travail au sein de la société.

1.2 Non suivi du manuel d'exécution, cas des OCB

Le manuel d'exécution décrit les procédures et mécanismes destinés à guider le personnel de l'Unité d'Exécution du projet, le ministère lié au projet à exécuter, l'Equipe Permanente de Pilotage (EPP) et tous groupes de travail pour le développement d'un pays à mettre en œuvre le projet de soutien au développement d'un lieu prédéterminé.

La non suivi des recommandations du manuel, due au manque de formation ou de compétence des opérateurs au projet, peut bloquer l'évolution du projet en cours. Il est vrai que dès fois, il est difficile de suivre à la lettre tout écrit dans le manuel d'exécution. Pourtant ces recommandations sont des opérations permettant d'assurer l'exécution parfaite d'un projet aussi ce sont des conseils pertinentes et utiles pour la suivi et la finalisation à temps et au prévu du projet pour le développement d'un pays.

Nous pouvons maintenant en déduire l'indispensabilité du manuel d'exécution comme essence de mis à effet de projet.

SECTION II : Fragilisation du système de contrôle interne

Le suivi des activités est l'un des dispositifs permettant pour la direction de mieux appréhender le futur avec moins d'incertitude. Il s'agit en fait d'obtenir les grandes tendances qui devraient s'établir compte tenu de la situation du présent et de celles constatées dans le passé. En ce qui concerne le projet AGF, nous jugeons que les moyens de suivi actuel des activités sont loin d'être suffisant pour pouvoir formuler une idée approximative de ce que sera l'évolution future du projet.

2.1 Insuffisance d'observation sur terrain

Il existe deux catégories d'observation : l'observation directe et l'observation indirecte.

Le premier est celui qui permet le constat immédiat du phénomène sur le lieu où se passe l'acte, c'est le cas où les responsables de l'agence se déplacent au niveau des centres de base pour vérifier et de voir de près les réalisations effectuées par ces centres. Mais par l'insuffisance des routes, il serait difficile pour l'agence d'observer systématiquement les activités réalisées par les OCB. Le deuxième fait appel à un tiers qui va observer pour le compte d'un autre et va lui communiquer le résultat de son observation c'est le travail des OF qui aide et vérifie les réalisations des OCB pour envoyer les résultats à l'Agence.

L'intérêt de type de travail est de voir directement la réalité des choses, d'avoir une idée concrète de ce qui se passe sur le lieu de travail sans pour autant intervenir. Cette observation ne doit ni clandestine ni ponctuelle, mais par manque de communication due à la lointaine des centres de base, il serait difficile de prévenir à l'avance l'arrivée des équipes d'observation.

2.2 Absence des moyens de suivi des activités

Parmi les indicateurs de gestion les mieux utilisés jusqu'ici par les différentes sociétés de projet, la technique de ratios reste la méthode privilégiée par les dirigeants d'une procédure ne suscitant aucune charge ni connaissance spécifique de la part du responsable.

L'objet du calcul d'un ratio étant d'aider à la compréhension des comptes annuels, il convient de ne rapprocher que des postes significatifs entre eux. Il ne sert à rien de calculer un ratio, c'est à dire de faire une division si l'on est incapable d'interpréter son résultat. Un ratio

est rarement significatif en lui-même. Par contre, son évolution au sein de la même entreprise sur plusieurs années est généralement riche d'enseignement ; de même, la comparaison de ratios calculés à partir de deux bilans d'entreprises similaires est généralement significative. Nous pouvons affirmer alors les avantages que doit apporter à l'entreprise l'utilisation de cette technique de mesure.

Malgré cela, le responsable du projet adopte peu cet instrument de contrôle, on ne sait pas les raisons, mais une chose est certaine qu'il déploie d'autres moyens en échange de ceci. Or, quel que soit le degré de ces performances, il ne substituera en aucun cas les renseignements fournis par l'emploi de cette technique qui sont à la fois immédiate et crédible.

Par conséquent, certains faits qui méritent plus d'attention particulière, restent méconnue par les dirigeants et ne soit perçu que tardivement. Prenant l'exemple de l'utilité d'identification des indicateurs de décaissement lors des cinq dernières années, ces indicateurs permettent de mesurer et de détecter le mouvement de sortie des liquides nécessaire pour la bonne et la seule réalisation du projet en cours. Mais vu le l'instabilité des indicateurs de décaissement pour les cinq années de réalisation du projet, on peut en déduire la non conformité des dépenses aux procédures de décaissement prévu pour l'exécution du projet l'existence de dépenses inappropriées pour le fonctionnement du projet.

PARTIE III : PROPOSITIONS DES SOLUTIONS

CHAPITRE I : SOLUTIONS LIEES A LA GESTION ET SUIVI DES PROJETS

Nous allons essayer dans cette dernière partie d'apporter des solutions concrètes à chaque type de problèmes que nous venons d'énumérer précédemment. Certainement, les solutions proposées ici ne seraient point définitives mais il s'agit seulement d'une recommandation de notre part formulées suivant les moyens et les potentialités du Projet étudié.

SECTION I : MISE EN PLACE DES REGLES COMMUN EN MATIERE DE PROCEDURES

1.1 Application des textes et procédures en vigueur

Les textes et procédures en vigueur, qui se trouvent dans le manuel de procédure, doivent être suivies et appliquées. Les organismes de facilitation ou OF sont des institutions privées sans but lucratif, des structures de la société civile ou du secteur privé ayant démontré leurs capacités et leur expérience dans la conception et la mise en œuvre des sous projets de protection sociale, telles que des associations ou ONG locales.

Les OF sont chargés, dans le cadre du projet AGF/PMPS, d'apporter un appui aux structures (ONG, organismes communautaires,...) qui ne disposent pas des capacités techniques, opérationnelles et/ou humaines d'élaborer et de mettre en œuvre des sous projets dans le cadre du FAP. Les OF constituent un des moyens mis en place dans le cadre du projet pour renforcer la capacité de l'offre de services pour la prétention des IST/VIH/SIDA qui est un des problèmes sectoriels clés identifiés.

Actuellement, ces organismes sont actuellement hors service qui est nécessaire pour l'OCB par leur manque d'expérience et de savoir, ce qui implique la méconnaissance des textes et procédures mises en place par le bailleur.

1.2 Adoption des textes communes et directives

Les règles en vigueur stipulent que, les procédures de la Banque prévalent sur les procédures et réglementations locales. On a recommandé l'adoption d'une règle et d'une réglementation commune adaptable à chaque entité, afin qu'il y a une entente commune entre les Bailleurs.

SECTION II : ELABORATION - SUIVI ET GESTION DU PROJET

2.1 Au niveau budgétaire,

La programmation budgétaire consiste à décrire les étapes que comporte la programmation du PTA et du PIP.

Le PTA ou Programme de Travail Annuel indique le cadre dans lequel doivent s'inscrire les plannings d'activités annuels du Projet tout en étant conforme à l'Accord de Crédit définitif du Projet.

Et Le PIP, quant à lui, est le Programme des Investissements Publics retraçant, en principe, la programmation financière triennale des investissements que compte réaliser le Gouvernement en contribuant à ce projet de développement.

2.1.1 Mise en place du calendrier budgétaire

Les budgets prévisionnels des volets du Projet sont préparés par l'adjointe de coordination à partir du programme de décaissement du Projet étalé par le PAD et selon les prévisions de décaissement des marchés présentées dans le Rapport d'évaluation ou l'Annexe technique de l'accord de Crédit précisant les prévisions de financement affectées aux catégories de dépenses retenues pour chaque volet d'activités.

Les budgets sont établies pour l'année en cours et doivent suivre la programmation des activités définies en liaison avec l'IDA.

La mise en exécution du PTA et du budget annuel relève du Coordonnateur National. Aussi, la programmation du PTA incombe aux responsables de chaque composante. La consolidation, la synthèse et la finalisation sont à la charge du Contrôle Interne au sein du BCP. Il en est de même pour la programmation du PIP.

2.1.2 Mise en place du plan budgétaire,

Les principales plan budgétaire ne sont autres que les étapes de la procédure d'élaboration du PTA se détaillant comme suit :

Procédure d'élaboration du PTA

N°	Intervenants	Description des procédures
1.	Adjoint de Coordination	<ul style="list-style-type: none">- Recueille les informations et collecte les programmes d'activités des volets, des données relatives au fonctionnement de l'UCP à partir du PAD et du rapport d'évaluation et du manuel d'exécution ;- Consolide les programmes d'activités, les données et effectue le montage du PTA du projet- Analyse les chiffres et compare avec les montants proposés.
2.	Coordonnateur National	<ul style="list-style-type: none">- Contrôle et valide le programme des activités
3.	Adjoint de Coordination	<ul style="list-style-type: none">- Envoie le PTA à la Banque Mondiale pour demande d'avis de non objection- Finalise le PTA en tenant compte des commentaires et des observations de la Banque Mondiale- transmet la version définitive du PTA à la Banque Mondiale.

