

**MINISTERE DE L'ECONOMIE
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE**

DIRECTION GENERALE DU TRESOR

**Service des affaires multilatérales et du
développement**

**Unité d'évaluation des activités de
développement**

**MINISTERE DES AFFAIRES
ETRANGERES ET EUROPEENNES**

**DIRECTION GENERALE DE
MONDIALISATION, DU DEVELOPPEMENT
ET DES PARTENARIATS**

Service des programmes et du réseau

Pôle de l'évaluation

**ETUDE D'EVALUATION DES APPUIS FRANÇAIS A L'INTEGRATION
REGIONALE EN AFRIQUE DE L'OUEST : LE CAS DE L'UEMOA
(2002-2009)**

RAPPORT FINAL

Avril 2011

C2G Conseil

Louis Mendras
Eugène Mampassi
Fabrice Alcandre



Sigles utilisés

| | |
|-----------|---|
| 2IE | Institut International de l'Eau et de l'Environnement (Ouagadougou) |
| ABG | Aide Budgétaire Globale (Trésor Français/ AFD) |
| ABV | Autorité du Bassin de la Volta (Ouagadougou) |
| ACAME | Association Africaine des Centrales d'Achat de Médicaments Essentiels (Ouagadougou) |
| AFD | Agence française de Développement (France) |
| AFRICATIP | Association Africaine des Agences d'exécution des Travaux d'Intérêt Public |
| AGETIPE | Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public pour l'Emploi |
| APE | Accord de Partenariat Régional (Commission Européenne) |
| AT | Assistance Technique |
| BAD | Banque Africaine de Développement |
| BCEAO | Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest |
| BID | Banque Interafricaine de Développement (institution de la CEDEAO) |
| BOAD | Banque Ouest Africaine de Développement |
| BRVM | Bourse Régionale des Valeurs Mobilières |
| CAMES | Conseil Africain et Malgache pour l'Enseignement Supérieur |
| CEDEAO | Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest |
| CESAG | Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion (Dakar) |
| CREPMF | Conseil Régional de l'Epargne et des Marchés Financiers |
| CSLP | Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté |
| C/UEMOA | Commission de l'UEMOA |
| CEFEB | Centre d'Etudes et de Formation en Economie Bancaire |
| CILSS | Comité Permanent Inter Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel |
| CIMA | Conférence Inter-Africaine des Marchés d'Assurance |
| CNPE | Comités Nationaux de Politique Economique |
| CORAF | Conseil Ouest et Centre Africain pour la Recherche et le Développement Agricole |
| CRCA | Conseil Régional de contrôle des Assurances |
| DCP | Document Cadre de Partenariat |
| DATC | Direction de l'Aménagement du Territoire Communautaire, des Transports et du Tourisme (C/UEMOA) |
| DDE | Département du Développement de l'Entreprise, des Télécommunications et de l'Energie (C/UEMOA) |
| DDRE | Département du Développement, des Ressources Naturelles et de l'Environnement (C/UEMOA) |
| DDSC | Département du Développement Social et Culturel (C/UEMOA) |
| DMRC | Direction du Marché Régional, du Commerce, de la Concurrence et de la Coopération (C/UEMOA) |
| DPE | Département des Politiques Economiques et de la Fiscalité Intérieure (C/UEMOA) |
| DSAF | Département des Services Administratifs et Financiers (C/UEMOA) |
| EISMV | Ecole inter Etats de médecine vétérinaire |
| FAIR | Fonds d'Appui à l'Intégration Régionale |
| FAO | Organisation des Nations-Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture |
| FEER | Fonds de l'Eau et de l'Equipement Rural (Burkina Faso) |

| | |
|-----------|---|
| FRDA | Fonds Régional de Développement Agricole |
| FDE | Fonds de Développement de l'Energie |
| FSP | Fonds de Solidarité Prioritaire (MAEE) |
| IMOA/WAMI | Institut Monétaire Ouest Africain |
| IREDA | Initiative Régionale pour l'Energie Durable |
| MAEE | Ministère des Affaires Etrangères et Européennes (France) |
| MEIE | Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi (France) |
| MOD | Maîtrise d'Ouvrage Déléguée |
| OIG | Organisme Intergouvernemental |
| OMS | Organisation Mondiale de la Santé |
| PACER | Programme d'Appui aux Centres d'Excellence Régionaux |
| PACITR | Programme d'Action Communautaire des Infrastructures et des Transports Routiers |
| PAPED | Programme d'Appui et Programme de l'APE pour le Développement (Commission Européenne) |
| PAU | Politique Agricole de l'Union (UEMOA) |
| PCD | Programme de Développement Communautaire (UEMOA) |
| PER | Programme Economique Régional (UEMOA) |
| PIB | Produit Intérieur Brut |
| PIR | Programme Indicatif régional (UE) |
| PNUD | Programme des Nations-Unies pour le Développement |
| PRMN | Programme de Programme de Restructuration et de Mise à Niveau de l'Industrie des Etats membres de l'UEMOA |
| PTF | Partenaires techniques et financiers |
| ROPPA | Réseau des Organisations Professionnelles Agricoles (Ouagadougou) |
| SCAC | Service de Coopération et d'Action Culturelle (auprès des Ambassades de France) |
| SPIDS | Syndicat Professionnel des Industries et des Mines du Sénégal |
| UEMOA | Union Economique et Monétaire Ouest Africaine |
| UPS | Unité de Programmation Stratégique |
| ZMAO/WASM | Zone Monétaire Ouest-Africaine |

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Chapitre I. Contexte et dispositif des appuis français à l'UEMOA..... | 8 |
| 1. Contexte des appuis français | 8 |
| 1.1 Contexte économique | 8 |
| 1.2 Contexte institutionnel et politique | 13 |
| 2. Le Programme économique régional (PER)..... | 16 |
| 2.1 Conception initiale | 16 |
| 2.2 Réalisations | 17 |
| 2.3. Problèmes rencontrés | 24 |
| 2.4 Recommandations pour le PER 2 | 26 |
| 3. Le dispositif français d'appuis à l'UEMOA..... | 27 |
| 3.1 Assistance technique..... | 27 |
| 3.2 Le FSP 2002-45 | 28 |
| 3.3 L'ABG | 29 |
| | |
| Chapitre II. Méthodologie | 31 |
| 1. Reconstitution du cadre logique | 31 |
| 1.1 Conditions générales d'intervention..... | 31 |
| 1.2 Analyse des bénéficiaires et des intervenants | 32 |
| 1.3 Arbre des problèmes et arbre des objectifs..... | 32 |
| 1.4 Diagramme du cadre logique | 35 |
| 2. Investigations et collecte des données | 37 |
| 2.1 Entretiens | 37 |
| 2.2 Questionnaires | 37 |
| 3. Stratégie d'analyse et traitement des données..... | 38 |
| 3.1 Cartographie des interventions françaises..... | 38 |
| 3.2 Cas pays..... | 39 |
| 3.3 Analyse approfondie de certaines interventions | 39 |
| 3.4 Examen limité des procédures de la C/UEMOA | 40 |
| 3.5 Enquête de perception..... | 40 |
| 4. Grille d'évaluation..... | 40 |
| | |
| Chapitre III. Analyse globale des interventions | 51 |
| 1. Cartographie des interventions : analyse des moyens mis en œuvre par type d'appuis, par point d'impact et par objectif..... | 51 |
| 1.1 Les intrants | 51 |
| 1.2 Les points d'impact | 52 |

| | | |
|--|--|------------|
| 1.3 | Les objectifs visés | 54 |
| 1.4 | Recours à l'assistance technique et synergie des interventions | 55 |
| 2. | Coups de projecteur | 57 |
| 2.1 | Le secteur de l'agriculture et du développement rural..... | 57 |
| 2.2 | Le secteur de la santé..... | 63 |
| 2.3 | Le domaine de la gouvernance économique et financière | 65 |
| Chapitre IV. Réponses aux questions d'évaluation | | 71 |
| 1. | PERTINENCE | 71 |
| 2. | EFFICIENCE | 79 |
| 3. | COORDINATION-COMPLEMENTARITE-COHERENCE..... | 83 |
| 4. | EFFICACITE | 88 |
| 4bis. | QUALITE DU PARTENARIAT AVEC L'UEMOA..... | 90 |
| 5. | IMPACT..... | 94 |
| 6. | DURABILITE..... | 95 |
| Chapitre V : Conclusions et recommandations | | 98 |
| Annexe 1 : Analyse des capacités de gestion financières et comptables, ainsi que des capacités de gestion du cycle des projets de la Commission | | |
| 1. | Gestion financière et comptable | 115 |
| 1.1 | Le système financier et comptable au niveau de la Commission..... | 115 |
| 1.1.1 | La gestion de la dépense | 116 |
| 1.1.2 | Suivi budgétaire | 118 |
| 1.1.3 | L'Audit interne | 119 |
| 1.1.4 | Comptabilité et reporting | 119 |
| 1.1.5 | Contrôle externe | 121 |
| 1.2 | Capacités de sécurisation des fonds relatifs aux subventions françaises | 122 |
| 1.3 | Capacité d'absorption..... | 122 |
| 1.3.1 | Niveau 1 : bailleur / bénéficiaire | 122 |
| 1.3.2 | Niveau 2 : de la C/UEMOA au maître d'ouvrage délégué | 127 |
| 1.3.3 | Niveau 3 : du maître d'ouvrage délégué au maître d'œuvre | 128 |
| 1.4 | La capacité à rendre compte | 129 |
| 1.5 | La capacité de contrôle sur l'utilisation des fonds | 132 |
| 2. | Capacité de gestion du cycle des projets | 134 |
| 2.1 | Les capacités de la C/UEMOA à définir une stratégie économique et des politiques sectorielles communes | 134 |
| 2.2 | La capacité de la C/UEMOA dans la mise en œuvre du projet | 135 |
| 2.2.1 | Le dispositif de mise en œuvre du PER | 135 |

| | |
|--|-------------------|
| 2.2.2 Phase de préparation des projets..... | 137 |
| 2.2.3 Capacité d'exécution des projets financés sur l'aide française..... | 139 |
| 2.2.4 La capacité de la C/UEMOA au suivi évaluation..... | 150 |
| 3. Les perspectives par rapport aux réformes..... | 152 |
| 3.1 Le mouvement de réformes depuis 2008..... | 152 |
| 3.1.1 Le nouveau régime financier..... | 152 |
| 3.1.2 La mise en place de l'Unité de planification stratégique | 152 |
| 3.1.3 L'introduction de la gestion axée sur les résultats..... | 153 |
| 3.2 Les perspectives ouvertes par les réformes | 154 |
| 3.2.1 Au niveau organisationnel | 154 |
| 3.2.2 Au niveau de la gestion du cycle du projet | 154 |
| 3.2.3 Au niveau du renforcement des capacités..... | 154 |
| 4. Conclusion générale | 155 |
| | |
| <i>Annexe 2 : Analyse de la coordination-complémentarité des PTF.....</i> | <i>156</i> |
| 1. Alignement..... | 156 |
| 1.1 L'innovation française | 156 |
| 1.2 Les réticences des autres bailleurs | 156 |
| 2. Coordination - complémentarité..... | 158 |
| 2.1 La Coordination entre les différents partenaires | 158 |
| 2.2 La complémentarité des interventions des bailleurs | 159 |
| 2.2.1 Au niveau des stratégies | 159 |
| 2.2.2 Au niveau des domaines d'intervention | 162 |
| | |
| <i>Annexe 3 : Examen du renforcement des capacités au travers de l'AT et du financement de personnels.....</i> | <i>174</i> |
| 1. Récapitulatif des appuis..... | 175 |
| 2. La 1ère logique d'appui (politiques économiques et politiques sectorielles)..... | 178 |
| 3. La 2^{nde} logique d'appui (gestion du PER) | 181 |
| 4. Analyse détaillée de l'assistance technique sectorielle mobilisée auprès de la Commission sur la période 2002-09 | 185 |
| | |
| <i>Annexe 4 : Examen de deux projets du PER financés par la France</i> | <i>206</i> |
| 1. Le Programme d'Appui aux Centre d'Excellence Régionaux (PACER)..... | 206 |
| 2. Le Programme de Restructuration et de Mise à Niveau de l'Industrie des Etats membres de l'UEMOA (PRMN)..... | 209 |

Annexe 5 : Etude de cas pays – Sénégal.....212

| | |
|--|------------|
| 1. Le degré d’articulation entre les appuis français au niveau régional et au niveau national.... | 212 |
| 1.1 Les axes de la stratégie d’appui française au niveau national..... | 212 |
| 1.2 Degré de prise en compte du régional dans la programmation des appuis..... | 213 |
| 1.3 Cohérence dans les appuis effectivement déployés | 214 |
| 2. Efficacité et efficience de la mise en œuvre de projets régionaux du PER menés au Sénégal. | 216 |
| 2.1 Projets menés au travers d’une maîtrise d’ouvrage déléguée | 216 |
| 2.2 Le mode de gestion directe | 219 |
| 2.3 Comparaison avec les projets régionaux menés par les autres bailleurs en passant par le canal national | 222 |
| 3. Les avancées du Sénégal en matière de normes communautaires dans les domaines de la gouvernance financière et du marché commun | 222 |

Annexe 6 : Etude de cas pays – Burkina Faso227

| | |
|--|------------|
| 1. Le Burkina Faso a bénéficié de l’UEMOA | 227 |
| 1.1 Les atouts du Burkina Faso | 227 |
| 1.2 Echanges commerciaux | 229 |
| 1.3 Relations avec l’UEMOA : dispositif institutionnel et stratégique en appui à l’intégration régionale . | 230 |
| 2. Le degré d’articulation entre les appuis français au niveau régional et au niveau national.... | 230 |
| 2.1 Les axes de la stratégie d’appui française au niveau national..... | 230 |
| 2.2 Degré de prise en compte du régional dans la programmation des appuis..... | 231 |
| 2.3 Cohérence dans les appuis effectivement déployés | 233 |
| 3. Mise en œuvre de projets régionaux du PER menés au Burkina Faso | 234 |
| 3.1 Projets menés au travers d’une maîtrise d’ouvrage déléguée | 234 |
| 3.2 Le mode de gestion directe | 238 |
| 4. Les avancées du Burkina Faso en matière de mise en œuvre des réformes et des normes communautaires | 242 |

Annexe 7 : Bilan sur les instruments247

Annexe 8 : Liste des personnes rencontrées254

Chapitre I. Contexte et dispositif des appuis français à l'UEMOA

1. Contexte des appuis français

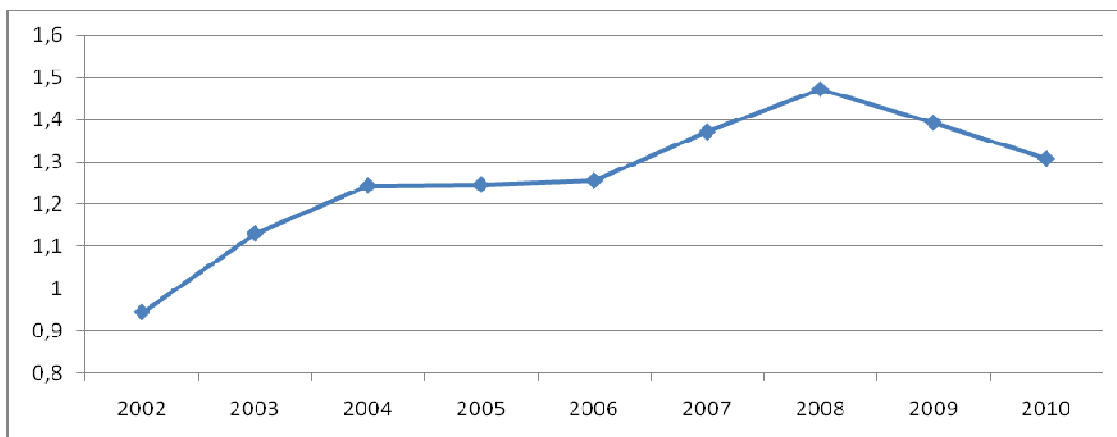
La France intervient auprès d'institutions qu'elle a portées sur les fonds baptismaux, et qu'elle accompagne dans leur développement. La création de l'UEMOA est contemporaine de la dévaluation du FCFA en janvier 1994, et destinée principalement à (i) assurer la **stabilité et la viabilité du nouveau taux** de change à travers une stricte discipline macroéconomique, faisant l'objet d'une **surveillance multilatérale** au moyen du suivi d'indicateurs de convergence inspirés de ceux du traité européen de Maastricht qui instituait l'Euro, (ii) instituer une **union douanière** et (iii) parachever **l'intégration économique** en créant un marché commun ouvert et concurrentiel, basé sur la libre circulation et le droit d'établissement dans toute l'union des personnes, ainsi que la libre circulation des biens, services et des capitaux.

Les deux premières étapes ont été franchies respectivement en 1999 (adoption du pacte de stabilité) et en 2000 (union douanière). L'étape suivante était la création d'un marché commun. Les appuis français qui font l'objet de la présente évaluation s'inscrivent dans la perspective de cette troisième étape.

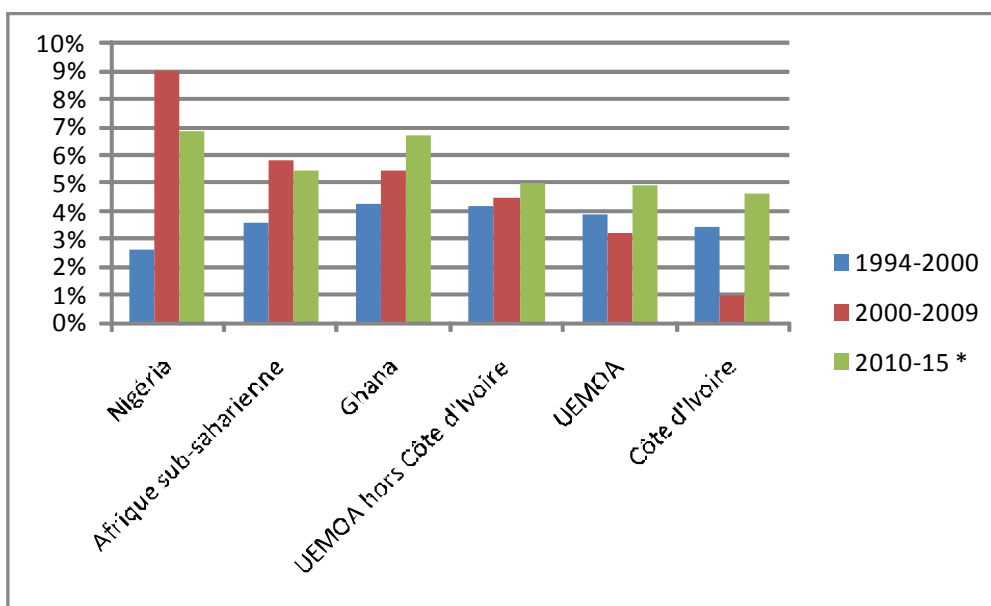
1.1 Contexte économique

Après la reprise qui avait suivi la dévaluation, intervenue dans un contexte favorable avec la hausse des cours des matières premières, la situation économique s'est assombrie, et l'institution de l'union douanière en 2000 n'a pas dopé les économies ni les échanges intra-régionaux en raison de facteurs défavorables. Parmi ces facteurs figure la crise ivoirienne, compte-tenu de la complémentarité de l'économie de ce pays avec les économies sahéliennes et de sa contribution aux échanges intra-régionaux qui excédait alors 80%. Un autre facteur défavorable a été la hausse de l'euro par rapport au dollar jusqu'en 2008, quand les autres pays du sud, qui occupent une place croissante dans les échanges de la sous-région et qui sont ses principaux concurrents sur les marchés européens, ont généralement leur monnaie arrimée au dollar. Enfin, le ralentissement de la croissance de l'Europe, qui reste de loin le principal partenaire de la zone, a beaucoup pesé.

Taux de change \$/€, 2002-10 (moyenne annuelle)



Depuis 2000, les économies de l'UEMOA sont à la traîne
(taux de croissance annuels moyens en %)



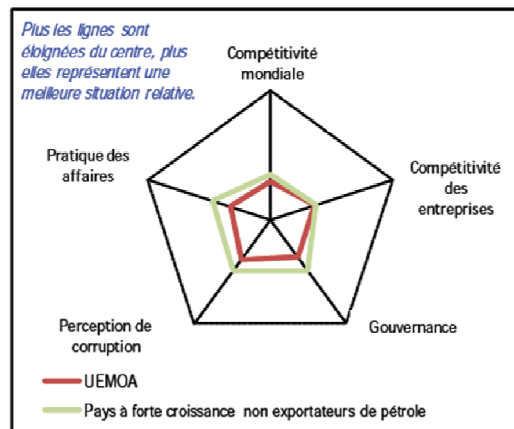
* Projections du FMI (base de données des Perspectives de l'Economie Mondiale, octobre 2010)

FACTEURS STRUCTURELS

Trois des pays de l'UEMOA sont classés comme fragiles. Plusieurs sont instables politiquement.

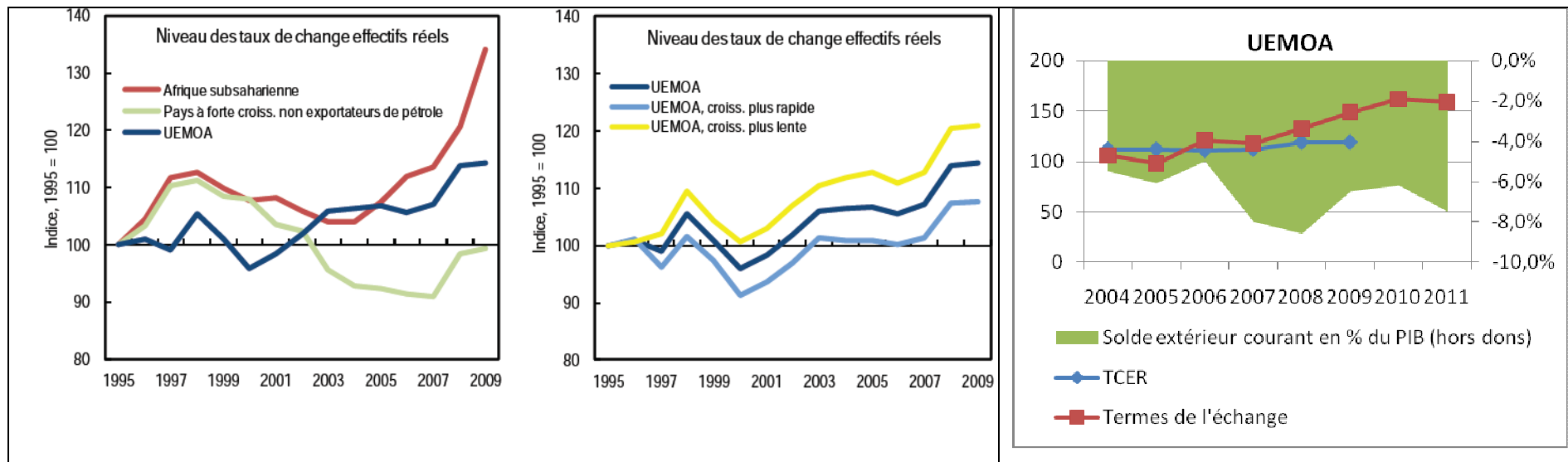
« La qualité des institutions figure parmi les facteurs qui influent sur la compétitivité et qui font que plusieurs pays de l'UEMOA forment un groupe distinct de celui des pays à forte croissance non exportateurs de pétrole. Par rapport à ces derniers, les pays de l'UEMOA – y compris ceux qui connaissent la croissance la plus rapide – obtiennent de moins bons résultats sur le plan de la corruption et, plus encore, sur le plan de la primauté du droit. »¹

Compétitivité structurelle : indicateurs



¹ FMI, Perspectives économiques de l'Afrique, octobre 2010.

Compétitivité prix



Source: FMI, *Perspectives Economiques pour l'Afrique*, octobre 2010

Les taux de change effectifs réels (TCER) s'apprécient. Jusqu'à l'amélioration récente des termes de l'échange (envolée des cours du cacao, du coton, de l'or...), cette appréciation a pesé sur le solde extérieur courant.

Elle est en forte contraste avec les TCER des économies arrimées au dollar, notamment les économies asiatiques, ce qui empêche les pays de l'UEMOA (et de l'Afrique en général à l'exception de l'Afrique du sud), dont ces économies sont des partenaires comme des rivales de plus en plus importantes, d'adopter le même mode d'insertion dans l'économie mondiale par l'industrialisation

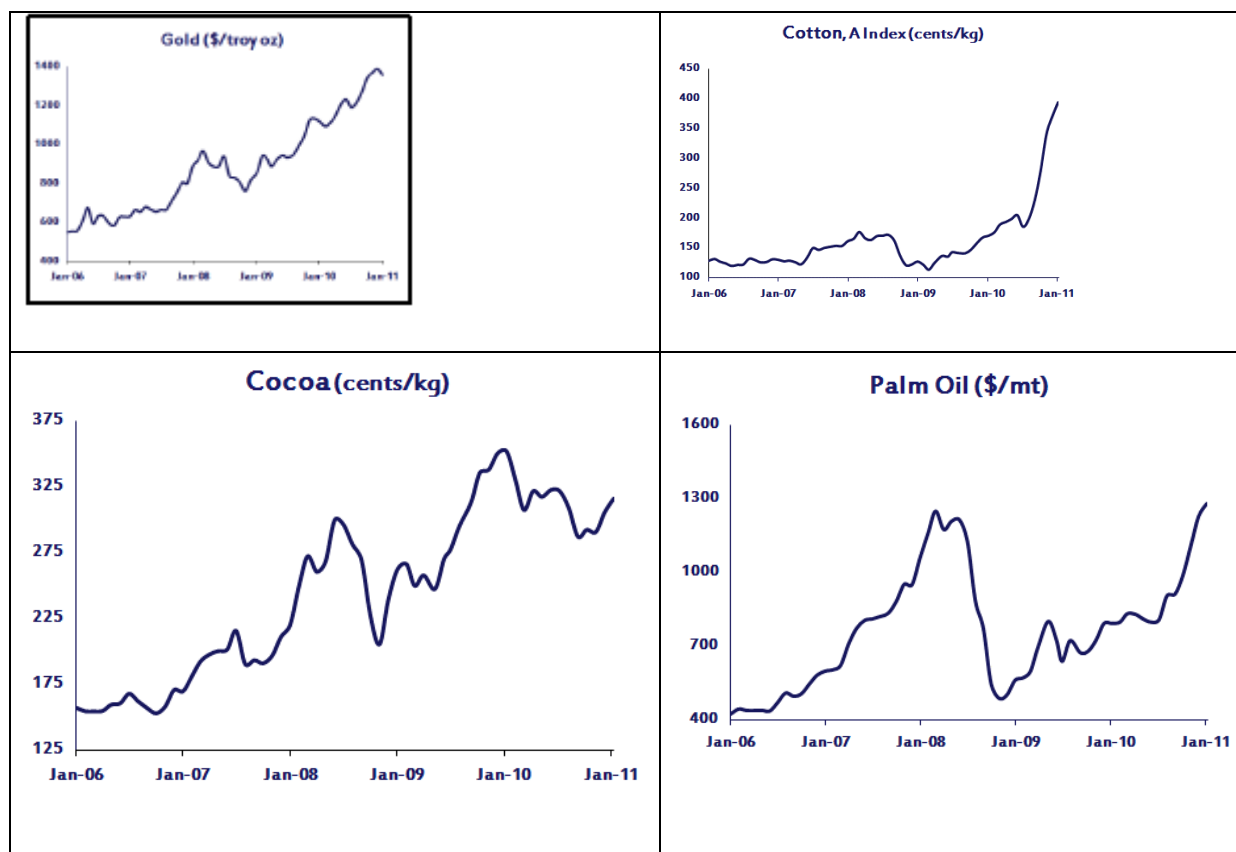
FACTEURS CONJONCTURELS

Parmi les facteurs qui expliquent aussi les meilleures performances de pays comme le Nigeria : la hausse des cours du pétrole, alors que les pays de l'UEMOA ne sont pas producteurs (à l'exception de la CDI).

A partir de 2008 survient une crise alimentaire provoquée notamment par la hausse des cours des produits alimentaires importés, tandis que la crise économique mondiale provoque un ralentissement économique.

La reprise se dessine aujourd'hui, portée par la reprise mondiale, de bonnes récoltes, la bonne orientation voire l'envolée (coton, or, cacao) du cours de matières premières et la hausse de la production minière, l'or ayant détrôné le coton comme première recette d'exportation au Mali et au Burkina Faso.

Evolution des cours d'une sélection de matières premières exportées par l'UEMOA



Source : Banque mondiale, *Commodity markets review*, septembre 2010

1.2 Contexte institutionnel et politique

Depuis l'institution de l'union douanière en 2000, les réformes se sont succédé à un rythme soutenu.

La législation communautaire de la concurrence a été adoptée en 2001. Les principales politiques sectorielles communes (industrie, agriculture, mines, énergie, promotion de l'artisanat) ont été adoptées au tournant des années 90 et 2000. Ces politiques ont progressivement été mises en œuvre durant la période couverte par la présente évaluation, et ont été complétées par des politiques et des programmes couvrant l'aménagement du territoire, l'environnement, la santé, l'enseignement supérieur et la recherche, la promotion du secteur privé et des investissements.

Le code de transparence dans la gestion des finances publiques ainsi que la réforme des marchés publics ont été adoptés en 2000. De nouvelles directives modernisant le cadre des finances publiques devraient entrer en application au niveau des Etats au 1^{er} janvier 2012. Cependant une période transitoire de 5 ou 7 ans selon les directives est prévue pour laisser le temps aux Etats-membres d'accomplir ce lourd travail juridique.

Le programme économique régional (PER), un très ambitieux programme d'interconnexion des économies, notamment par l'amélioration des infrastructures, couvre la période 2006-10. Il est en cours d'évaluation. Un second PER devrait lui succéder.