Source : manuel de procédure de la Banque Mondiale suivant le plan budgétaire

2.2 Au niveau Passation des marchés,

La réalisation des appels d'offre nationale ou internationale est la meilleure solution pour pouvoir choisir ou évaluer les fournisseurs et consultants les plus crédibles, cela devrait se faire dans la loi de la concurrence pure et parfaite. C'est ce qu'on prévoit par le niveau de passation de marché.

2.2.1 Mise en place des procédures communes : Marchés publics,

Comme procédures communes, la procédure de passation de marchés s'applique à tous les marchés de travaux, fournitures et équipements financés intégralement ou partiellement sur les Crédits de l'IDA tout en étant conforme à la réglementation des marchés publics en vigueur établies par le Ministère de Finances et de l'Economie. Toutefois, les directives de la Banque prévalent à la réglementation des marchés publics.

Les documents s'y référants sont respectivement :

Directives : Passation des Marchés Financés par les Prêts de la BIRD et les Crédits de l'IDA;
Réglementation des Marchés publics du Ministère des Finances et de l'Economie – (suivant décret N° 98-559 du 6 avril 1998).

Ces dépenses devront être réalisées dans le cadre de contrats ou marchés dûment approuvés par l'IDA et l'autorité Malgache et suivant le planning d'engagement des dépenses inscrites dans le cadre du PTA.

Aussi, les procédures de décaissement seront décrites sur la base des règles établies par la Banque Mondiale en matière de décaissement

De prime abord, on assiste à l'existence de dualité des règles dans le cadre de cette procédure de décaissement. En effet, pour les dépenses devant être financées par des ressources internes présentant la contrepartie du fonds en provenance de financement extérieur, l'Etat préconise des règles particulières en matière d'exécution des dépenses publiques.

Mais on peut préciser que les deux règles étant complémentaires, sont prises en compte pour l'établissement des principes d'exécution du projet.

S'agissant du réapprovisionnement, il peut être défini comme étant la reconstitution périodique des fonds en provenance de financement extérieur IDA, et du financement local par ressources propres internes de l'Etat en contrepartie de ce financement extérieur.

Le réapprovisionnement concerne celui du compte spécial détenant le fonds IDA, et celui du compte de projet où l'on a déposé les RPI. Le réapprovisionnement du compte spécial est soumis aux règles établies par la Banque mondiale en matière de décaissement, tandis que le réapprovisionnement du compte de projet suit les règles d'exécution des dépenses publiques.

La procédure de gestion retrace, compte tenu de l'importance de la gestion technique et financière du projet,

- d'une part, la gestion des immobilisations acquises dans le cadre du Projet AGF,
- d'autre part, la gestion du personnel.

2.3 Au niveau des décaissements,

L'établissement de rapports sur les décaissements a pour objectif d'aider les Emprunteurs à faire le point sur la situation des prêts.

A cet effet, la Banque leur envoie deux documents :

- des avis de paiement
- des relevés mensuels des décaissements

Dans ce cas, les emprunteurs devraient immédiatement informer le département des prêts de toute erreur qu'ils auraient découverte, comme l'imputation d'un décaissement à une catégorie incorrecte.

2.3.1 Mise en place d'un circuit de contrôle, d'approbation et de validation.

En tenant dûment compte de la spécificité du Projet ainsi que de la structure organisationnelle du BCP, et sur la base des recommandations prescrites par l'Accord de Crédit, la conception des procédures visant à rendre fonctionnelle et efficace la gestion du projet, répond également aux objectifs du contrôle interne:

La préservation de patrimoine du Projet, la fiabilité des informations notamment financières, l'application des politiques et directives prescrites par l'Organe de coordination du Projet, et la promotion de l'efficacité des opérations.

Tout en tenant dûment compte de la clarté, la simplicité et la concision du document, en vue d'assurer la pleine compréhension par chaque membre de personnel exécutant le Projet, la présentation de la partie procédures administratives et comptables se fera sous deux formes étant complémentaire;

- d'une part le « flow-chart », pouvant être défini comme étant une diagramme de circulation des documents, montre la description par des symboles appropriés des actions, et/ou traitements ainsi que les intervenants,
- d'autre part, le « narratifs » constitue les descriptions écrites des tâches exécutées, des types d'actions effectuées par chaque intervenant dans le but d'explicitier la présentation sous forme de « flow-chart ».

Proposition du nouveau flow-chart et ses narratifs

Les procédures de contrôle et suivi se présentent comme suit :

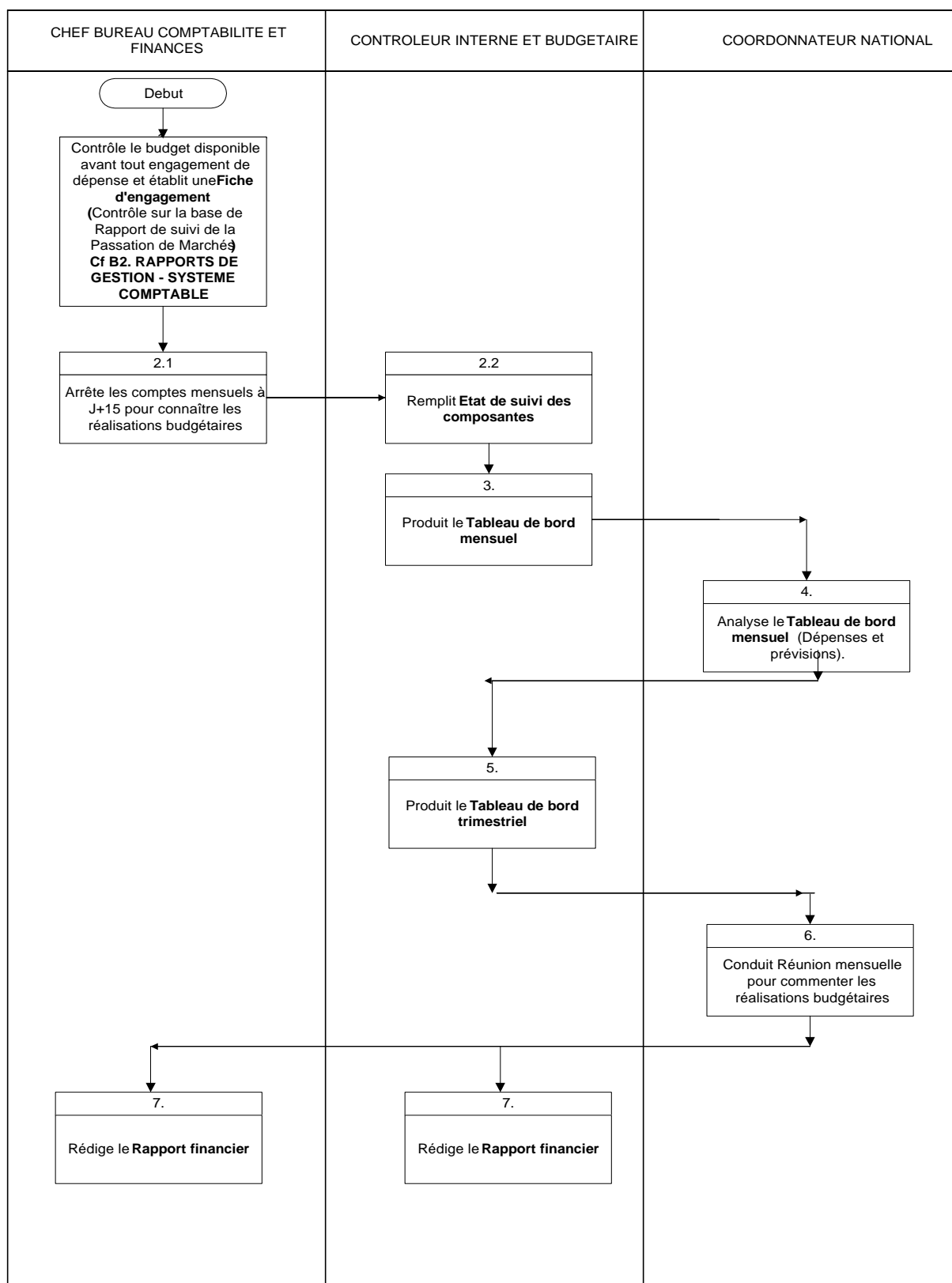
Narratifs du nouveau flow-chart

N°	Intervenants	Tâches
1.	Chef de Bureau de la Comptabilité et Finances.	Contrôle quotidien du budget disponible lors des demandes d'engagement émises par les différents services avant tout engagement de dépense. A cet effet, il établit une Fiche d'engagement pour chaque catégorie de dépenses de l'accord de Crédit (Voir Procédure Engagement de dépenses).
2.	Chef de Bureau de la Comptabilité et Finances. Contrôleur interne et budgétaire	2.1 Arrêté des comptes mensuels chaque 15 du mois suivant (il est obtenu à cette date les états comptables de suivi budgétaire) 2.2 Remplissage de l' Etat de suivi des composantes (Voir Annexe PTA-02) selon les informations qui les concernent. Les informations portées dans la colonne « Prévision » ont été déterminées hors comptabilité lors de l'établissement des budgets prévisionnels, la colonne « Réalisation » est mise à jour automatiquement à partir de la comptabilité.
3.	Contrôleur interne et budgétaire	Production des Tableaux de bord budgétaires mensuels selon le format défini en Annexe PTA-03 permettant de suivre de façon fiable l'exécution des budgets par catégorie de dépenses de l'Accord de Crédit.
4.	Coordonnateur National	Réception pour analyse de l'état d'exécution du budget pour le mois écoulé ainsi que les dépenses cumulées depuis le début de l'année.
5.	Contrôleur interne et budgétaire	Etablissement à chaque trimestre des Tableaux de bord trimestriels pour le suivi analytique et budgétaire par catégorie de dépenses, par composante, par région et par source de financement. (Voir Annexe PTA-02 et 03). Les tableaux de bord sont édités tous les trimestres et intégrés dans la présentation des rapports financiers trimestriels. La fiabilité des informations fournies dans les tableaux de bord requiert la tenue à jour de la comptabilité.
6.	Coordonnateur National	Conduite de la réunion mensuelle et trimestrielle avec les principaux Responsables du BCP et des entités décentralisées pour commenter le niveau d'exécution du budget et recommander des actions correctives s'il y a lieu.