Intégration économique : Les principales réalisations à ce jour

POLITIQUE COMMERCIALE

- Union douanière (2000)

COORDINATION DES POLITIQUES ECONOMIQUES

- Union monétaire
- Pacte de stabilité et de convergence (1999)
- Harmonisation et modernisation du cadre des finances publiques
- Conseil de stabilité financière

POLITIQUES ET PROGRAMMES PRIORITAIRES

- Politiques communes et/ou programmes pour : l'industrie (1999), les mines (2000), l'agriculture (2001), la santé (2000) et la pharmacie (2005), la promotion de l'artisanat (2001), l'énergie (2001 et 2009), l'aménagement du territoire (2004), l'environnement (2008), le tourisme (2010), l'enseignement supérieur et la recherche, la promotion du secteur privé et des investissements
- Programme Economique Régional 2006-2010

SYSTEME FINANCIER

- Banque centrale commune (BCEAO)
- Banque de développement commune (BOAD)
- Bourse régionale des valeurs
- Conseil Régional de l'Épargne et des Marchés Financiers
- Organismes de supervision communs (banques, assurances, marchés financiers)
- Cadre des affaires commun pour les assurances (CIMA)
- Centrale des bilans commune
- Compagnie régionale de ré-assurance
- Institution régionale de micro-finance

ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES

- Cadre comptable commun (SYSCOA)
- Législation communautaire de la concurrence, organisme régional pour la réforme du droit des affaires (OHADA)
- Adoption d'un code régional d'investissement
- Organisme régional d'inspection douanière
- Régime fiscal simplifié pour les PME
- Cour régionale d'arbitrage

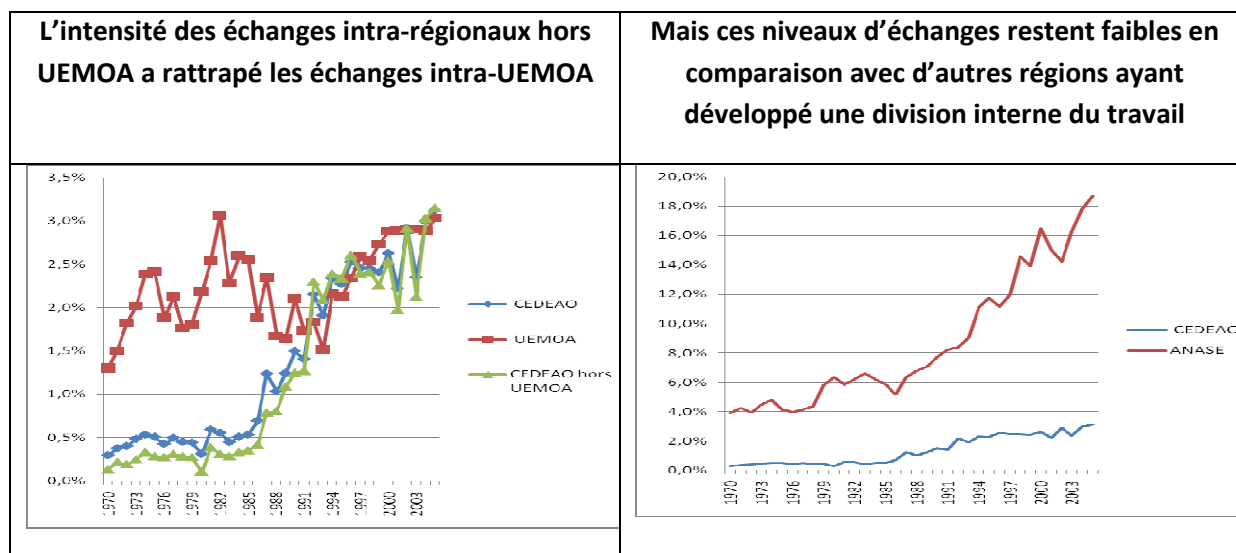
Cependant, en raison du contexte d'ensemble et d'une application souvent défailante par les Etats (malgré la création de points focaux à leur niveau), ces réformes n'ont pas encore abouti à la création d'un marché commun, ouvert et concurrentiel. Les échanges souffrent encore d'entraves considérables sur les axes routiers et aux postes frontières². Les obstacles

² « Bien que l'état physique des routes soit raisonnablement bon, la vitesse implicite de déplacement du fret ne dépasse pas 10 kilomètres à l'heure (à peu près celle d'une voiture à cheval). Cette lenteur est imputable aux délais énormes, de 10 à 30 heures, imposés au passage des frontières et dans les ports. Les temps de parcours entre les principales villes sont très longs par rapport aux normes internationales » (AFD/ Banque mondiale, Infrastructures africaines : une transformation impérative (2010) p. 148).

de différente nature sur les routes gênent aussi la circulation des personnes. Par ailleurs, on note les lenteurs dans la traduction dans l'ordre juridique interne des Etats de toutes les dispositions sur le droit d'établissement (à l'exception de celles sur le droit d'établissement des architectes, des avocats et des experts comptables), ainsi que dans la mise en œuvre des politiques sectorielles, même si elles sont déjà élaborées (politique énergétique, politique industrielle, politique de l'artisanat, et politique agricole). Même dans ce cas, l'application des dispositions déjà adoptées souffre parfois d'autres pesanteurs (à l'exemple des dispositions sur le droit d'établissement des experts comptables qui tardent à obtenir l'avis favorable de la part de l'ordre des experts sénégalais). Les réformes n'ont pas non plus contribué à améliorer l'attractivité de la sous-région ni à attirer les investisseurs en dehors des secteurs de rente, en raison d'une mauvaise compétitivité (coûts des facteurs élevés) et d'un environnement des affaires qui, en dépit de toute l'attention portée à l'harmonisation des politiques et du cadre juridique, et des autres avantages (monnaie unique, langue commune) reste défavorable³.

Enfin, elles n'ont que partiellement abouti à un décloisonnement des marchés et à une régionalisation des chaînes de valeur, ce qui permettrait une meilleure spécialisation, une intensification des échanges intra-branches, des rendements d'échelle, créant ainsi les bases d'une reprise de l'industrialisation, actuellement bloquée, et d'une meilleure insertion dans l'économie mondiale.

*Faible spécialisation intra-branches en Afrique de l'Ouest
Exportations intra-zone en % du PIB de la zone*



Source: base de données de la CNUCED

³ Le FMI n'attribue pas au taux de change fixe le décrochage de la zone UEMOA par rapport au reste de l'Afrique, ni à la gestion budgétaire, laquelle s'améliore, mais fait une analyse des difficultés structurelles de la zone UEMOA (mauvaise compétitivité hors prix, faiblesse des institutions, faiblesse des infrastructures) dont le présent document s'inspire. Par contre, son analyse ne couvre pas la dimension de l'intégration régionale. Selon le FMI, les efforts à fournir concernent les réformes structurelles et le rattrapage des infrastructures (*Afrique subsaharienne, résilience et risques* : chapitre 3, « La quête d'une croissance plus soutenue dans l'UEMOA et ses conséquences pour la politique budgétaire » (Octobre 2010).

2. Le Programme économique régional (PER)

2.1 Conception initiale

Ce programme très ambitieux, adopté par la conférence des chefs d'Etat de novembre 2006, a pour origine un papier sur la « neuvième économie » par l'ancien gouverneur de la BCEAO Charles Konan Banny. L'objectif primordial est de rattraper le retard en infrastructures des pays de l'UEMOA, qui reste à ce jour abyssal :

Analyse comparative des infrastructures de l'UEMOA et d'autres régions

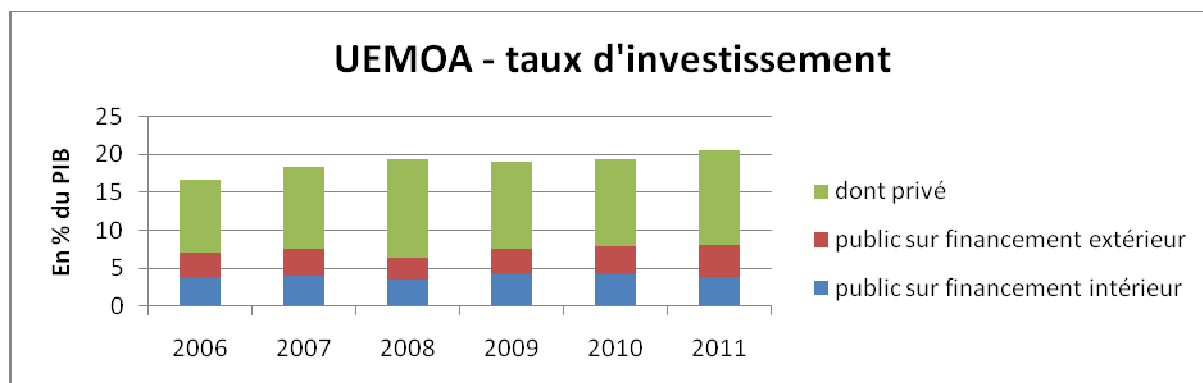
| | UEMOA | CEDEAO | Pays à faible revenu d'AfSS | Autres pays à faible revenu |
|---------------------------------|-------|--------|-----------------------------|-----------------------------|
| Densité des routes revêtues | 14 | 31 | 31 | 134 |
| Densité des lignes principales | 6 | 28 | 10 | 78 |
| Densité de la téléphonie mobile | 50 | 72 | 55 | 76 |
| Densité d'Internet | 2 | 2 | 2 | 3 |
| Capacité de génération | 20 | 31 | 37 | 326 |
| Couverture en électricité | 17 | 18 | 16 | 41 |
| Eau améliorée | 60 | 63 | 60 | 72 |
| Assainissement amélioré | 33 | 35 | 34 | 51 |

Source: AICD (cité par le FMI, Perspectives économiques en Afrique, octobre 2010)

La gouvernance du PER est constituée : d'un comité de pilotage associant les trois institutions de l'UEMOA (Commission, BCEAO et BOAD), récemment élargi aux partenaires techniques et financiers ; d'une cellule technique de gestion au sein de la Commission. Le relais auprès des Etats est assuré par des points focaux nationaux. Généralement il s'agit des Comités Nationaux de Politique Economique ou CNPE créés dans le cadre du dispositif de surveillance multilatérale – notons que cette origine soulève un problème, dans la mesure où les CNPE regroupent plutôt des spécialistes suivant les aspects macroéconomiques que des experts en gestion de projets.

Les montants initialement envisagés, s'ils avaient été réalisés sur la période du programme (2006-10) auraient représenté une part significative de l'effort d'investissement public de la zone. L'enveloppe, qui était de FCFA 2 900 milliards, a été révisée à FCFA 3 470 milliards pour tenir compte des révisions de coûts et de l'addition de nouveaux projets, ce qui représente 2,2% du PIB réalisé par l'UEMOA sur la période 2006-10. Le taux d'investissement public de l'UEMOA sur cette période était de 7,3% dont 3,9% sur financement intérieur et 3,4% sur financement extérieur.

L'investissement dans l'UEMOA



| | | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2006-10 | |
|---------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|--------|
| UEMOA (en milliards de FCFA) | Dépenses publiques en capital | Sur financement intérieur | 958 | 1 100 | 1 106 | 1 376 | 1 420 | 1 422 | 5 961 |
| | | Sur financement extérieur | 876 | 1 009 | 914 | 1 096 | 1 328 | 1 538 | 5 222 |
| | | Total | 1 834 | 2 109 | 2 020 | 2 472 | 2 748 | 2 960 | 11 183 |
| | FBCF | 4 377 | 5 103 | 6 084 | 6 171 | 6 735 | 7 508 | 28 470 | |
| | dont privée | 2 543 | 2 994 | 4 064 | 3 700 | 3 987 | 4 548 | 17 287 | |
| | PIB | 26 202 | 27 824 | 31 229 | 32 595 | 34 522 | 36 789 | 152 373 | |
| | Taux d'investissement | 16,7 | 18,3 | 19,5 | 18,9 | 19,5 | 20,4 | 18,7 | |
| | dont public | 7,0 | 7,6 | 6,5 | 7,6 | 8,0 | 8,0 | 7,3 | |
| | sur financement intérieur | 3,7 | 4,0 | 3,5 | 4,2 | 4,1 | 3,9 | 3,9 | |
| | sur financement extérieur | 3,3 | 3,6 | 2,9 | 3,4 | 3,8 | 4,2 | 3,4 | |
| dont privé | 9,7 | 10,8 | 13,0 | 11,4 | 11,5 | 12,4 | 11,3 | | |

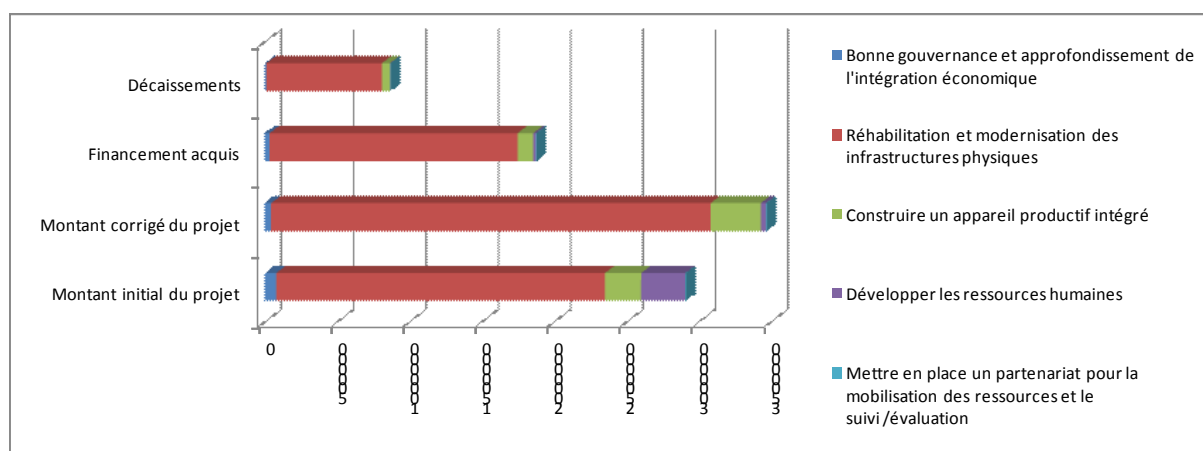
Source : FMI, base de données des Perspectives de l'Economie Mondiale (octobre 2010) et rapports sur les pays

2.2 Réalisations

SYNTHESE

L'écart entre les intentions et les réalisations est important, puisque les décaissements à fin septembre 2010 s'élevaient à 870 milliards de FCFA, soit 25% du montant corrigé du PER qui est de 3 470 milliards d'Euros.