7.	Chef de Bureau de la Comptabilité et Finances. Contrôleur interne et budgétaire	<p>Rédaction d'un rapport financier comprenant :</p> <ul style="list-style-type: none"> • une description succincte du projet et des objectifs visés ; • une analyse globale de la situation financière et des performances par rapport aux objectifs du PTA ; • une analyse détaillée du point d'exécution des budgets par catégorie de dépenses, par composante, par Région et par source de financement ; (Intégration des états de l'Annexe PTA-02) • une analyse des déboursements par source de financement et par catégorie de dépenses ; (Intégration des états de l'Annexe PTA-03) • une analyse de la situation de trésorerie.
----	---	---

Source : manuel de procédure de la Banque Mondiale suivant manuel décaissement

Nouveau flow chart



Source : manuel de procédure de la Banque Mondiale suivant manuel décaissement

CHAPITRE II : SOLUTIONS RELATIVES AU NIVEAU DES FINANCEMENTS

La question de financement des projets et/ou programmes apparaît comme fondamentale pour tous les intervenants au projet au niveau développement d'un pays. Ils soulignent, d'une manière générale, la lenteur des procédures, l'inadaptation des instruments à certains programmes de développement. Les procédures de financement conditionnent globalement la réussite du projet, car elles influencent le montage des dossiers, l'exécution des travaux et même sa réappropriation selon qu'il y ait prise en charge ou non des frais d'entretien.

SECTION I : FINANCEMENT DES PROJETS

La description des procédures de gestion opérationnelle du projet AGF/PMPS devrait respecter les dispositions par les clauses contractuelles de l'Accord de financement, les réglementations malgaches en matière de passation de marchés, en matière d'exécutions des dépenses publiques et des directives de l'IDA.

1.1 Au niveau de la gestion Compte Spécial

Rappelons que le compte spécial sert à payer les dépenses éligibles au fonds IDA

1.1.1 Mise en place d'un financement unique

En réalité, un projet est constitué de deux comptes bien distincts ; le compte de projet qui est alimenté par les ressources propres internes de l'Etat emprunteur variant de 10 à 20% du budget prévisionnel nécessaire au projet. Et le reste du budget sera financé par les bailleurs de fonds (IDA) au compte spécial.

Evoquant une situation dans laquelle on s'aperçu la souffrance des opérateurs locaux au retard de leur paiement dû essentiellement à l'insuffisance du financement de l'Etat emprunteur. On devrait ainsi se précipiter.

Même si ce compte de projet est défini avant même l'exécution du projet par l'assemblée générale, il existe toujours des retards au paiement des diverses taxes et surtout au niveau fournisseur local.

Dans ce cas, il serait plus raisonnable d'appliquer un taux unique pour le financement des projets gouvernementaux surtout dans le cas des pays en voie de développement. Certainement, les pays emprunteurs n'auront aucunes dettes envers les opérateurs locaux et en contre parties ces opérateurs seront libérés de toutes craintes de retard de remboursement de ses parts venant de l'Etat.

Ainsi, tout engagement nécessaire pour la réalisation du projet serait en totalité à la charge des bailleurs de fonds.

CHAPITRE III : SOLUTIONS LIEES AU NIVEAU DU SYSTEME DE CONTROLE INTERNE DE GESTION DE PROJET

C'est dans ce dernier chapitre que nous allons enfin avancer des solutions concrètes aux problèmes cités tout au long de ce développement.

Ainsi, essayons de voir un peu comment peut-on améliorer le système de contrôle interne actuel et avec quels moyens on pourra élaborer une procédure de suivi des activités.

SECTION I : SUIVI ET CONTROLE TECHNIQUE ET FINANCIER

Pour réussir le suivi et contrôle technique et financier d'un projet, il serait nécessaire de pratiquer un système plus performant adaptable pour tous types de projet.

De cette manière, l'utilisation du logiciel intégré d'un système d'information pour la gestion des projets financés par les bailleurs de fonds. La conception et la réalisation d'un tel système font référence d'une part aux directives et aux exigences de ces bailleurs de fonds pour assurer la bonne gestion de projet, et d'autres aux besoins réels des projets afin que le système d'information devienne un moyen efficace pour son pilotage.

En plus, l'Adaptive SIG est constitué de divers modules qui forment un projet dont :

- la programmation budgétaire,
- la passation de marché,
- la comptabilité générale,
- le suivi des décaissements,
- la gestion de stock ; des immobilisations et de paie,
- le suivi et évaluation.

1.1 Renforcement de suivi et des contrôles

Le suivi va de pair avec le bon système d'information et de pilotage qui permet au contrôleur de mesurer le progrès réalisés dans la poursuite des objectifs. L'insuffisance de suivi au sein d'un projet peut s'expliquer surtout par le manque de mobilisation aux niveaux

des intervenants. Ces intervenants ont souvent tendance à accorder trop de confiance à ses subordonnées surtout aux autres intervenants ayant des expériences au sein du projet lui même et des autres projets gouvernementaux. Ils sont de moins en moins assistés dans leur travail.

Cette situation nous amène à rappeler davantage aux responsables l'importance d'un suivi permanent et les susciter surtout à l'appliquer sur l'ensemble des intervenants. Le rôle d'un contrôleur interne est multiple et touche l'ensemble de l'organisation du Projet.

D'abord, un acte d'assistance : aider le collaborateur dans les tâches nouvelles et difficiles, lui montrer le chemin, régler les conflits et ce faisant détecter ses points forts et ses points faibles. Ensuite, un acte gratifiant : montrer aux autres que l'on s'intéresse à leur travail, que leurs efforts ou leurs difficultés ou leurs performances ne sont pas ignorés.

C'est enfin un acte de vérification : montrer que de temps à autre selon une périodicité tout à fait aléatoire, mais certaine, quelqu'un vient regarder et vérifier comment les choses se passent.

Il faut noter aussi les deux conditions de réussite d'un acte de supervision :

- tout suivi interne doit laisser une trace de son passage : visa, note ou compte rendu. La trace est nécessaire pour apprécier la qualité du management.
- Tout suivi doit être universel c'est à dire toute tâche, telle qu'elle soit doit être suivi. Seule la fréquence de l'acte de supervision distingue les tâches essentielles des tâches subalternes. On constate souvent que c'est dans les échelons les élevés de la hiérarchie que cette fonction est trop souvent laissée en jachère.

SECTION II : AMELIORATION DU SYSTEME DE CONTROLE INTERNE DE GESTION DE PROJET

Rappelons que le contrôle interne est l'ensemble des sécurités contribuant à la maîtrise de l'exécution d'un projet. Il a pour but d'un côté d'assurer la protection, la sauvegarde du patrimoine et la qualité de l'information de l'autre l'application des instructions de la Banque Mondiale et de l'Etat emprunteur et de favoriser l'amélioration des performances. Il se manifeste par l'organisation, les méthodes et les procédures de chacune des activités du projet. L'amélioration du système contrôle interne veut dire alors amélioration des méthodes et procédures de l'organisation.

2.1 Etudes et Analyses sur l'exécution des Projets

La descente sur terrain est une façon d'observer le comportement des gens au travail, par exemple le temps passé en déplacement, la maîtrise du métier, le degré du respect des procédures, la faculté de communication et bien d'autres qualités, car les difficultés à accomplir certaines tâches sont parfois révélatrices de problèmes d'organisation.

En effet, il existe plusieurs gammes d'observations qu'on peut réaliser : depuis les documents, qui sont les premiers auxquels on pense, jusqu'aux notes, procédures et papiers divers, le nombre est infini. Observer un document ce n'est pas seulement le lire, c'est aussi en regarder la forme (signatures, existence de l'avis de non objection par exemple). Et il existe des documents qui ne sont pas constitués par du texte : plans, schéma, graphique,... particulièrement utiles à observer lorsqu'ils s'agit de s'assurer que ce qui a été réalisé, construit bien ce qui était prévu.