PER : des intentions aux réalisations

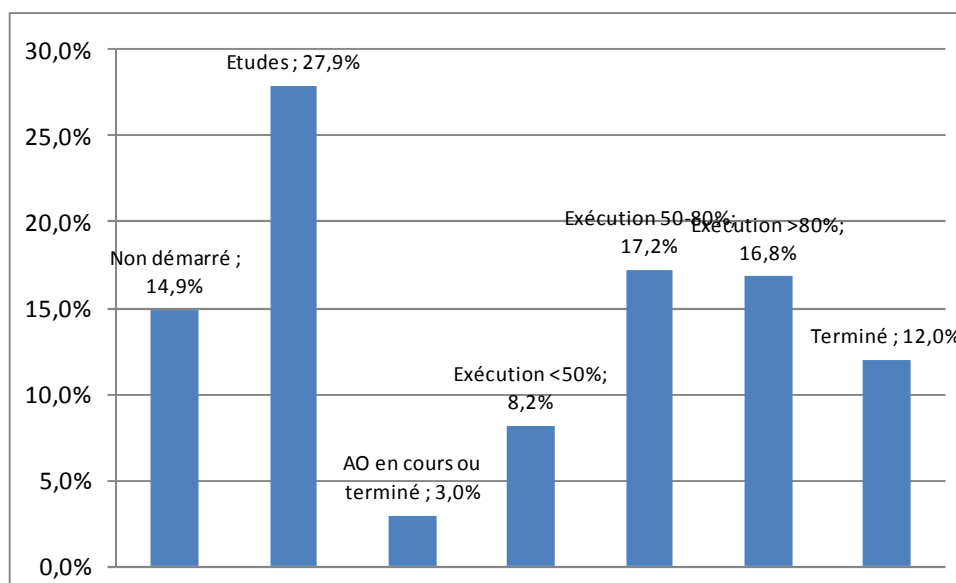


- 54% des fonds nécessaires sont acquis (FCFA 1 880 milliards, soit un peu plus de deux fois les financements acquis au lancement du programme en 2006, qui s'élevaient alors à FCFA 908 milliards). Sur ces fonds réunis, 46% (FCFA 870) ont été décaissés.
- Le PER contient à la fois des projets régionaux et des projets nationaux ; ces derniers portent sur les infrastructures routières et ferroviaires. Les financements acquis pour le volet régional s'élèvent à FCFA 328 milliards soit 49% de l'enveloppe globale corrigée du PER pour ce volet, et 17% de l'ensemble des financements acquis. Les financements acquis pour le volet national s'élèvent à 1 552 milliards, soit 55% de l'enveloppe globale corrigée du PER pour ce volet, et 83% de l'ensemble des financements acquis.

S'agissant de l'exécution physique des projets, le pointage projet par projet dans l'évaluation à mi-parcours du PER1 a mis en évidence :

- L'importance du programme non démarré (14,9%) ou à l'état d'études (27,9%)
- La faible proportion du Programme terminé (12 %)
- La part majoritaire du Programme en cours d'exécution (45,2%)

Programme Economique Régional – Etat d'exécution physique des projets



Source : C24, Evaluation à mi-parcours du Programme Economique Régional de l'UEMOA 2006 – 2010 (mars 2011)

Compte tenu de la durée moyenne de réalisation des projets, le rapport estime qu'à fin 2011 environ 30% du PER 2006-2010 sera terminé.

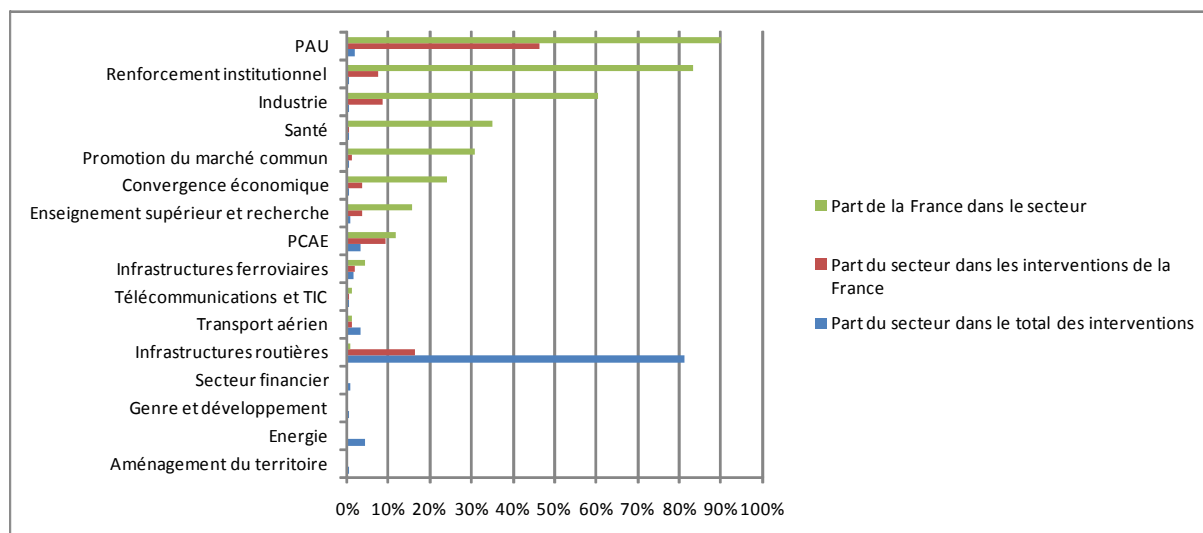
Exécution du PER : tableau de synthèse

| Axe | Projet régional/ national | Montant corrigé du projet | Financement acquis | dt France * | Part de la France dans les financements acquis | Part dans les interventions totales | Part dans les interventions françaises | Montants payés | (1) Taux de mobilisation des fonds (financement acquis/ montant corrigé) | (2) Exécution financière (paiements/ montants acquis) | (3) = (1) * (2) Réalizations en % des intentions |
|---|------------------------------|------------------------------|-----------------------|---------------|---|---|--|-------------------|--|---|---|
| 1. Bonne gouvernance et approfondissement de l'intégration économique | R | 44 341 | 34 025 | 5 556 | 16% | 2% | 7% | 10 954 | 77% | 32% | 25% |
| | N | 2 802 702 | 1 552 081 | 11 359 | 1% | 83% | 15% | 684 324 | 55% | 44% | 24% |
| 2. Réhabilitation et modernisation des infrastructures physiques | R | 235 114 | 161 670 | 3 334 | 2% | 9% | 4% | 114 539 | 69% | 71% | 49% |
| | Total | 3 037 816 | 1 713 751 | 14 693 | 1% | 91% | 19% | 798 863 | 56% | 47% | 26% |
| 3. Construire un appareil productif intégré | R | 346 255 | 108 876 | 48 351 | 44% | 6% | 64% | 56 348 | 31% | 52% | 16% |
| 4. Développer les ressources humaines | R | 36 831 | 19 214 | 3 132 | 16% | 1% | 4% | 3 263 | 52% | 17% | 9% |
| 5. Mettre en place un partenariat pour la mobilisation des ressources et le suivi /évaluation | R | 5 000 | 3 981 | 3 706 | 93% | 0% | 5% | 942 | 80% | 24% | 19% |
| Total général | | 3 470 243 | 1 879 847 | 75 438 | 4% | 100% | 100% | 870 370 | 54% | 46% | 25% |
| dt projets nationaux | | 2 802 702 | 1 552 081 | 11 359 | 1% | 83% | 15% | 684 324 | 55% | 44% | 24% |
| dt projets régionaux | | 667 541 | 327 766 | 64 079 | 20% | 17% | 85% | 186 046 | 49% | 57% | 28% |
| Part des projets régionaux | | 19% | 17% | 85% | 20% | | | 21% | | | |
| Part des projets nationaux | | 81% | 83% | 15% | 1% | | | 79% | | | |

ANALYSE PAR SECTEUR

La ventilation sectorielle des projets en montants comme celle des financements français se présentent comme suit :

Ventilation sectorielle des interventions et positionnement français



PAU : Politique Agricole Unique

PCAE : Politique Commune d'Amélioration de l'Environnement

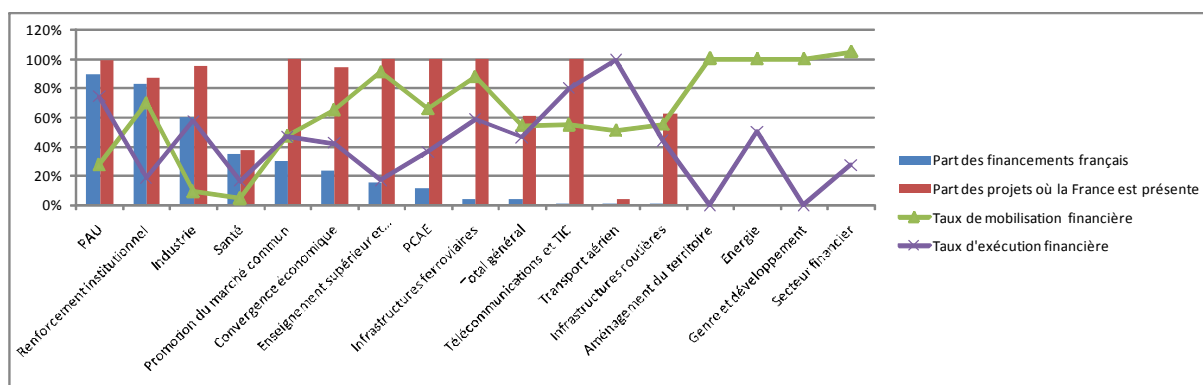
CONTRIBUTION FRANÇAISE

La contribution française au volet régional du PER, qui constitue l'affectation principale de l'Aide Budgétaire Globale (ABG), s'élève à 20%. L'ABG est bien adaptée au PER.

En dépit d'un certain « saupoudrage », et d'une contribution totale au PER de seulement 4%, la spécificité du positionnement de la France a permis à celle-ci d'être présente de façon significative dans certains secteurs, notamment la mise en œuvre de la PAU qui représente près de la moitié de ses interventions, et plus de 80% des interventions dans ce domaine. La France comble un vide : ainsi en est-il également de ses interventions dans les domaines du renforcement institutionnel, de l'industrie et de la santé.

Le graphique ci-dessous compare, par secteur, l'implication financière française avec la mobilisation des fonds et l'exécution financière des projets

Implication française, mobilisation des fonds et exécution financière par secteur

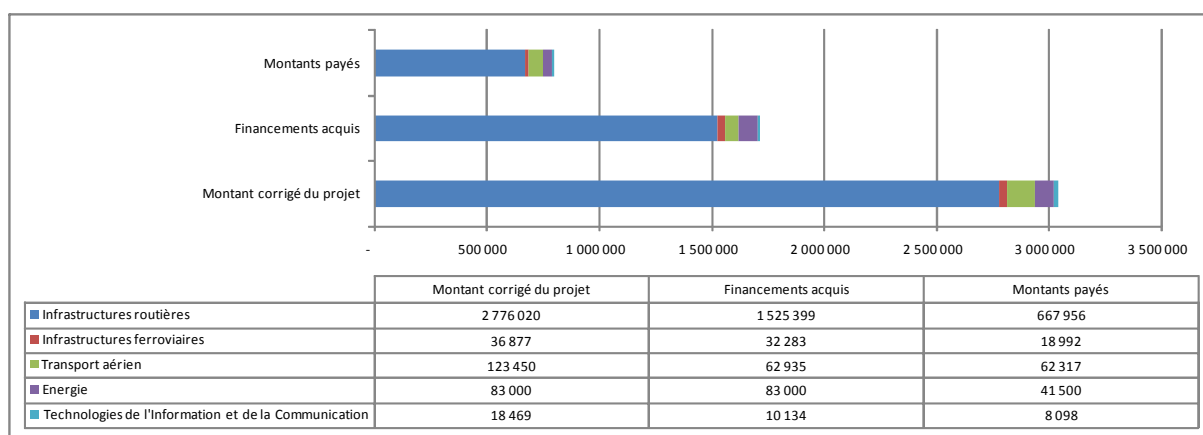


Si les projets français pris individuellement ont souvent bien marché, leur impact au niveau sectoriel n'est pas évident. Ils ne semblent pas avoir joué un rôle catalyseur ni dopé l'exécution financière par secteur (faible corrélation entre la part des projets où la France est présente ou la part des financements français, d'un côté, et le taux de mobilisation des fonds ou le ratio paiements/ montants acquis de l'autre).

LE CAS DES INFRASTRUCTURES

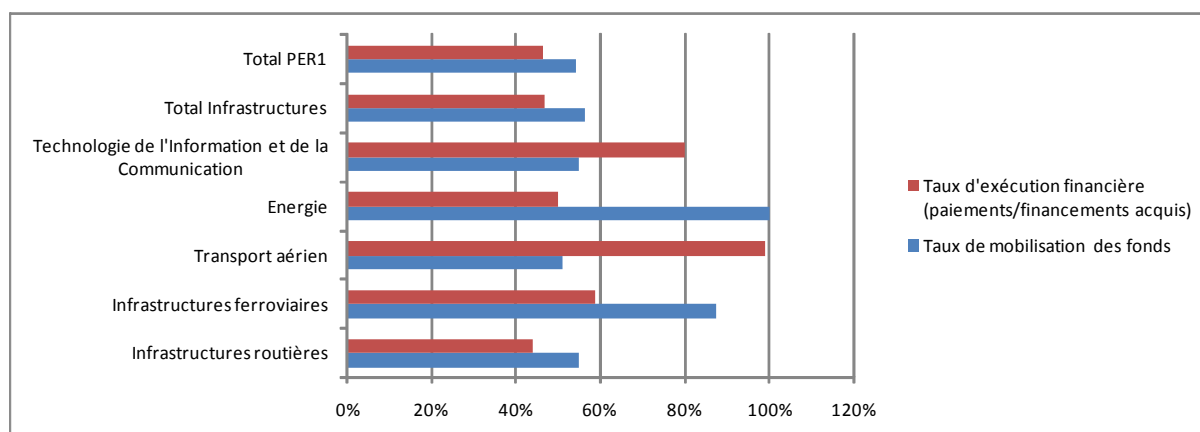
La réalisation du programme régional d'infrastructures d'interconnexion, raison d'être du PER (l'axe 2 qui y est consacré représente 88% de son montant corrigé, avec 3 038 milliards de FCFA sur 3 470 milliards) accuse un retard important. Par ailleurs, dans ce programme les projets routiers se taillent la part du lion, une attention très insuffisante est portée à l'énergie et aux transports ferroviaires, deux secteurs très sous-équipés.

Mise en œuvre du volet infrastructures du PER par grands axes



Globalement, s'agissant des infrastructures 56% des montants planifiés ont été mobilisés, et 47% des montants mobilisés ont été dépensés.

Infrastructures : taux de mobilisation des fonds et taux d'exécution financière



En dépit de leur retard, les montants consacrés aux infrastructures ferroviaires ont été limités à des études et à de la réhabilitation (ligne Dakar-Bamako) sans construction de ligne nouvelle. Les lignes existantes ne sont pas interconnectées.

Une compagnie aérienne régionale (Asky) a été créée l'an dernier et est opérationnelle.

Un seul projet a été lancé dans le domaine de l'énergie : l'interconnexion Côte d'Ivoire-Mali, réalisée dans sa partie malienne. 41,5 milliards ont été dépensés. A titre de comparaison, l'Initiative Régionale pour l'Energie durable (IREDD) porte sur plus de 20 000 milliards, jusqu'en 2030, soit plus de 1 000 milliards par an.