Mais il ne faut pas oublier que pour toutes visites les responsables concernés doivent être prévenus de la visite et devront être suffisamment complète pour saisir le phénomène de sa réalité. De ce fait, il serait nécessaire de voir tous moyens de communication pour ne pas se retarder dans la réalisation des vérifications.

En plus, l'amélioration et même la construction des routes seront essentielles pour accès à ces centres de base.

On peut apercevoir alors qu'il existe mille façons d'observer ce n'est pas seulement regardé une personne au travail mais également observer tout environnement qui l'entoure. L'objectif était de détecter un dysfonctionnement, révélateur d'un manque de maîtrise, d'une faiblesse de contrôle interne dont il faudra rechercher les causes.

2.2 Mise en place des moyens de suivi des activités

Il est urgent de sensibiliser chaque opérateur de projet sur l'importance du système d'information étendu au contrôle interne.

Le système d'information peut fournir les données nécessaires pour l'identification, la traçabilité et la vérification des processus. Il est donc indispensable d'instrumenter chaque processus dans cette logique, d'assurer la pertinence de cette instrumentation et son maintien en bonnes conditions de fonctionnement. La maîtrise des processus d'un projet et

la maîtrise du système d'information deviennent totalement imbriquées et relèvent d'une même approche de surveillance. C'est pour cette raison que l'audit informatique constitue un pilier indispensable à la maîtrise du contrôle interne.

Suivant cette théorie, le contrôle interne d'un projet devrait être suivi par une meilleure base de système d'information. Et c'est dans ce domaine que le Cabinet ASTRUM s'exerce. Ses activités sont orientées vers l'assistance en organisation pour faire face au changement du processus décisionnel et managérial dû à l'évolution globale des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication. Le Cabinet réalise également des solutions technologiques telles que des logiciels informatiques, en majeure partie, dédiés aux traitements comptables et financiers des projets.

Les indicateurs de gestion sont avant tout un outil d'aide à la décision. Ils permettent d'une part de contrôler les activités du présent et d'autre part d'augmenter la certitude dans le futur, ce serait d'ailleurs extrêmement difficile et coûteux mais uniquement d'obtenir les grandes tendances qui devraient s'établir compte tenu de la situation du présent et celles constatées dans le passé.

Le système comptable de l'agence est conçu dans l'optique d'un suivi comptable informatisé de toutes les opérations comptables et financières relatives au Projet. Mais pour avoir un suivi plus performant et adapté, il serait nécessaire d'adopter le logiciel SIG qui est déjà agréé par les Bailleurs.

2.2.1 Installation d'un système informatisé plus performant

Le choix d'un système informatisé constitue l'essence même d'un bon contrôle interne surtout au niveau de la gestion d'un projet qui se trouve toujours entre des différentes et lourdes activités. De ce fait il serait nécessaire d'appliquer un tout nouveau système permettant de programmer automatiquement toutes entrées que sorties faites par le projet. C'est pourquoi, le Système Intégré de Gestion ou SIG est créé. Etant un logiciel développé par le Cabinet ASTRUM permettant de gérer les informations relatives à la gestion de projet financé par les Bailleurs de fonds. Il s'agit d'un outil efficace mis à la disposition des gestionnaires et des équipes techniques pour une meilleure gestion et surtout pour les suivis des différentes activités du projet ou de l'association.

Objectifs du nouveau système informatisé

Dans sa proposition du plan d'amélioration du SIG, le consultant se tiendra compte du fait que le SIG-Gestion financière devra avoir les capacités nécessaires pour assurer

une bonne programmation financière, un suivi financier et comptable rigoureux et un suivi de passation marché.

Ainsi, il devra évaluer le système actuel et de proposer un plan d'amélioration qui devrait répondre aux besoins du projet.

a) Programmation Financière :

A titre de rappel, la programmation financière doit être automatisée en tenant compte des dispositions du Plan Comptable National, des Normes Comptables Internationales publiées par l'IASC et des Directives en matière de gestion financière établie par FIDA.

- Dégager les catégories de dépenses comptables avec celles retenues dans la description des coûts du projet, des catégories de dépenses des accords de crédits/ dons (IDA, Bailleurs de fonds et Gouvernement) ;
- Suivi budgétaire par composante, par activité et par catégorie de dépenses compatible avec celles retenues dans le Document d'évaluation du Projet (Project Appraisal Document) et par catégorie de déboursement d'un accord de crédit et autres sources de financement (PIP) ;
- Préparer et mettre à jour les budgets annuels et les plans de financement correspondants avec une ventilation par source de financement ;
- Elaborer et tenir à jour les états faisant apparaître les montants alloués, les engagements, les dépenses et les estimations des activités programmées restant à exécuter, et tous les rapports nécessaires aux examens périodiques conjoints avec les bailleurs de fonds.

b) Gestion Comptable et financière :

A titre de rappel, le SIG devra permettre au projet de faire :

- Tenue des écritures des affectations de crédits, engagements, dépenses , relatives aux différentes opérations du Projet selon les exigences des bailleurs de fonds : i) tenue de la comptabilité générale, auxiliaire, analytique (journaux, grands livres, balances) suivant le principe de double entrée, relative aux dépenses couvertes par les relevés de dépenses, comptes spéciaux, caisse d'avance, paiement direct, engagements spéciaux, ii) suivi et contrôle budgétaires par centre de coûts (par composantes détaillées, par sous composantes et par activités) et par catégories de dépenses et par source de financement

- Tenue des divers registres (factures, immobilisations, stocks, autres actifs) et en assurer la gestion ;
- Production de l'état de réapprovisionnement des Comptes Spéciaux par Catégorie, conformément au seuil de tirage de l'IDA ;
- Production des états de rapprochement bancaire mensuels des Comptes Spéciaux, du Compte de Projet et du Compte de Crédit ;
- Gestion des sous projet et des fonds transférés aux communautés bénéficiaires (au niveau provincial) incluant la gestion des contrats (signature, paiement, reliquat)
- Production d'état de salaire des personnels d'appui et des factures des consultants avec suivi de congé et d'absence.
- Intégration d'un système comptable aux autres systèmes de gestion financière (Budget, Trésorerie, Marché) permettant le suivi des comptes de trésorerie, des comptes Spéciaux et les fonds de Crédit, le suivi des engagements, le suivi analytique et budgétaire par composante, par catégorie et par source de financement, de manière à fournir une base de données communes pour l'information financière ;
- Gestion des immobilisations prévoyant la saisie de codes d'identification d'au moins 15 caractères dans un registre et dans un fichier et permettant de faire le rapprochement entre l'inventaire physique annuel et les soldes de la comptabilité, cela exigeant son intégration aux modules de comptabilité,
- Engagement et suivi de la passation de marché (Attachement des travaux, Certificat pour paiement d'acompte, Décomptes provisoires et situation mensuelle,...). La mise en place de ce module devrait largement faciliter la réalisation des audits des procédures de passation de marché,
- Production des différents états financiers multidevises sous un format compatible avec les normes comptables internationales et les directives des bailleurs de fonds du projet, principalement l'IDA et les services du Ministère des Finances, qui serviront aux fins de vérifications internes et externes : production annuels des états financiers consolidés, production sur une base trimestrielle RSF (Rapport de Suivi Financier).
- Etablissement de la situation de fonds du compte de crédit à Washington sur la base des approvisionnements et réapprovisionnement en fonds et des paiements directs. Situation des Comptes Spéciaux et des Comptes du

Projet sur la base des approvisionnements et des réapprovisionnements en fonds.

- Gestion du personnel pouvant renseigner sur les aspects administratifs et socioprofessionnel de chaque agent et permettant une gestion de la paie.
- Compte tenu du passage à l'ARIARY, le SIG devra intégrer des fonctionnalités permettant un passage en douceur mais dans les normes de la comptabilité vers les nouvelles dispositions monétaires. A noter que le Client souhaite saisir dans la base de données toutes les informations comptables relatives à la période de préparation du projet qui précède la date du passage de l'ARIARY.