Une autre caractéristique du volet infrastructures du PER est la non implication du secteur privé, en dehors de la création de la compagnie Asky à capitaux partiellement privés et de la concession du chemin de fer Dakar-Bamako.

Dans le domaine des infrastructures routières, qui comptent pour 91% du volet infrastructures du PER, on observe d'énormes disparités entre pays dans la réalisation. Ainsi la Côte d'Ivoire, impliquée dans 7 itinéraires régionaux, n'a lancé la réalisation que d'un seul tronçon.

Il arrive, par conséquent, que les projets nationaux du PER reçoivent un faible degré de priorité dans les programmes d'investissement public des Etats. C'est au point qu'il est souvent demandé à la BOAD de financer la contrepartie nationale des projets communautaires. **Si les montants des projets nationaux inscrits au PER représentent 37% de l'effort effectif d'investissement public dans la zone UEMOA sur la période 2007-2010, en réalisation ils n'en représentent que 9%.**

MODES D'EXECUTION

La réalisation directe reste la norme pour les projets nationaux. Plusieurs Etats ont recours à diverses formes de partenariat public privé pour la réalisation de leurs investissements, ou pour la gestion patrimoniale et/ou opérationnelle de certains services publics. Mais ce recours est limité pour les projets d'infrastructures routières qui constituent l'essentiel des projets nationaux.

Le recours à la maîtrise d'ouvrage déléguée représente 20% des projets régionaux en nombre (8 sur 41) et 32% des projets régionaux financés par la France. En montants, ils représentent 36% des projets régionaux et 71% de ceux financés par la France (dont 46% pour un projet d'hydraulique agricole). La réalisation par le bénéficiaire concerne un projet dans l'enseignement supérieur et la recherche co-financé par la France. Le recours à la concession est observé dans un projet national cofinancé par la France (réhabilitation du chemin de fer Dakar-Bamako).

La France est impliquée dans le financement de tous les projets en mode d'exécution autre que direct : 8 projets en maîtrise d'ouvrage déléguée, un projet réalisé par le bénéficiaire (Programme d'Appui aux Centres d'Excellence Régionaux ou PACER), le projet en concession. L'examen plus approfondi de certains cas d'intervention en maîtrise d'ouvrage déléguée dans le présent rapport conclut à leur efficacité.

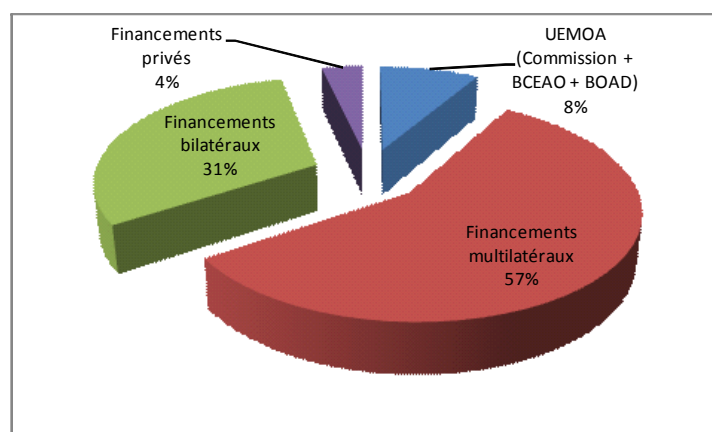
Ventilation des projets par mode d'exécution

| Projets financés par la France | Modes de réalisation | Nombre de projets | | Financement acquis | | dont France | | Montants payés | |
|--------------------------------|------------------------------|-------------------|-----|--------------------|---------|-------------|--------|----------------|---------|
| | | Nat | Reg | Nat | Reg | Nat | Reg | Nat | Reg |
| Direct | | 12 | 16 | 561 502 | 162 870 | | | 233 479 | 106 654 |
| | Sans participation française | 12 | 16 | 561 502 | 162 870 | | | 233 479 | 106 654 |
| Avec participation française | Bénéficiaires | | 1 | | 2 290 | | 2 290 | | 1 523 |
| | Concession | 1 | | 31 000 | | 1 202 | | 18 527 | |
| | Direct | 9 | 16 | 959 579 | 45 558 | 10 157 | 9 582 | 432 318 | 16 238 |
| | MOD | | 8 | | 117 048 | | 52 207 | | 61 631 |
| Total 1 | | 10 | 25 | 990 579 | 164 896 | 11 359 | 64 079 | 450 845 | 79 392 |
| Total général | | 22 | 41 | 1 552 081 | 327 766 | 11 359 | 64 079 | 684 324 | 186 046 |

FINANCEMENT

On constate la très faible participation du secteur privé, impliqué dans un seul projet sur 63 (création d'une compagnie aérienne régionale).

Financement du PER (montants acquis à fin septembre 2010)



2.3. Problèmes rencontrés

Les principales complications dans l'exécution du PER semblent être les suivantes :

- la plupart des projets inscrits en étaient au stade initial d'identification, sans avoir fait l'objet d'une étude de faisabilité
- le cycle du projet pour les investissements d'infrastructure est long, au minimum de 5 ans
- la gestion de projet n'entraîne pas dans la vocation initiale de la C-UEMOA, qui est encore en phase d'apprentissage. Ainsi, d'après l'évaluation à mi-parcours du PER1 la fonction de « chef de projet » reste à définir.
- L'étude d'évaluation à mi-parcours du PER1 a mis en évidence que le système de gestion de la Commission n'est pas adapté à la gestion de projet. La budgétisation d'un projet est souvent éclatée en plusieurs rubriques. L'absence de gestion par autorisation de programme maintient la budgétisation dans une approche annuelle des activités et des financements de projet
- la crise énergétique s'est aggravée, c'est seulement maintenant avec l'IRED, que ce secteur retient toute l'attention nécessaire
- l'effort de mobilisation des ressources a été insuffisant
- les montants des investissements à réaliser sont considérables, une participation du secteur privé est nécessaire. Les conditions doivent en être réunies (cadres réglementaires harmonisés, ouverture des marchés, technicité des parties prenantes)

L'amélioration de la gestion du cycle du projet est une condition primordiale du succès futur. Il convient, d'une part, de renforcer les capacités d'évaluation et de hiérarchisation des projets : « Il est souhaitable que les décisions d'investissement se fondent sur des analyses de la viabilité économique qui soient fiables. Les investissements devraient être complètement intégrés dans des cadres budgétaires à moyen terme et des coûts d'entretien significatifs sont à prévoir. La qualité des dépenses ne doit pas être affectée par des hausses brutales des dépenses en capital. »⁴ Il convient, d'autre part, de renforcer les capacités techniques et financières d'exécution. A cette fin, l'installation d'un logiciel de gestion de projet auprès de la cellule de gestion du PER est envisagée.

Un appui à la gestion du PER est reçu de l'AFD. Il porte sur la gestion de l'Aide Budgétaire française (ABG), dédiée au PER. Par ailleurs, par les soins de l'AFD, un consultant a été sollicité, qui va réfléchir à la mise en place d'un dispositif d'évaluation rétrospective. Enfin deux cadres de l'AFD se sont succédés auprès du Président de la Commission de l'UEMOA comme conseiller sur financement de l'ABG. Ce conseiller appuie la cellule de gestion du PER au sein de la Commission de l'UEMOA. Il appuie également certains départements sectoriels sur les projets du PER. Enfin, il assure l'interface avec l'AFD sur les montages des appuis. Ainsi l'AFD a-t-elle organisé un partenariat avec le Centre d'Etudes Financières, Economiques et Bancaires (CEFEB) pour la formation. Par ailleurs, le conseiller français assure la mise en place des financements propres de l'AFD. Dans le cadre de la préparation

⁴ FMI, Perspectives Economiques pour l'Afrique, octobre 2010

du PER2, le conseiller alors en poste a préparé une note de cadrage avec description du chemin critique.

L'absence d'effet de levier de la contribution française est, quant à elle, imputable notamment à une faible implication de la BOAD : il était initialement prévu que cette dernière joue le rôle pilote dans la mise en œuvre du PER, ce qui n'a pas été le cas faute d'accord avec l'UEMOA sur ses modalités d'intervention jusqu'à une date récente (protocole d'accord signé le 23 août dernier). Sur les FCFA 65,6 milliards (€100 millions) de l'ABG français, au 10 septembre 2010, FCFA 8,6 milliards auraient été attribués à la BOAD, uniquement pour des projets routiers, dont FCFA 3,6 milliards auraient été effectivement reçus du FAIR (données en provenance de la BOAD).

*Etat récapitulatif des dépenses relatives aux projets nationaux inscrits
au programme d'intervention du FAIR au 20 septembre 2010*

| N° d'ordre | Désignation | Montant reçu | Dépenses effectuées | Montant restant à décaisser |
|------------|---|----------------------|----------------------|-----------------------------|
| 1 | Burkina Projet de construction de routes Markoye frontière du Niger et Markoye-frontière du Mali | 631 000 000 | 577 019 894 | 53 980 106 |
| 2 | Togo Projet de réhabilitation de routes rurales et de construction d'ouvrage d'art et hydrauliques | 1 074 000 000 | 846 406 768 | 227 593 232 |
| 3 | Mali Projet de bitumage de la route Bandiagara-Bankass-Koro-frontière du Burkina Faso | 1 125 000 000 | 436 595 922 | 688 404 078 |
| 4 | Niger Projet d'aménagement et de bitumage de la route Niamey- Quallam dans la région de Tillabery | 562 500 000 | 834 691 054 | -272 191 054 |
| 5 | Guinée Bissau Réhabilitation des routes secondaires dans les régions de Quinara, Tombali, Qio et Biomba: études | 231 245 000 | 422 148 648 | -190 903 648 |
| | Projet aménagement des sections urbaines de l'axe communautaire n°1 | - | 261 589 959 | -261 589 959 |
| 6 | Bénin Aménagement route Djougou-Quaké | - | 473 595 679 | -473 595 679 |
| | TOTAL | 3 623 745 000 | 3 852 047 924 | -228 302 924 |

Source : BOAD

Pour cette raison, les financements français n'ont pas été démultipliés à travers la bonification d'intérêts pour des investissements d'un montant beaucoup plus important, ni à travers les cofinancements par les autres banques de développement, partenaires de la BOAD, avec dans les deux cas un impact pérennisé par le caractère renouvelable des prêts ainsi suscités, à la différence des financements à fonds perdus. La faiblesse des cofinancements au niveau du FAIR reflète la mauvaise exécution des projets du PER que les

autres partenaires confient à la Commission, et leur opinion (relayée par une évaluation récente de la Cour des comptes européenne) que la Commission n'a pas pour vocation de gérer des projets.

Une plus forte implication de la BOAD paraît justifiée :

- elle maîtrise le cycle du projet ;
- elle monte en régime financièrement ;
- de nombreux programmes du PER l'intéressent: énergie, interconnexion ferroviaire, eau, transports aériens ;
- l'effet de levier des interventions françaises dépend de la BOAD, à travers la bonification d'intérêts et les cofinancements: la BOAD maîtrise le cycle du projet, les montages financiers complexes, et donc est mieux à même d'attirer des cofinancements, ainsi que sur des institutions spécialisées y compris celles de l'UEMOA comme agences d'exécution ;
- la BOAD est chef de file pour l'Initiative Régionale pour l'Energie Durable (IRED).

2.4 Recommandations pour le PER 2

- S'appuyer davantage sur la BOAD, qui maîtrise le cycle du projet, les montages financiers complexes, et est donc mieux à même d'attirer des cofinancements, ainsi que sur des institutions spécialisées y compris celles de l'UEMOA comme agences d'exécution. Envisager de consacrer une partie de l'aide française directement auprès de la BOAD soit à l'IRED (contribution au fonds de développement énergétique), soit à la bonification des intérêts des prêts.
- Jouer la carte régionale: assurer une bonne articulation / coordination entre le PER2 et le Programme Communautaire de Développement (PDC) que la CEDEAO est en train d'élaborer, créer des marchés régionaux dotés d'une supervision régionale (pour l'énergie, en tout premier lieu) afin de dimensionner les investissements à ces marchés, et partant d'assurer leur cohérence et d'optimiser leur rentabilité économique.
- Impliquer davantage les Etats pour une bonne articulation entre volet régional et volet national (notamment au niveau de la programmation des projets par les Etats), pour démanteler les monopoles publics et privés sur des marchés nationaux protégés, pour améliorer la gouvernance externe des secteurs, pour introduire un système intégré de suivi-évaluation.
- Se baser sur la fixation d'objectifs, une évaluation des besoins et un suivi des résultats (l'évaluation du PER à mi-parcours propose des indicateurs de résultats).
- Se baser sur un cadrage macroéconomique, éventuellement un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) intégrant les dépenses de fonctionnement induites par les dépenses d'infrastructures, et tenir compte des capacités financières des Etats.
- Inscrire les projets ayant déjà fait l'objet d'une étude de faisabilité technique et économique.
- Actualiser le PER chaque année.

- Etre plus actif dans la recherche de financements. L'évaluation à mi-parcours du PER1 propose la création d'un comité technique tripartite à cet effet.
- Avoir davantage recours aux partenariats public/privé et au marché financier.
- Fédérer autour du PER le Fonds d'Appui à l'Intégration Régionale (FAIR), le Fonds Régional de Développement Agricole (FRDA), le Fonds de Développement de l'Energie (FDE), mais aussi les programmes régionaux des bailleurs : Programme Indicatif Régional (PIR) et Programme d'Appui et Programme de l'APE pour le Développement (PAPED), etc.
- Renforcer la cellule de gestion du PER, les départements techniques impliqués dans le PER, les cellules nationales de suivi.
- Adapter l'outil budgétaire de la Commission.

3. Le dispositif français d'appuis à l'UEMOA

Les appuis français se sont déployés à travers trois instruments : l'assistance technique, un projet du Fonds de Solidarité Prioritaire, une Aide Budgétaire Globale. Le présent paragraphe propose une simple présentation du dispositif instrument par instrument, alors que son analyse d'ensemble intervient au chapitre 3, et son évaluation au chapitre 4. En outre, une évaluation spécifique de l'assistance technique est donnée en annexe au rapport.

3.1 Assistance technique

La France a déployé auprès de la C/UEMOA, à compter de 2001, un dispositif d'assistance technique dont la ventilation figure ci-dessous :

| | | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Gouvernance économique et | Finances publiques | | | | | | | | | | |
| | Statistiques | | | | | | | | | | |
| | Macro-économie | | | | | | | | | | |
| Politiques sectorielles | Agriculture, développement rural et environnement | | | | | | | | | | |
| | Médecine vétérinaire | | | | | | | | | | |
| | Coton | | | | | | | | | | |
| | Santé | | | | | | | | | | |
| | Mines | | | | | | | | | | |
| Renforcement institutionnel | Appui à la cellule de gestion du PER | | | | | | | | | | |
| | Appui au PER | | | | | | | | | | |
| Nombre d'assistants techniques en fin d'année | | 2 | 2 | 2 | 4 | 5 | 4 | 7 | 6 | 6 | 3 |

L'assistance technique a concerné la plupart des Départements de la C/UEMOA (DPE, DDRE, DDS, DEMIAT), à l'exception notable du Département des Services Administratifs et Financiers, malgré des propositions françaises. Elle a couvert les trois axes suivants, qui sont aussi ceux du FSP :

- gouvernance économique et financière, dans les domaines de la fiscalité, de la statistique et des politiques économiques
- politiques sectorielles : l'AT a contribué à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques sectorielles comme la Politique Agricole de l'Union (PAU), la Politique

Commune d'Amélioration de l'Environnement (Pcae), la Politique Minière Commune (PMC) et la Politique Energétique Commune (PEC). Elle est également intervenue dans les domaines de la santé et des médicaments.