SIG SUIVI- EVALUATION

Objectifs :

Améliorer le module de suivi-évaluation tout en y intégrant les informations et données nécessaires, issues des modules financier, comptabilité et techniques afin de faciliter le suivi et la prise de décisions au sein du projet. Ce système devra faciliter le suivi de : l'état d'avancement des activités du projet, le niveau d'exécution des contrats passés, les résultats et la performance du projet, le niveau d'exécution des sous projets développés, le niveau d'exécution des plans de travail annuel. Ce module devra intégrer des interfaces sous formes des tableaux de bord permettant aux gestionnaires de suivre le projet.

a) Module « Données de base »

Ce module permet de paramétrer les données de base du Projet telles que , composantes, sous composantes, activités, zones géographiques, indicateurs de suivi d'exécution, indicateurs de suivi d'impact, indicateurs de performance, ressources nécessaires, définition des règles de calcul.

b) Module « Prévision »

Le module « Prévision » permettra de planifier les objectifs à atteindre par composantes et activités :

- Saisie des objectifs généraux du Projet ;
- Saisie des objectifs spécifiques par composantes ;
- Saisie des objectifs spécifiques annuels par composantes, sous composantes etc. ;
- Saisie des ressources allouées correspondantes ;
- Saisie des plannings prévisionnels de réalisation des objectifs (PTA) ;

- Saisie des plannings prévisionnels de mise en place des ressources (budget).
- Saisie des plannings d'exécution des sous projets

c) Module « Réalisation »

Le module « Réalisations » permettra de saisir les résultats par composantes et activités :

- Saisie des résultats ;
- Saisie des ressources réellement consommées ; calcul automatique des écarts par rapports aux prévisions.

d) Module « Suivi »

Le module « Suivi » devra permettre de générer, à partir des données saisies et en relation avec le module financier, des états tels que les suivants :

- Etat de suivi d'avancement des composantes et sous composantes, état de suivi de performance, état de suivi d'impact des activités, état de suivi des coûts (par composante, sous composantes et par activités).

e) Module « Graphique »

Le module « Graphique » intégré devra permettre de générer des graphiques sous formes d'histogrammes, camemberts, courbes, nuage de points, carte géographique, permettant ainsi de visualiser les indicateurs de suivi, de résultats, d'impacts, financier du projet.

SIG PASSATION DE MARCHE

Objectifs :

Améliorer le module de passation de marché tout en intégrant les informations et données issues des modules financier, comptabilité, technique et suivi évaluation permettant de faciliter d'une part la gestion intégrée du projet, et d'autre part le suivi effectif du processus de passation de marchés selon les Directives de FIDA et les réglementations définies par l'Administration.

Le SIG permettra essentiellement de :

- Elaborer et tenir à jour le plan et le calendrier de passation de marchés en conformité avec le programme d'activité (PTA) et le plan de financement et de faire le suivi des écarts à cet effet ;
- S'assurer que les procédures dans les accords avec les bailleurs de fonds sont respectées à tous les stades des acquisitions de biens et de services et que les étapes de la passation de marchés reçoivent les approbations nécessaires des bailleurs de fonds et des membres compétents de l'administration ;
- Gérer la base de données des fournisseurs, prestataires, consultants et bureaux d'études ;
- Communiquer systématiquement aux gestionnaires et au comptable les engagements, les contrats de marchés et des conventions (signatures, attachements, décomptes provisoires et définitifs, paiement, reliquat) ;
- Vérifier l'exécution des marchés suivant les exigences spécifiques de chaque marché ;
- Suivre l'exécution des marchés à travers l'établissement des rapports suivants ;
 - Rapport de suivi du processus de passation des marchés des fournitures et travaux,
 - Rapport de suivi du processus de passation des marchés pour les services de consultants,
 - Rapport de suivi de l'exécution des contrats, marchés et conventions (Situation technique, situations des dépenses pour le projet et les sous projets).
- Produire les fiches par activités selon le format de la banque mondiale.

Organisation de la mission :

Le consultant est dans l'obligation de travailler en étroite collaboration avec le personnel du Secrétariat National, notamment avec les responsables en passation de marché, en suivi évaluation, techniques et les comptables.

Les schémas d'amélioration du SIG présentés par le consultant devront être validés par un comité adhoc de suivi qui sera mise en place pour validation et décision concernant l'orientation à prendre. Ce comité sera présidé par le secrétaire national et pourra le cas échéant s'adjoindre des services d'un spécialiste en la matière pour juger la qualité des travaux fournis par le consultant.

Résultats de la mission

Concrètement la nouvelle situation du projet sera perçue à travers les constats suivants :

- Un logiciel de gestion adapté aux besoins du Projet et qui fonctionne correctement.
Dans ce cas, le système informatisé devra être avec les ordinateurs de type PC dont les caractéristiques minimales des équipements nécessaires à l'installation ainsi qu'au fonctionnement du SIG devront être détaillées,
- Les gestionnaires du projet sont capables de manipuler toutes les fonctionnalités du logiciel qui leur sont nécessaires et cela, issue d'une bonne formation dispensée par le concepteur,
- L'utilisation optimale des ressources humaines, matérielles, immatérielles et financières fondée sur l'existence, l'application et le suivi de règles et procédures informatisées de contrôle interne.

Aussi, le Concepteur déposera auprès du Projet un manuel ou guide d'utilisation du logiciel installé.

CONCLUSION GENERALE

Nous sommes arrivées au terme de notre étude mais nous n'avons pas la prétention d'avoir tout dit car on n'est jamais satisfait d'un travail effectué.

Le contrôle interne de gestion de projet est maintenant une fonction d'assistance aux coordonnateurs, issue d'un projet gouvernemental, il recouvre de nos jours une conception beaucoup plus large et plus riche et a en permanence deux objectifs : assurer les emprunteurs au projet de l'application des directives et procédures administratives, comptable et financières, et d'aider les intervenants concernés à améliorer leur niveau de contrôle et d'efficacité.

Cette démarche est faite d'analyse, de diagnostic et de préconisation. Il doit dépasser le rôle de simple exécuteur de projet et d'exécuter toutes procédures nécessaires pour la réalisation du projet estimer. Le travail d'un intervenant se débute toujours par l'appréciation du contrôle interne de gestion de projet, chaque dispositif sera dûment analyser et diagnostiquer en commençant par les objectifs, les moyens, le système d'information, l'organisation, les méthodes et procédures, et la supervision. Le dysfonctionnement, les faiblesses ou les erreurs relevés seront souvent les premières causes de la défaillance de contrôle.

De façon plus précise, le contrôle interne de gestion de projet est investi d'une mission de gestion avec un suivi de l'exécution du projet, à un instant donné ou en permanence et à posteriori. Ses recommandations contribuent largement à l'amélioration du système de gestion existant.

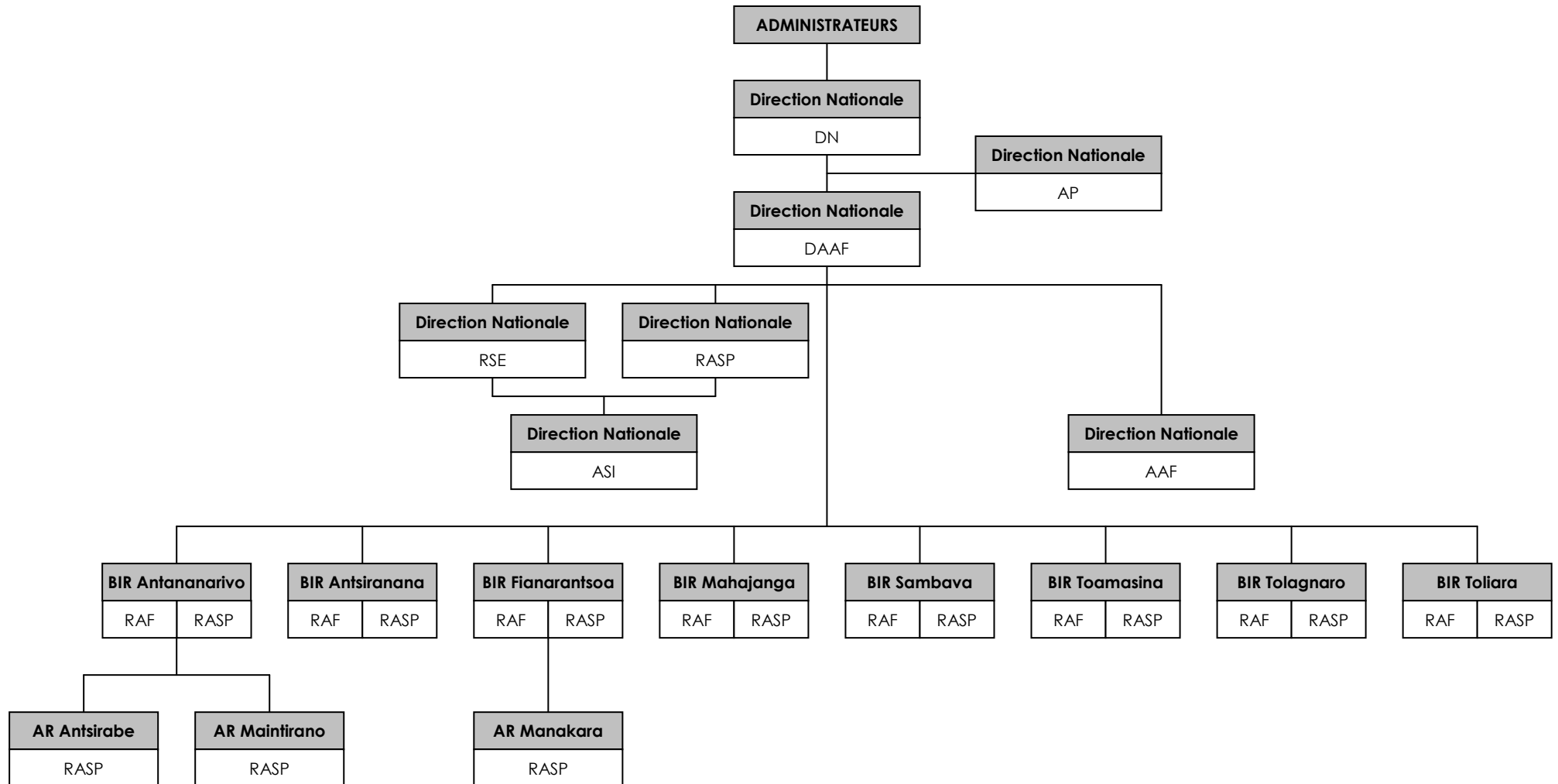
Pour terminer, nous pourrions dire que nos efforts ne sont pas vains que notre analyse apportera aux coordonnateurs et intervenants un nouvel horizon de perception des choses et nous espérons vivement que ce mémoire constituera un jour une guide pour les coordonnateurs à la mise en place d'un contrôleur vigilant pour chaque projet gouvernemental et surtout pour le projet AGF/PMPS.

Or, dans un monde où les choses bougent continuellement, nous pensons que l'Agence est toujours en recherche de la perfection pour une meilleure performance et ne rejettera toute proposition. Il est intéressant alors d'adopter la perspective suivante de la fonction du

Contrôle interne de gestion de projet : l'application d'un système informatisé comme le Système Intégré de Gestion avec une bonne formation au niveau des organismes de centres de base.

ANNEXES

ANNEXE 1 : ORGANIGRAMME DE L'AGENCE DE GESTION FINANCIERE



ANNEXE 2 : MODELE D'AVIS D'APPEL D'OFFRE

Avis d'appel d'offres

[Nom du pays]

[Nom du projet]

DESCRIPTION SUCCINCTE DES FOURNITURES [TRAVAUX]

N° du prêt [crédit]

1. Cet avis d'appel d'offres fait suite à l'avis général de passation de marchés publié pour ce projet dans *Development Business*, n° [insérer le numéro] de [insérer la date]¹.
2. Le [insérer le nom de l'emprunteur] [a obtenu/a sollicité/envisage de solliciter] un [prêt/crédit] de [la Banque internationale pour la reconstruction et le développement/ l'Association internationale de développement] pour financer le coût du projet [insérer le nom du projet]. Il se propose d'utiliser une partie du montant de ce [prêt/crédit] pour effectuer les paiements autorisés au titre du marché [insérer le nom/n° du marché]².
3. Le [insérer le nom de l'organisme d'exécution] invite, par le présent avis d'appel d'offres, les candidats remplissant les conditions requises à présenter une offre sous pli cacheté pour la fourniture de [insérer une brève description des fournitures ou des travaux faisant l'objet du marché]^{3,4}.
4. Le processus se déroulera conformément aux procédures d'appel d'offres international décrites dans les *Directives : Passation des marchés financés par les prêts de la BIRD et les crédits de l'IDA* ; tous les candidats des pays satisfaisant aux critères de provenance énoncés dans les Directives sont admis à soumissionner⁵.
5. Les candidats intéressés remplissant les conditions requises peuvent obtenir un complément d'information auprès de [insérer le nom de l'organisme] et peuvent examiner le dossier d'appel d'offres à l'adresse indiquée ci-après [indiquer l'adresse à la fin du document] entre [insérer les heures d'ouverture]⁶.
6. Les candidats intéressés peuvent acheter un jeu complet de documents d'appel d'offres rédigés en [indiquer la langue], sur demande écrite à l'adresse indiquée ci-après [indiquer l'adresse à la fin du document], moyennant paiement d'un montant non remboursable⁷ de [indiquer le prix en monnaie nationale] ou de [indiquer le prix en une monnaie convertible spécifiée]. Le paiement devra être effectué par [mode de paiement]⁸. Le dossier sera envoyé par [indiquer le mode d'expédition]⁹.
7. Les offres doivent être envoyées à l'adresse indiquée ci-après [indiquer l'adresse à la fin du document] au plus tard le [indiquer la date et l'heure]. Elles doivent être accompagnées d'une garantie d'offre d'un montant de [indiquer le montant en monnaie nationale ou le pourcentage minimum du montant de la soumission] ou d'un montant

équivalent en monnaie librement convertible¹⁰. Les offres reçues après le délai fixé seront rejetées. Les plis seront ouverts en présence des représentants des soumissionnaires qui souhaitent assister à la séance d'ouverture le [indiquer la date et l'heure], à l'adresse indiquée ci-après [indiquer l'adresse à la fin du document]¹¹.

[Insérer le nom du bureau].

[Insérer le nom de l'agent].

[Insérer l'adresse postale] et/ou [Insérer la rue et le numéro].

[Insérer le numéro de téléphone, en spécifiant l'indicatif de pays et de ville].

[Insérer le numéro de télécopie ou de télex].

Notes

¹. Jour, mois, année ; par exemple, 31 janvier 1996.

². [Ajouter le cas échéant.] Ce marché sera financé conjointement par [insérer le nom de l'organisme de cofinancement]. L'appel d'offres est régi par les règles et critères de provenance de la Banque mondiale.

³. Il convient de décrire brièvement les fournitures ou les travaux en indiquant les quantités, le lieu d'exécution du projet et les autres renseignements dont les candidats éventuels ont besoin pour décider s'ils présenteront une offre. Le dossier d'appel d'offres peut exiger des candidats une expérience ou des compétences précises ; pareilles restrictions doivent être indiquées ici.

⁴. [Ajouter le cas échéant.] Le délai d'exécution/de livraison est de [insérer le nombre de jours/mois/années ou les dates].

⁵. Les marchés sont parfois financés au moyen de fonds spéciaux, ce qui limite la participation à un groupe particulier de pays membres. Si tel est le cas, cela doit être indiqué ici. Il faut aussi indiquer la marge de préférence éventuelle spécifiée dans l'Accord de prêt ou de crédit et dans le dossier d'appel d'offres.

⁶. Par exemple, entre 9 heures et 12 heures.

⁷. Le montant demandé, pour couvrir les frais de reproduction et d'expédition, doit être minime.

⁸. Par exemple, chèque de caisse, versement direct au compte n° ..., etc.

⁹. En général, l'expédition à l'étranger se fait par avion et l'expédition locale par courrier de surface. En cas d'urgence ou pour des raisons de sécurité, le dossier peut être envoyé à l'étranger par courrier spécial ou messagerie express.

¹⁰. Le montant de la garantie doit être un montant fixe ou un pourcentage minimum du prix de l'offre. S'il n'est pas exigé de garantie (ce qui est souvent le cas pour les marchés de fournitures), cela doit être indiqué ici.

¹¹. Le lieu d'ouverture des plis n'est pas nécessairement le même que celui où le dossier d'appel d'offres peut être examiné ou obtenu ou que celui où les plis doivent être remis. En cas de différence, chaque adresse doit être indiquée à la fin du paragraphe 7 et être numérotée : par exemple, 1), 2), 3). Le texte du paragraphe doit alors se référer à l'adresse n° 1), 2), etc. Un seul bureau et son adresse peuvent être indiqués pour la remise des plis, et ce bureau doit se trouver à proximité du lieu où les plis seront o

ANNEXE III : ETAPES D'UNE PASSATION DE MARCHES

ETAPE 1

Le RPMGC établit un Projet de Dossier d'Appel d'Offres ou PDAO à partir du dossier type d'appel d'offres concernant la « passation des marchés de Travaux, fournitures ou équipements » figurant dans le document approprié de la Banque Mondiale. Une fois le PDAO élaboré, le RPMGC transmet au CBM pour « lecture et vérification ».

Une fois que le CBM a lu et vérifié le PDAO, il le transmet au CN du Projet pour « lecture et dernière vérification ».

ETAPE 2

Après lecture et vérification du CN, le RPMGC effectue la duplication du PDAO en trois (03) exemplaires pour envoi :

- Un (01) exemplaire à la Mission Résidente de la Banque Mondiale pour « copie »
- Un (01) exemplaire à la Banque Mondiale Washington DC pour « avis de non objection »
- Un (01) exemplaire gardé par l'APM pour « classement au dossier »

ETAPE 3

Après réception de l'avis de non objection de la Banque Mondiale, le RPMGC apporte au PDAO les modifications et recommandations éventuelles de la Banque puis effectue la duplication en huit (08) exemplaires du PDAO rectifié pour envoi :

- Sept (07) exemplaires pour les membres de la CCM pour « avis »
- Un (01) exemplaire gardé par l'APM pour « classement au dossier »

ETAPE 4

Le PDAO est présenté par le CBM assisté du RPMGC devant la CCM.

Après présentation du PDAO, le RPMGC apporte les rectifications nécessaires au PDAO et rédige le PV de la CCM, le duplique en quatre (04) exemplaires et effectue l'envoi à la CCM pour signature par les membres de la commission.