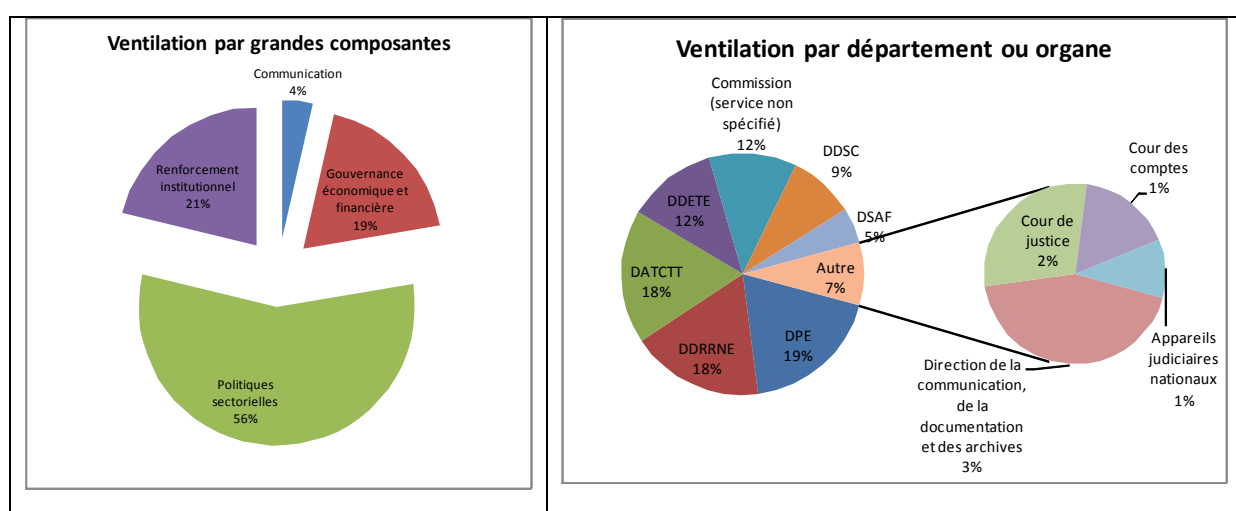
- renforcement institutionnel : appui à la cellule de Gestion du PER puis au PER directement auprès du président de la Commission

Depuis la réforme de l'assistance technique de 2009, les postes d'AT sectoriels sont financés par l'AFD, alors que les autres AT dépendent du MAEE. Cas spécifique : le Conseiller du Président pour le PER est financé sur l'ABG et mis à disposition de la Commission par l'AFD.

3.2 Le FSP 2002-45

Le projet FSP 2002-45 a pour objet « de contribuer au renforcement et à l'approfondissement de la construction communautaire au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine et de favoriser sa convergence avec la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest ». D'un montant de €4 Mn, il comporte les trois composantes précitées d'appui au renforcement institutionnel, d'appui aux politiques économiques et financières, et surtout d'appui à la conception et à la mise en œuvre de politiques sectorielles. Le projet a été réparti en 20 programmes dont certains décaissés en plusieurs tranches, soit une gestion très lourde (40 conventions faisant chacune l'objet d'un rapport technique d'exécution et d'un contrôle de la Cour des comptes, de sorte que 19 d'entre elles étaient encore en instance de contrôle par la Cour des comptes en août 2010). Adopté en 2002, sa mise en œuvre n'a débuté qu'en 2004 et sa date de clôture, initialement fixée à janvier 2006 a été reportée à fin 2008. La ventilation des interventions par grandes composantes et par département est présentée ci-dessous :

Projet FSP 2002-45: ventilation par grandes composantes et par département ou organe bénéficiaire



DPE : Département des Politiques Economiques ; DDRE : Département du Développement Rural, des Ressources Naturelles et de l'Environnement ; DATC : Département de l'Aménagement du Territoire Communautaire, des Transports et du Tourisme ; DDE : Département de Développement de l'Entreprises, des Télécommunications et de l'Energie ; DDS : Département du Développement Social et Culturel

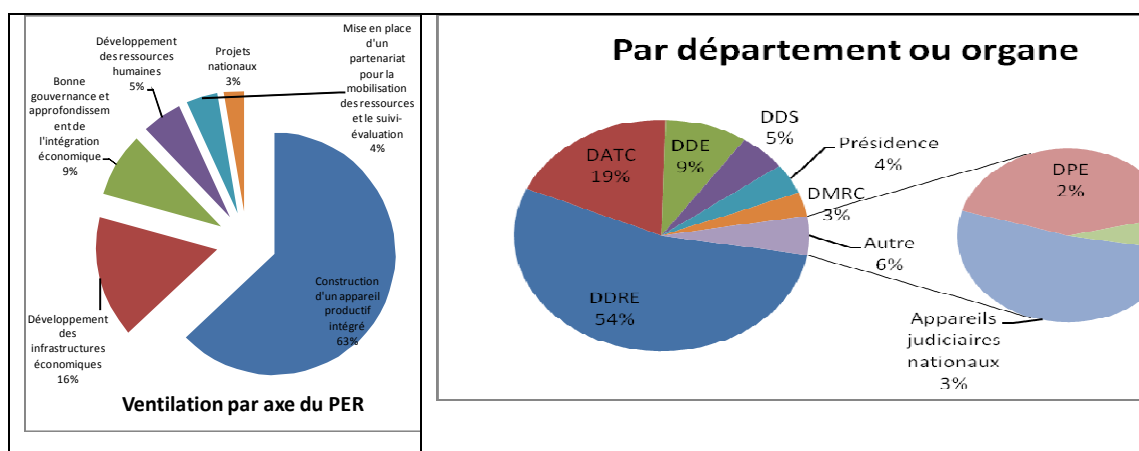
Source : mission

3.3 L'ABG

Cette aide budgétaire est une nouveauté dans les modalités d'intervention française auprès d'une institution régionale. Elle a été occasionnée par une modification du dispositif du compte d'opérations de la BCEAO : la quotité de dépôt obligatoire des avoirs extérieurs, rémunérée à un taux plus favorable, est passée de 65% à 50%, et cette modification a donné lieu à une contrepartie sous forme d'une aide budgétaire régionale de 20 millions d'Euros/an. Les Chefs d'Etat ont décidé de l'affectation de ce montant au Programme Economique Régional (PER), adopté le 18 mai 2004 par le conseil des ministres de l'UEMOA « en vue d'imprimer une croissance accélérée à l'Union ». Ces fonds sont mis à la disposition de la C/UEMOA à travers le Fonds d'Aide à l'Intégration Régionale (FAIR), que la C/UEMOA gère. Ils financent principalement le Programme Economique Régional (PER).

L'aide budgétaire a fait l'objet de conventions financières annuelles en 2005 et 2006, puis d'une convention triennale couvrant la période 2007-09. Une convention annuelle a été signée le 09 septembre 2010. Au 31 décembre 2009, le taux d'exécution des deux premières conventions et des trois tranches de la convention triennale étaient respectivement de 100%, 99,6%, 58,5%, 48% et 41,6% (taux d'exécution global : 73,4%).

La répartition des interventions par les cinq grands axes du PER et par département gestionnaire se présente comme suit :



Source : mission

| | |
|------|--|
| DATC | Direction de l'Aménagement du Territoire Communautaire, des Transports et du Tourisme |
| DDE | Département du Développement de l'Entreprise, des Télécommunications et de l'Energie (C/UEMOA) |
| DDRE | Département du Développement, des Ressources Naturelles et de l'Environnement (C/UEMOA) |
| DDSC | Département du Développement Social et Culturel (C/UEMOA) |
| DMRC | Direction du Marché Régional, du Commerce, de la Concurrence et de la Coopération (C/UEMOA) |
| DPE | Département des Politiques Economiques et de la Fiscalité Intérieure (C/UEMOA) |

L'ABG a été « paramétrée » de manière particulière avec :

- des conditionnalités qui portent sur la gouvernance financière de l'institution, mais pas sur les politiques menées, et donc une absence de cadre logique explicite

- l'annexion d'une liste de projets du PER à chaque convention et l'affectation à un fonds particulier – ce ciblage répondant à une volonté de traçabilité de l'aide et partant de limitation du risque fiduciaire). Les projets proposés par la Commission font l'objet d'un dialogue avec la partie française, qui a exclu deux projets (l'un relatif à la création d'une compagnie aérienne sous-régionale et un autre plus récemment relatif au programme de développement de l'électricité en Guinée Bissau, car destiné à des dépenses de fonctionnement).
- l'affectation d'une partie de l'ABG au renforcement des capacités de la Commission, avec annexion à chaque convention d'une liste d'actions, pour accompagner la montée en charge consécutive à la mise à disposition des fonds de l'ABG et plus largement à la gestion du PER – cette affectation traduit le souci français (i) d'accompagner l'organisation dans son évolution mais aussi (ii) de favoriser les effets de renforcement des capacités escomptés de la mobilisation de ce type d'instrument.

Chapitre II. Méthodologie

Les consultants ont eu non seulement accès aux documents de conception des interventions, mais ont également bénéficié des éclairages de leurs concepteurs – oraux et écrits. Ils ont rencontré ou ont échangé avec les Conseillers régionaux de coopération qui se sont succédés au Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) de Ouagadougou, ont consulté les rapports de missions et de revues, et sont donc également au fait de l'intelligence tactique des interventions et des problèmes rencontrés durant l'exécution.

Par ailleurs, bien que les trois modalités d'assistance technique (AT, FSP et ABG) aient été mobilisées de manière indépendante, il est possible de reconstituer a posteriori un cadre logique global, embrassant tout le dispositif d'appui.

1. Reconstitution du cadre logique

1.1 Conditions générales d'intervention

Un aspect fondamental qui se dégage est l'importance accordée aux conditions générales d'intervention. Elles sont présentées dans les documents de conception, mais également dans les rapports de deux conseillers régionaux [tous deux impliqués dans la préparation du FSP]. L'évolution du contexte économique et politique y est analysée. Au contexte initial de l'UEMOA, dopé par la dévaluation du FCFA et une évolution favorable des termes de l'échange, succède une période de difficultés, marquée notamment par la crise traversée par la Côte d'Ivoire, le pays le plus important économiquement l'UEMOA. Ce contexte affecte le taux de croissance économique mais également les échanges, et enfin la capacité des Etats à tenir leurs engagements, y compris financiers, vis-à-vis de l'UEMOA. C'est dans ce contexte que se met en place l'union douanière, à compter de 2000, et que la France appuie l'UEMOA au début de la période sous évaluation.

Un autre aspect qui ne peut être passé sous silence tient aux interrogations par rapport au poids économique important du Nigéria et à l'influence qui en découle. On peut se demander si elles n'ont pas influé sur la faible part du dispositif consacrée au rapprochement CEDEAO-UEMOA, alors même que ce rapprochement fait partie (i) de l'objet déclaré du FSP 2002-45 (d'après le Rapport de présentation du projet) et (ii) des objectifs de l'UEMOA (d'après le DSRP). Si l'appui stratégique à ce rapprochement a émané de la Commission Européenne (via notamment une programmation conjointe du PIR Afrique de l'Ouest)⁵, la

⁵ L'UEMOA et la CEDEAO ont également eu l'appui de la Banque mondiale pour la préparation du DRSP régional, qui est conjoint aux 2 organisations.

France, après y avoir semble-t-il songé⁶, n'a pas appuyé le secrétariat technique conjoint UEMOA-CEDEAO (création décidée en 2004⁷).

1.2 Analyse des bénéficiaires et des intervenants

Même si elle est en partie implicite, cette analyse est manifeste dans la conception du dispositif, le choix de ses points d'application, l'articulation du dispositif avec les autres interventions, et justifie son bien fondé (nous reviendrons sur ces aspects lorsque nous évaluerons pertinence, cohérence et complémentarité).

A l'époque, la Commission de l'UEMOA ne disposait ni de diagnostic organisationnel, ni de plan stratégique, ni de plan de formation, et ni la qualité ni la transparence de sa gestion notamment financière n'étaient ce qu'elles sont aujourd'hui. En outre, la Cour des comptes avait besoin d'être renforcée. Les concepteurs ont su faire avec les moyens du bord : sur le plan stratégique l'approche de l'intégration régionale qu'ils ont appuyée était dans la continuité des précédentes interventions (appui aux politiques sectorielles et au processus de convergence économique) et, l'évaluation le montrera, l'appui au renforcement institutionnel révèle une analyse des besoins, notamment de nature à assurer le succès des interventions françaises. Par ailleurs, les concepteurs ont fait preuve d'audace en intervenant selon les procédures du bénéficiaire, tout en prenant les précautions nécessaires pour cantonner les risques fiduciaires (vérification du service fait et contrôle a posteriori de l'exécution de chaque convention par la Cour des Comptes s'agissant du FSP) ; nous y reviendrons. Ensuite, les concepteurs ont intégré une évolution marquante de l'institution avec la mise en œuvre du Programme Economique Régional (ils l'ont préparée et y ont contribué, au point d'y consacrer désormais l'essentiel de leurs appuis).

Par ailleurs, les concepteurs ont cherché une complémentarité avec les appuis des autres bailleurs de fonds, et notamment avec l'UE. Ainsi, le PARI II de la Commission Européenne couvrait la politique commerciale et la convergence économique et financière, puis la Commission Européenne a continué à occuper le terrain à travers et autour des négociations de l'APE et avec le PAPED. En regard, l'aide française n'a presque pas couvert le département en charge du commerce. La convergence économique et financière a en revanche bénéficié d'un appui de sa part. Mais la plus grosse part des interventions est allée aux politiques sectorielles, qui n'étaient pas couvertes par les autres bailleurs.

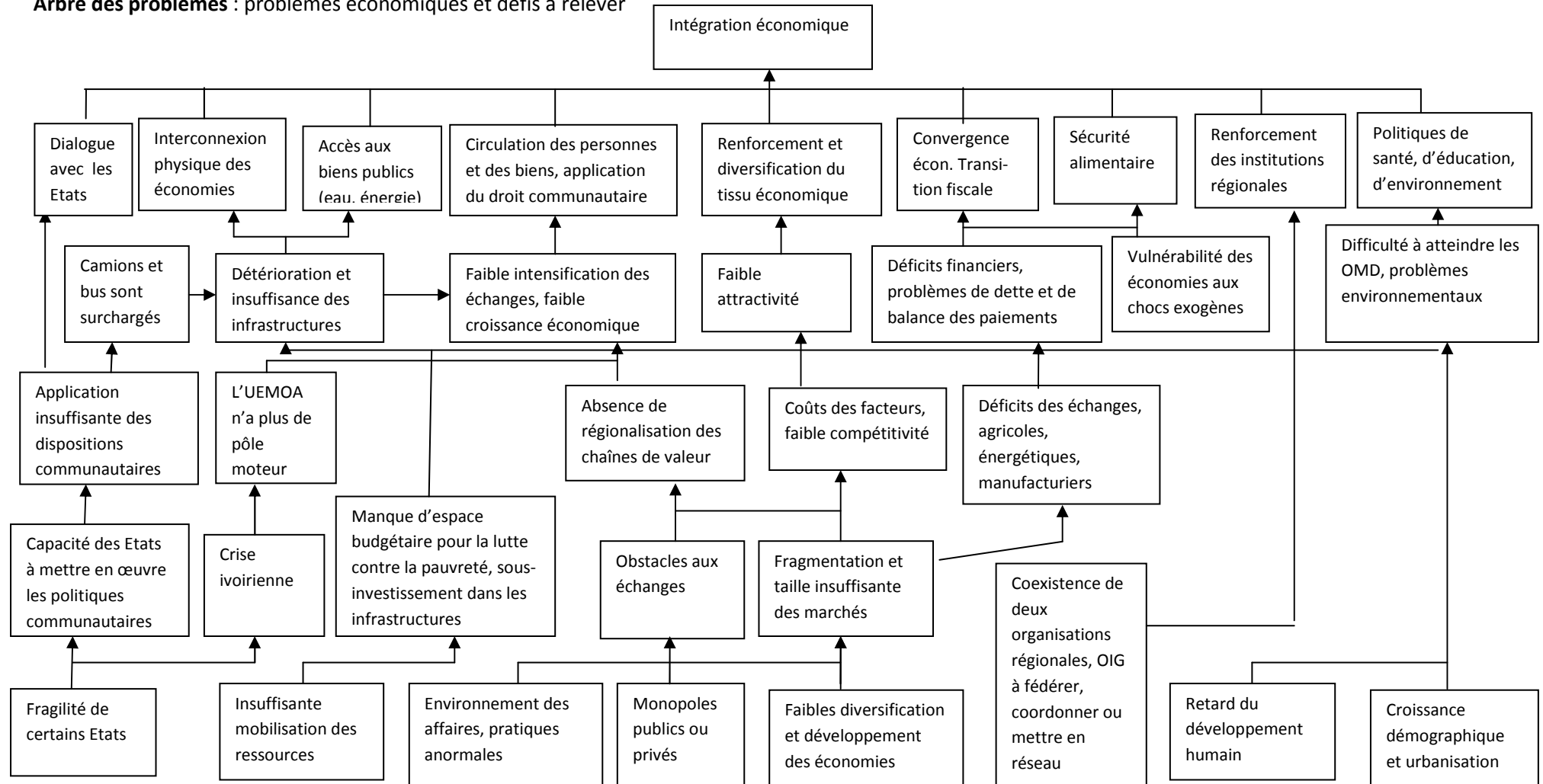
1.3 Arbre des problèmes et arbre des objectifs

Si l'arbre des problèmes n'a pas été construit par les concepteurs, il a paru possible de reconstituer les chaînes de causalité à partir (i) des analyses qu'ils ont formulées (ii) des objectifs qu'ils ont spécifiés et (iii) du dispositif lui-même.

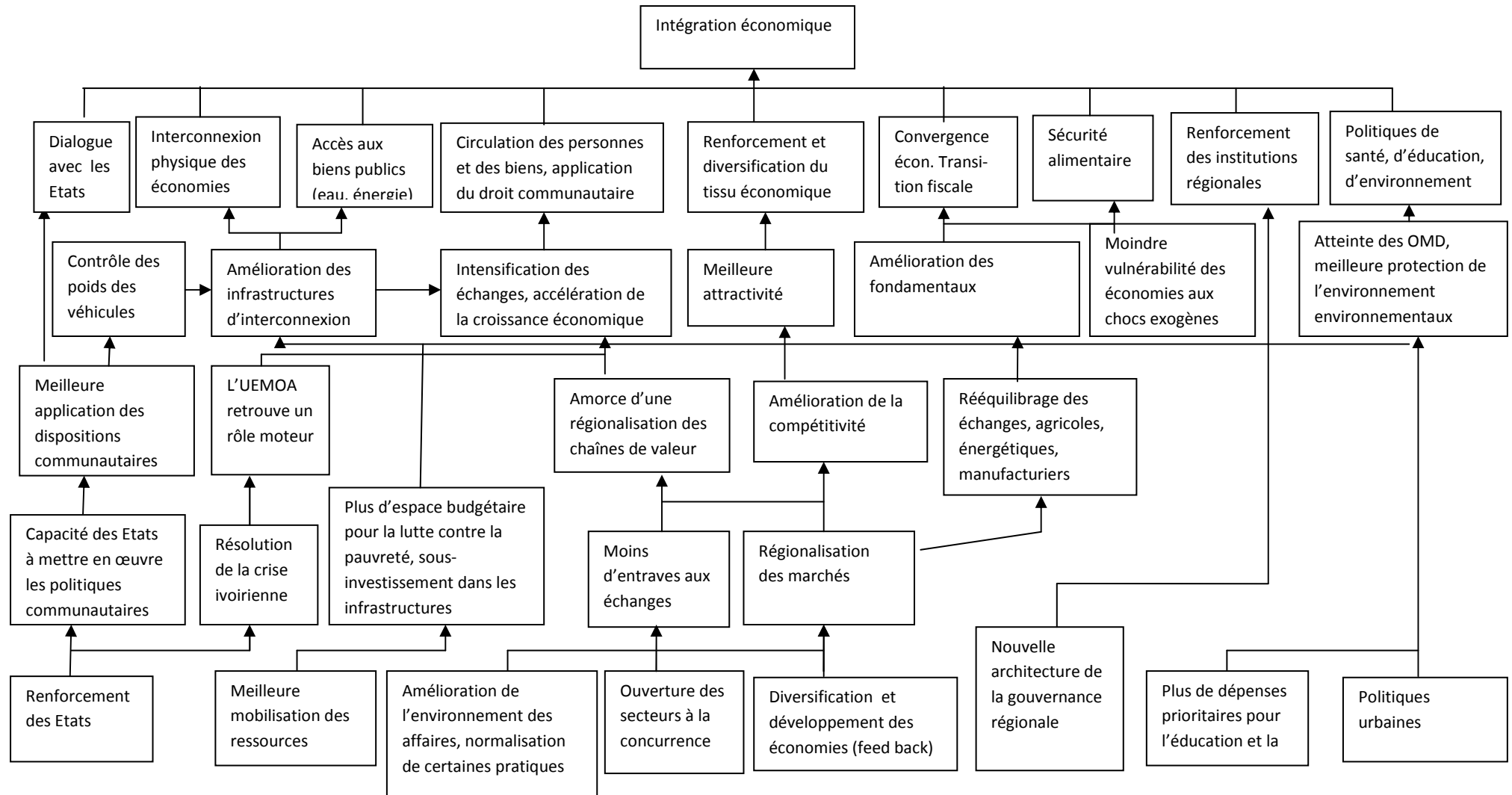
⁶ Cette intention n'a été mentionnée que par un interlocuteur et mérite d'être corroborée.

⁷ Le STC a certes été créé en 2004, mais ce n'est qu'en 2009 qu'il a été doté en personnel (1 personne recrutée côté UEMOA, même chose côté CEDEAO). Auparavant, le STC n'existait de fait que quelques jours par an, le temps de la réunion UEMOA-CEDEAO. Il n'était pas vraiment pertinent dans ce contexte d'appuyer une structure qui restait encore virtuelle, ce qui n'est plus le cas actuellement.

Arbre des problèmes : problèmes économiques et défis à relever



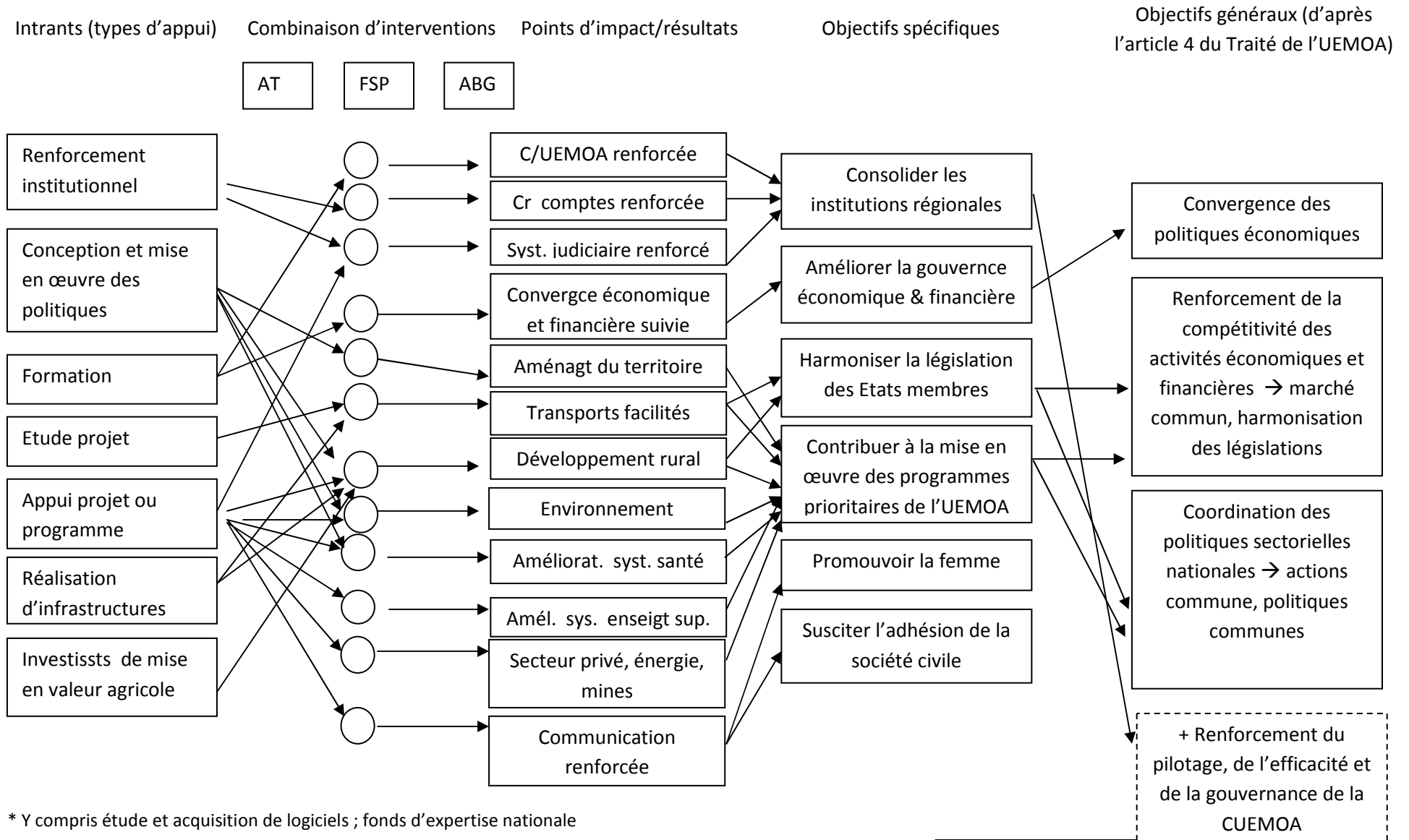
Arbre des objectifs



1.4 Diagramme du cadre logique

Une combinaison de différents types d'appuis porte sur les points d'impact sélectionnés dans l'arbre des objectifs, avec des résultats attendus, eux-mêmes axés sur un ou des objectifs spécifiques.

Reconstitution de l'arbre des objectifs : graphique simplifié



2. Investigations et collecte des données

Nous avons eu recours à la lecture d'une abondante documentation (dont une partie recueillie sur le terrain), à des entretiens et à l'exploitation de questionnaires.

2.1 Entretiens

Une grande partie de nos entretiens à Ouagadougou, Lomé et Dakar a été sollicitée et programmée par le Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) de l'ambassade de France à Ouagadougou. Des entretiens additionnels à la C-UEMOA ont été organisés soit spontanément, soit à notre demande par celle-ci (principalement par la Cellule de Gestion du PER, que nous tenons à remercier). Les entretiens d'Eugène Mampassi à Abidjan, où il réside, ont été organisés à l'initiative de la mission, après non objection du MAEE, et sous couvert du représentant local de l'UEMOA. Il nous a en effet paru bon d'illustrer le rapport avec des constats ou des exemples tirés de la principale économie de la sous-région (40% du PIB, plus de 80% des échanges intra-régionaux avant la crise que ce pays a traversé), et dont le rôle de locomotive n'a pu être remplacé.

Ces entretiens ont couvert les diverses catégories de parties prenantes :

- institutions de l'UEMOA (Commission, Cour des Comptes, BCEAO, BOAD)
- Organismes intergouvernementaux (OIG)
- autorités françaises et AFD
- autres partenaires techniques et financiers
- Etats membres (trois d'entre eux : Burkina Faso, Sénégal et Côte d'Ivoire)
- agences de maîtrise d'ouvrage déléguée des projets
- destinataires de l'un des projets (Centres d'Excellence Régionaux)
- organisations de la société civile et des milieux économiques (principalement syndicats et milieux d'affaires)

L'AT détaché de l'AFD en tant que Conseiller du Président de la C-UEMOA pour le PER, et un représentant de la Cellule de coordination du PER ont assisté voire participé activement à une grande partie des entretiens à la C-UEMOA.

Les entretiens en Afrique de l'Ouest ont permis de rassembler une abondante documentation, qui est venue compléter celle dont nous disposons pour le rapport préliminaire.

2.2 Questionnaires

Un questionnaire ciblé (structuré autour des actions exercées par la France les concernant) a été distribué aux principaux départements de la C-UEMOA auprès desquels la France est intervenue. Ces départements sont : Politiques Economiques (DPE), Développement rural,

ressources naturelles et environnement (DDRE), Développement social, éducation et santé (DDS), Aménagement du territoire et transports (DATC), Energie et Industrie (DDE). Néanmoins, seules les réponses du DDS et du DPE nous sont parvenues.

Les questions couvrent : les trois modalités d'intervention (FSP, AT et ABG); les formations reçues ; le financement d'experts nationaux. Un constat est demandé (activités et formations réalisées, collaboration avec la CEDEAO ou une OIG s'il y a lieu, contribution de l'assistance technique s'il y a lieu avec détails sur ses activités et sa production et le transfert de connaissances réalisé) ainsi que des appréciations raisonnées basées sur les critères suivants : éléments positifs, éléments négatifs, difficultés rencontrées, effets et prolongements.

3. Stratégie d'analyse et traitement des données

Nous avons procédé à une cartographie (« mapping ») des interventions françaises, reconstitué a posteriori le cadre logique des interventions, analysé des cas pays et des cas d'interventions, et utilisé en tant que de besoin des outils auxiliaires d'analyse.

3.1 Cartographie des interventions françaises

La base de données a été construite sous EXCEL avec les champs d'analyse et les nomenclatures présentées ci-dessous.