Après signature par les membres de la commission, le PV est retourné au BCP :

- Trois (03) exemplaires pour « classement provisoire au dossier »
- Un (01) exemplaire gardé par le secrétariat de la CCM pour « classement au dossier »

Après rectification, le PDAO devient un DAO.

ETAPE 5

Après avis de la CCM, le RPMGC effectue la publication de l'Avis d'Appel d'Offres ou AAO selon la nature de l'offre. Notons que, l'avis relatif aux différents marchés doivent être passé conformément aux procédures d'appel à la concurrence national ou internationale de la Banque Mondiale sera publié, dès leur communication, dans Development Business et/ou autres revues techniques, journaux et publications commerciales ayant une grande diffusion internationale et dans les journaux locaux.

Le lancement de l'AAO doit être en stricte conformité avec les Directives de la Banque, la Réglementation des marchés publics et les dispositions de l'Accord de crédit.

ETAPE 6

Les offres sont réceptionnées par l'APM et sont consignées sur le registre intitulé « registre de réception des offres ». Les informations suivantes doivent y figurer :

- Numéro de pli
- Date et heure exactes de dépôt de l'offre
- Numéro de l'appel d'offres
- Nom et signature du déposant
- Nom et signature du réceptionnaire

Par la suite, l'APM délivre un reçu au déposant.

Au plus tard sept jours avant la remise des offres, le RPMGC rédige une lettre de convocation signé par le CN qui invite les membres de la Commission d'Appel d'Offres ou CAO à l'ouverture administrative des offres. La lettre indique en grande ligne :

- Texte de base : décret et/ou loi en vigueur se rapportant à l'offre ;
- Crédit(s) qui financera le projet de marché ;
- Justification et objectif du marché ;
- La date et heure exactes de la réunion pour le dépouillement des offres

ETAPE 7

A date et heure exactes de la clôture des offres, le RPMGC arrête la liste des soumissionnaires en inscrivant à la fin de ladite liste la mention « Arrêté les propositions d'offre reçues au nombre de ... » et appose sa signature.

Immédiatement, après la clôture, les membres de la CAO se réunissent pour une séance d'ouverture des offres. Cette séance, ouverte au public, est présidée par le Secrétaire Général du Ministère de la Santé.

Notez que, les membres de la CAO sont nommés par décret, par application de la réglementation en vigueur concernant les marchés publics.

ETAPE 8

A la fin de la séance de dépouillement administratif des offres, le RPMGC rédige le PV intitulé « procès-verbal de la commission d'appel d'offre en 1^o lecture » ou PVCAO1 qui récapitulé le déroulement de la séance et présente sous forme de tableau la liste des soumissionnaires en conformité administrative, ainsi que les informations nécessaires susceptibles d'être mentionnée pour l'étape suivante de la passation des marchés.

Le RPMGC établit le PVCAO1 en trois (03) exemplaires, le fait signer par les membres de la CAO et le transmet à l'APM pour « classement provisoire au dossier ».

ETAPE 9

Après la séance de dépouillement administratif des offres, le RPMGC invite les membres de la Commission Technique, préalablement convoqués, à l'analyse technique des offres. Cette séance se déroule à huit clos.

La commission est composée des responsables du BCP plus les techniciens du Ministère de la Santé jugés capables d'évaluer techniquement les offres.

La séance est présidée par le CN du projet.

A la fin de la séance, le RPMGC rédige à nouveau un PV intitulé « procès-verbal technique » ou PV Tech qui relate le déroulement de la séance et présente le résultat sous forme de tableau ordonné suivant un ordre décroissant des meilleures offres techniques.

Le PV Tech., établi en trois (03) exemplaires, est signé par les membres de la Commission Technique, puis remis à l'APM pour « classement provisoire au dossier ».

ETAPE 10

Après analyse technique des offres, le RPMGC invite à nouveau les mêmes membres de la CAO pour une séance de proposition d'attribution du marché. La séance est toujours présidée par le Secrétaire Général du Ministère de la Santé et se déroule à huis clos.

A la fin de la séance, le RPMGC rédige un PV intitulé « procès-verbal de la commission d'appel d'offres en 2^o lecture » ou PVCAO2 dont la teneur fait proposition d'attribution du marché. Le PV, établi en trois (03) exemplaires, est présenté par le RPMGC aux membres de la CAO pour signature.

Les trois (03) exemplaires du PVCAO2 sont gardés au niveau de l'APM pour « classement provisoire au dossier ».

ETAPE 11

Le RPMGC constitue le projet de marché selon les directives de la Banque Mondiale, la réglementation en vigueur concernant les marchés publics et les dispositions de l'Accord de crédit.

Le projet de marché plus :

- Un (01) exemplaire du PVCAO1
- Un (01) exemplaire du PVCCM
- Un (01) exemplaire du PV Tech.
- Un (01) exemplaire du PVCAO2

Ces exemplaires sont dupliqués en huit (08) exemplaires pour envoi :

- Sept (07) exemplaires aux membres de la CCM pour « examen »
- Un (01) exemplaire gardé par l'APM pour « classement au dossier »

ETAPE 12

Après examen de la CCM et rectification éventuelle suivant ses recommandations, le RPMGC effectue la duplication du projet de marché, PV inclus, en trois (03) exemplaires pour envoi :

- Un (01) exemplaire à la Mission Résidente de la Banque Mondiale pour « copie »
- Un (01) exemplaire à la Banque Mondiale Washington DC pour « avis de non objection »
- Un (01) exemplaire gardé par l'APM pour « classement au dossier »

ETAPE 13

A la réception de l'avis de non objection de la Banque Mondiale, le RPMGC apporte les rectifications nécessaires sur des éventuelles recommandations de la Banque. Le projet de marché devient alors un marché à proprement parler.

Le marché est dupliqué en cinq (05) exemplaires par le RPMGC.

ETAPE 14

Les cinq (05) exemplaires du marché sont envoyés au Titulaire pour « acceptation et signature ». Après signature, les cinq (05) exemplaires sont retournés au BCP par le Titulaire.

A la réception du dossier, le RPMGC soumet le marché au CN pour « signature ».

ETAPE 15

Après signature du CN, les cinq (05) exemplaires du marché doivent suivre le circuit de signatures suivant :

Au Contrôle des Dépenses engagées ou CDE auprès du Ministère de la Santé pour « visa ».

Un (01) exemplaire (Original 5/5) est gardé par le CDE et les quatre (04) autres retournés au BCP.

A Madame/Monsieur le Ministre de la Santé pour « signature » : quatre (04) originaux. Le Tout est retourné au BCP.

Au Ministère des Finances et de l'Economie pour « signature de la Convention de paiement » : quatre (04) originaux + une (01) copie. La copie est gardée au Niveau du Ministère des Finances et du Budget et les quatre (04) originaux retournés au BCP.

A Monsieur le Premier Ministre ou à Monsieur le Ministre du Budget suivant la réglementation des marchés publics en vigueur : quatre (04) originaux + une (01) copie pour « approbation du marché ».

Au service Enregistrement pour « enregistrement du marché » : quatre (04) originaux + une (01) copie.

ETAPE 16

Après ce circuit de signatures, le RPMGC effectue le dispatche des exemplaires du marché comme suit:

- Originaux 1/5 et 3/5 gardé au niveau de l'APM pour « classement et suivi »
- Original 2/5 au titulaire pour « notification »
- Original 4/5 à la Banque primaire BMOI pour « lettre de crédit »
- Une (01) copie du marché signé + les non objections de la Banque à la comptabilité pour « engagement »

Après approbation du marché, le RPMGC effectue l'envoi de deux (02) copies certifiées du marché à la Banque Mondiale pour « dossier de suivi » avec le formulaire 384 correspondant.

ETAPE 17

Après notification du titulaire, le RPMGC établit un certificat de mainlevée de la caution de soumission adressé au titulaire. Le certificat est accompagné de l'original de l'acte de garantie.

Un double du certificat de mainlevée de la caution de soumission est transmis à l'APM pour « classement au dossier ».

ETAPE 18

Après exécution du marché et à la fin de la garantie, le RPMGC établit à nouveau un certificat de mainlevée de la caution de bonne exécution.

Un double du certificat de mainlevée de la caution de bonne exécution est transmis à l'APM pour « classement au dossier ».

Bibliographie

1. Banque Mondiale, **Manuel de Procédures pour la gestion administrative, financière, comptable et passation des marchés**, Cellule d'exécution du SWAP, Juin 2007, p.140. (Cabinet ASTRUM)
2. Banque Mondiale, **Rapports de Suivi Financier**, Manuel de procédures du Projet de Développement du Système de Santé Pérenne (PDDSP), Juin 2007, p.15. (Cabinet ASTRUM)
3. Banque Mondiale, **Manuel de Procédures Administratives, Financières et Comptables du Projet de Gouvernance dans la Gestion des Ressources Minérales (PGGRM)**, Janvier 2003, p.154. (Cabinet ASTRUM)
4. Banque Mondiale, **Manuel de Procédures Administratives, Comptables et Financières**, Ministère de la Santé, Juillet 2000, p.318. (Cabinet ASTRUM)
5. Banque Mondiale (Washington, Etats Unis d'Amérique), **Manuel de Décaissement**, 2^{ème} édition en français, Février 1993, p.110.
6. Banque Mondiale, **Séminaire de formation en contrôle interne et gestion financière de projet**, Antananarivo Février 2004, p.56.
7. Cabinet ASTRUM, **Manuel d'Utilisateur du SIG (Système Intégré de Gestion)/ PRO-ADAPTIVE SIG**, Juillet 2005, p.236.
8. COLLINS Lionel & VALIN Gérard, **Audit et Contrôle interne : Aspects financiers, opérationnels et stratégiques**, édition DALLOZ, 4^{ème} édition, Paris 1992, p.373.
9. Frédéric Bernard, Rémi Gayraud & Laurent Rosseau, **le Contrôle Interne méthodologie et pilotage : techniques de gestion organisation**, Paris 1993, p.265
10. Jean-Charles Kra (spécialiste en Gestion Financière), **les particularités de l'Audit des Projets Banque Mondiale ; les contrôles spécifiques de l'auditeur externe**, séminaire de la Banque Mondiale, Octobre 2006, p.50.
11. RALISON Roger, **cours d'Audit en 4^{ème} année Gestion**
12. RENARD Jacques, **Théorie et pratique de l'Audit interne**, les auditions d'organisation, 2^{ème} édition, Paris 1997, p.434.
13. PMPS II, coopération Gouvernementale de Madagascar- Banque Mondiale, **manuel d'exécution**, fev 2006, p.127
14. PMPS/AGF, **rapport d'activités trimestriel du PMPS II**, Sept 2007, p.51

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS

LISTES DES TABLEAUX ET SCHEMAS

LISTE DES ABREVIATIONS

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....1

PARTIE I : GENERALITES

CHAPITRE I : PRESENTATION DU PROJETAGF/PMPS.....2

SECTION I : Le Projet AGF/PMPS

1.1 Historique5
1.2 Le PMPS6
1.3 Objectifs de l'AGF8

SECTION II : STRUCTURE DE L'AGENCE8

2.1 Le siège8
2.1.1 La Direction nationale8
2.1.2 Les Bureaux Inter Régionaux10
2.2 les principaux partenaire de l'Agence10

SECTION III : LES MISSIONS DE L'AGF10

3.1 Au niveau central10
3.2 Au niveau inter régional11
3.3 Les activités de l'Agence11
3.4 Le mode de décaissement de l'AGF11

CHAPITRE II : THEORIE ET PRATIQUE DU Contrôle interne DE PROJETS13

SECTION I : LE PROJET13

1.1 Définition13
1.2 Objectifs13
1.3 Types d'activités par projet13
1.4 Distinction entre PROGRAMME et PROJET13
1.5 Cycle de vie d'un PROJET14
1.6 Etapes des Sous Projet au niveau de l'Agence17

SECTION II : L'AUDITDE PROJET20

2.1 Définition20
2.2 Objectifs20
2.3 Les phases de vérification d'audit ou de supervision effectués par la Banque Mondiale ...21
2.4 La différence entre audit interne et audit externe23

SECTION III : LE CONTROLE INTERNE DE GESTION DE PROJET25

3.1 Définition25
3.2 Les éléments du contrôle interne26
3.2.1 Environnement de contrôle26
3.2.2 Les éléments ayant un impact sur l'environnement du Contrôle Interne
.....26
3.2.3 Evaluation des risques27
3.2.4 Activités de contrôle28

3.2.5	Information et communication	28
3.2.6	Suivi Pilotage	29
3.3	Les contrôles exercés par la Banque Mondiale	29
3.3.1	Les contrôles de prévention	30
3.3.2	Les contrôles de détection	30
3.4	Le Rapport de Suivi Financier	33
3.4.1	La programmation budgétaire : Exécution du Projet	35
3.4.1.1	Elaboration du PTA	35
3.4.1.2	Présentation du Flow-chart d'élaboration du PTA	36
3.4.1.3	Exécution, Suivi et Contrôle budgétaire	36
3.4.1.4	Elaboration du PIP	37
3.4.2	Procédure d'Engagement des dépenses	37
3.4.3	La Passation de Marché	38
3.4.3.1	Généralités	38
3.4.3.2	Plan de passation de marchés de travaux et fournitures	39
3.4.3.3	L'emploi de Consultant	40
3.4.4	Procédures de décaissement	42
3.4.4.1	Généralités	42
3.4.4.2	La lettre de décaissement	42
3.4.4.3	La passation de marchés financée par le Crédit IDA au niveau	
Décaissement		43
3.4.5	Procédures de réapprovisionnement des comptes	44
3.4.5.1	Généralités	44
3.4.5.2	Principes de Réapprovisionnement des comptes	44
3.4.6	Procédures de suivi évaluation	45

PARTIE II : ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE

CHAPITRE I : PROBLEMES LIES AU NIVEAU GESTION ET SUIVI DES PROJETS48

SECTION I : REGLEMENTATIONS ET PROCEDURES EN VIGUEUR48

- 1.1 Non application des textes et procédures en vigueur48
- 1.2 Problème de confrontation entre textes et directives49

SECTION II : ELABORATION - SUIVI ET GESTION DU PROJET49

- 2.1 Au niveau budgétaire49
 - 2.1.1 Non respect des calendriers budgétaires49
 - 2.1.2 Retard dans l'engagement des budgets50
 - 2.1.3 Non respect des règles d'affectation budgétaires51
- 2.2 Au niveau passation de marchés52
 - 2.2.1 Non respect des procédures52
 - 2.2.2 La lourdeur des procédures53
- 2.3 Au niveau des décaissements59
 - 2.3.1 Analyse des engagements60
 - 2.3.2 Absence de circuit d'approbation61
 - 2.3.3 Non éligibilités des dépenses61
 - 2.3.4 Non respect des coûts et d'efficience62

CHAPITRE II : PROBLEMES LIES AU NIVEAU DES FINANCEMENTS63

SECTION I : FINANCEMENT DES PROJETS CAS DES AUTRES PROJETS

GOUVERNEMENTAUX63

- 1.1 Au niveau de la gestion Compte Spécial63
 - 1.1.1 Limitation du Financement63
 - 1.1.2 Non respect des procédures de la Banque Mondiale64

1.2	Au niveau de la gestion contribution de l'Etat Malagasy	64
1.2.1	Insuffisance du financement	65
1.2.2	Non respect des engagements	65
1.2.3	Retard dans le paiement des taxes	65
CHAPITRE III : PROBLEME LIES AU NIVEAU DU SYSTEME DE CONTROLE INTERNE		67
SECTION I : SUIVI ET CONTROLE TECHNIQUE ET FINANCIER		67
1.1	Manque de suivi interne	67
1.2	Non suivi du manuel d'exécution, cas des Organismes de base	68
SECTION II : FRAGILISATION DU SYSTEME DE CONTROLE INTERNE		69
2.1	Insuffisance d'observation sur terrain	69
2.2	Absence des moyens de suivi des activités	69
PARTIE III : PROPOSITIONS DES SOLUTIONS		
CHAPITRE I : SOLUTION LIEES A LA GESTION ET SUIVI DES PROJETS		72
SECTION I : MISE EN PLACE DES REGLES COMMUNES EN MATIERES DE PROCEDURES		72
1.1	Application des textes et procédures en vigueur	72
1.2	Adoption des textes communs et directives	72
SECTION II : ELABORATION- SUIVI ET GESTION DU PROJET		73
2.1	Au niveau budgétaire	73
2.1.1	Mise en place des Calendriers budgétaires	73
2.1.2	Mise en place du plan budgétaire	74
2.2	Au niveau passation de marché	74
2.2.1	Mise en place des procédures communes – marchés publics	74
2.3	Au niveau des décaissements	75
2.3.1	Mise en place d'un circuit de contrôle, d'approbation et de validation	76
CHAPITRE II : SOLUTIONS RELATIVES AU NIVEAU DES FINANCEMENTS		80
SECTION I : FINANCEMENT DES PROJETS		80
1.1	Au niveau de la Gestion compte spéciale	80
1.1.1	Mise en place d'un financement unique	80
CHAPITRE III : SOLUTIONS LIEES AU NIVEAU DU SYSTEME DE CONTROLE INTERNE DE GESTION DE PROJET		82
SECTION I : SUIVI ET CONTROLE TECHNIQUE ET FINANCIER		82
1.1	Renforcement de suivi et des contrôles	82
SECTION II : AMELIORATION DU SYSTEME DE CONTROLE INTERNE DE GESTION DE PROJET		83
2.1	Etudes et analyses sur l'exécution des Projets	84
2.2	Mise en place des moyens de suivi des activités	84
2.2.1	Installation d'un système informatisé plus performant	85
CONCLUSION		87

ANNEXES
BIBLIOGRAPHIE
TABLE DES MATIERES