Champs d'analyse et nomenclatures :

- **Interventions élémentaires** (montants en FCFA). Dans le cas du FSP, clôturé, les montants indiqués correspondent aux engagements, car les reliquats doivent être reversés. Dans le cas de l'ABG, les montants indiqués couvrent l'intégralité des fonds mobilisés sur cinq ans (2005-9), soit l'équivalent en FCFA de 100 millions d'Euros. En effet, l'intégralité des fonds est ou sera affectée et non reversée.
- **Objectifs spécifiques poursuivis** (sur la base du cadre logique reconstitué des interventions). Ils sont au nombre de 7 : Consolider les institutions régionales, pour mener à bien leurs missions et pour une pleine efficacité de l'appui français ; renforcer les règles et moyens d'intervention des organes de l'Union ; Contribuer à la mise en œuvre de programmes prioritaires de l'UEMOA, notamment dans le domaine des politiques sectorielles ; Harmonisation de la législation des Etats membres ; Appuyer la formulation des politiques ; Promotion de la femme ; Susciter l'adhésion de la société civile
- **Modalités d'intervention** : appui budgétaire global (ABG), appui projet au titre du Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP) et hors FSP⁸, assistants techniques en poste dans les secteurs d'intervention

⁸ Interventions hors PSP (en FCFA):

| | |
|---|-------------|
| - Appui à la mise en œuvre et au suivi du programme commun de transport aérien des Etats membres de l'UEMOA | 131 191 400 |
| - Appui à l'organisation de la réunion sectorielle des experts de la mutualité sociale | 7 200 000 |

- **Types d'appui** : renforcement institutionnel, conception et mise en œuvre des politiques, formation, appui projet ou programme, étude projet, investissement sous forme de mise en valeur agricole ou de réalisation d'infrastructures.
- **Points d'impact** : Développement rural, transports routiers, secteur privé, renforcement des institutions, environnement, enseignement et recherche, convergence économique et financière, commerce, transport aérien, santé-pharmacie, aménagement du territoire, énergie, mines, communication, transports internationaux à maillon maritime, TIC, mutualité sociale.
- **Politiques** : deux nomenclatures ont été utilisées, qui sont celles de l'enquête d'opinion réalisée par le PNUD dans le cadre de la préparation du plan stratégique de la commission de l'UEMOA
- **Perception des politiques** : au titre de l'adéquation et au titre de l'efficacité. Ce sont celles de l'enquête d'opinion du PNUD (notations de 0 à 4).

Croisement des champs d'analyse

Les croisements ont ensuite été opérés en utilisant la fonction « tableaux croisés dynamiques » du logiciel EXCEL.

3.2 Cas pays

Conformément à une décision prise par le COPIL, deux cas-pays ont été retenus : Burkina Faso et Sénégal, auxquels il nous a été possible d'ajouter quelques investigations sur la RCI. La grille utilisée pour les études de cas pays est dérivée de la grille générale d'évaluation, dont elle retient les questions et critères de jugement pertinents à l'échelon national.

3.3 Analyse approfondie de certaines interventions

Les « coups de projecteur » sont donnés sur :

- trois domaines d'intervention du FSP : gouvernance économique et financière, politique agricole de l'UEMOA, santé
- trois projets de l'ABG : hydraulique villageoise, Programme d'Appui aux Centres d'Excellence Régionaux (PACER), Programme de Renforcement et de Mise à Niveau de l'Industrie des Etats membres de l'UEMOA (PRMN).
- l'assistance technique

3.4 Examen limité des procédures de la C/UEMOA

Cet examen développé en annexe fonde l'évaluation de la gouvernance de l'institution, et des risques (fiduciaires notamment, mais aussi opérationnels) associés à des interventions confiées au bénéficiaire selon ses propres procédures.

L'examen limité porte sur les fonctions suivantes : Analyse, planification, suivi, évaluation ; Capacités opérationnelles (de mise en œuvre des actions en direct ou par recours à MO déléguée) ; Gestion financière ; Audit et contrôle ; Reporting vis-à-vis des PTF et des pays membres, qualité du dialogue avec eux. Une attention particulière est portée à la réalité du renforcement de capacités à la cellule de gestion du PER et dans les postes clefs (maîtrise du cycle du projet, amélioration des connaissances et compétences et contribution réelle à l'amélioration des performances de l'organisation). On vérifie notamment la présence de la notion de transfert de compétences (vs tâches opérationnelles confiées aux AT) dans les termes de référence et sa visibilité sur le terrain : capacité des agents de l'UEMOA à accomplir leur mission, à accompagner les opérations de l'aide et à gérer les RH internes et externes. A cet égard, les entretiens avec les principaux départements bénéficiaires et leurs réponses aux questionnaires distribués ont livré beaucoup d'informations.

L'examen limité a été également facilité par la mise à notre disposition de plusieurs rapports d'audit, notamment les rapports annuels de l'auditeur externe de la C/UEMOA, KPMG. La mission a vérifié dans quelle mesure les recommandations contenues dans des rapports de diagnostic comme dans le rapport annuel des auditeurs extérieurs (KPMG) ont été suivies.

Gestion du cycle du projet.

L'évaluation couvre la manière dont le travail a été exécuté par chaque partenaire durant les différentes étapes du cycle du projet.

3.5 Enquête de perception

Nous avons exploité l'enquête de perception réalisée par le PNUD dans le cadre de la préparation du plan stratégique de la C/UEMOA, afin de déterminer si les appuis français s'étaient concentrés sur les activités de la C/UEMOA jugées les plus pertinentes et les plus efficaces.

4. Grille d'évaluation

La grille d'évaluation proposée est conforme à la méthodologie de l'Union Européenne (à laquelle renvoie le guide du MAEE⁹). Elle comporte les domaines d'évaluation couramment utilisés : pertinence, efficacité, efficience, les 3 C (coordination, cohérence, complémentarité), impact et durabilité. Nous avons cherché à déterminer si l'aide apportée par la France a effectivement contribué à améliorer l'intégration régionale et dans quels domaines ; et si les modalités retenues étaient adaptées. Au delà du soin mis à apporter,

⁹ Guide de l'évaluation 2007 (op. cit.)

dans la mesure du possible, des réponses aux interrogations soulevées et aux points énumérés dans nos termes de référence, cette grille vise à formuler, sur une base rétrospective, un diagnostic sur lequel fonder de façon prospective une mise à jour de la stratégie d'intervention : les interventions doivent-elles se poursuivre sous leurs formes actuelles, ou bien doit-on les faire évoluer ?

Enfin, nous avons voulu pour apprécier l'efficacité des interventions :

1°) couvrir la conduite tactique des interventions, afin que l'évaluation ne soit pas purement stratégique, mais également opérationnelle. Nous nous sommes donc penchés sur les instruments utilisés, leur maîtrise et leur combinaison, notamment pour évaluer les effets de synergie

2°) combiner indicateurs d'impact, de résultat et d'output. Les indicateurs d'output ne posaient pas de problème de disponibilité, en ce qui concerne le FSP 2002-45 : la convention de financement portant sur chaque intervention spécifiait les livrables, et les rapports techniques ainsi la vérification du service fait dans le cadre du contrôle financier de la Cour des comptes permettent de savoir précisément ce qui a été fait ou non. En revanche, les conventions formulaient les résultats à atteindre de façon trop générale et pas assez « SMART »¹⁰ pour en effectuer le suivi, ce qui a compliqué l'évaluation de l'efficacité des interventions.

Les questions fondamentales auxquelles nous avons cherché une réponse sont :

Questions d'évaluation

PERTINENCE

L'aide apportée par la France sert-elle effectivement à améliorer l'intégration régionale?

EFFICIENCE

Les bénéficiaires disposaient-ils des capacités de gérer les interventions à bonne fin, dans la transparence, selon un bon rythme d'exécution et à un coût raisonnable, et y ont-ils apporté les moyens et l'attention qu'ils méritaient ?

COORDINATION-COMPLEMENTARITE-COHERENCE

Un (des) cadre(s) d'harmonisation des appuis entre institutions bénéficiaires et bailleurs et entre échelon régional et échelon national a(ont)-t-ils opéré de façon satisfaisante?

EFFICACITE

Les interventions ont-elles apporté les principaux résultats attendus dans les domaines clef ?

Les interventions ont-elles fait appel aux meilleures pratiques, en conformité notamment avec les principes de la déclaration de Paris?

¹⁰ Spécifiques, Mesurables, d'un coût Abordable, Rassemblant l'information pertinente, et calés dans le Temps.

IMPACT

L'appui français a-t-il contribué à dynamiser l'intégration régionale et à renforcer les institutions bénéficiaires ?

DURABILITE

Une stratégie d'atténuation des risques est-elle mise en œuvre, avec l'appui français ?

Grille d'évaluation

1. PERTINENCE : Quel est le bien fondé des orientations suivies et des choix effectués ? L'aide apportée par la France contribue-t-elle effectivement au processus d'intégration régionale ?

| Critère de jugement | Indicateurs | Sources | Investigations au niveau pays |
|---|------------------------|--|-------------------------------|
| C1-1 Une stratégie bien formulée d'appui à l'intégration régionale a sous-tendu les interventions et bien intégré les instruments, en identifiant les enjeux et défis majeurs dans la poursuite des objectifs | Evaluation qualitative | Documents stratégiques et entretiens | |
| C1-2 En l'absence d'une telle formulation, jugement porté sur la stratégie implicite reconstituée ex post et sur les choix opérés au regard des impératifs régionaux, de la politique et des priorités de l'UEMOA | Evaluation qualitative | Documents stratégiques, cartographie des interventions (secteurs, thématiques), entretiens | |
| C1-3 Les interventions ont été alignées sur l'agenda d'intégration régionale | Evaluation qualitative | Documents stratégiques et entretiens | X |
| C1-4 Les points de vue, attentes et revendications des milieux d'affaires et de la société civile ont été pris en compte | Evaluation qualitative | Documents stratégiques et entretiens | X |
| C1-5 Le positionnement français a tenu compte des capacités et de l'avantage comparatif de l'aide française | Evaluation qualitative | Documents stratégiques et entretiens | |
| C1-6 Les bons instruments ont été choisis pour mettre en œuvre l'aide française au regard des différents points d'application : aide budgétaire globale, aide projet (FSP), AT | Evaluation qualitative | Conventions de financement, lettres de mission et entretiens | |

2. EFFICIENCE : Les bénéficiaires disposaient-ils des capacités de gérer les interventions à bonne fin, dans la transparence, selon un bon rythme d'exécution et à un coût raisonnable, et y ont-ils apporté les moyens et l'attention qu'ils méritaient ?

| Critère de jugement | Indicateurs | Sources | Investigations au niveau pays |
|---|---|---|-------------------------------|
| C2-1 Conditions de maîtrise des risques fiduciaires | Qualité et délais du reporting, existence de contrôles internes, d'un audit externe, procédures de passation de marché | Examen limité des procédures et documents comptables | |
| C2-2 Gouvernance | Existence d'un comité de pilotage | Procès-verbaux | |
| | Cadre efficace de gestion des projets au niveau technique | Examen limité de l'organisation et documents de la cellule de gestion du PER | |
| C2-3 Capacités d'exécution | Taux d'exécution, retards | Documents de suivi et compte rendus | |
| | Procédures de mobilisation et de décaissement des fonds | Statuts du FAIR, manuels de procédure | |
| C2-4 Moyens mis en œuvre | Personnel affecté Applications dédiées Mise en place de la contrepartie ou du cofinancement national | Examen limité de l'organisation et documents de suivi | |
| C2-5 Utilisation de l'assistance technique | Implication dans le conseil stratégique et/ou le renforcement institutionnel | Feuilles de route, rapports de mission, outputs, interviews | |
| C2-6 Coût des interventions | Coûts unitaires | Comptabilité analytique ou calculs ad hoc sur la base de la documentation disponible | |
| C2-7 Recours à la maîtrise d'ouvrage déléguée | Définition claire des procédures de délégation de maîtrise d'ouvrage Procédures de passation des marchés (pour la désignation du MOD et pour la désignation du maître d'œuvre et des entreprises) Délais de mise à disposition des fonds Qualité du reporting Qualité du contrôle et de la supervision Existence d'une évaluation a posteriori | Rapports de la Cour des comptes Convention de délégation de maîtrise d'ouvrage Règlement UEMOA s/ recours MOD Rapports des MOD Rapport d'évaluation | X |

3. COORDINATION-COMPLEMENTARITE-COHERENCE :

Un (des) cadre(s) d'harmonisation des appuis entre institutions bénéficiaires et bailleurs, ainsi qu'entre organisations intergouvernementales a (ont)-t-ils opéré de façon satisfaisante ?

Y a-t-il eu une bonne articulation entre les appuis français au niveau régional et au niveau national ?

| Critère de jugement | Indicateurs | Sources | Investigations au niveau national |
|--|--|---|-----------------------------------|
| C3-1 Dispositifs pour assurer la coordination avec les autres bailleurs de fonds et réalité de fonctionnement de ces dispositifs | Un protocole d'accord sur une feuille de route a été conclu multilatéralement avec les bailleurs Missions de suivi conjoint des réalisations Système de reporting inclusif selon un format harmonisé | Protocole, compte rendus, rapports sur les engagements et décaissements des bailleurs | |
| C3-2 La coordination des PTF est de la responsabilité de la Commission qui assure le leadership de la coordination de l'aide et des ressources affectées | Présidence des instances de coordination et de pilotage, programmation et suivi inclusifs par le bénéficiaire | Compte rendus, documents de programmation et de suivi | |
| C3-3 Collaboration avec les autres organisations régionales et intergouvernementales (CEDEAO notamment) | Contacts réguliers aux niveaux politique et technique, fonctionnement du secrétariat technique conjoint UEMOA-CEDEAO, collaboration sur les politiques sectorielles | CUEMOA et organisations concernées | X |
| C3-4 Coordination franco-française | Lien MEIE-MAEE-AFD dans la programmation et l'exécution des interventions | Interviews | |
| | Lien coordination régionale et par pays (SCAC et AFD) | Interviews | X |

4. EFFICACITE : Les interventions ont-elles apporté les principaux résultats attendus dans les domaines clef ?

| Critère de jugement | Indicateurs | Sources | Investigations au niveau pays |
|--|---|---|-------------------------------|
| C4-1 Qualité de la préparation des interventions | Objectifs SMART, analyse des problèmes et des risques, cohérence interne vérifiée dans un cadre logique, chiffrage détaillé | Documents de préparation et d'évaluation a priori | X |
| C4-2 Progrès dans les politiques appuyées | Harmonisation des législations | Directives, codes | |
| | Politiques communes | Documents de politiques sectorielles, activités et réalisations | |
| | Critères de convergence | Rapports d'exécution de la surveillance multilatérale | |
| Efficacité du renforcement institutionnel | Cf. grille spécifique | Cf. grille spécifique | |

EFFICACITE DU RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL : grille spécifique

| Critère de jugement | Indicateurs | Sources | Investigations au niveau pays |
|--|---|--|-------------------------------|
| C4-3 Les appuis ont été basés sur une analyse des besoins de l'organisation | Existence d'un plan stratégique de l'institution à renforcer basé sur un audit organisationnel et opérationnel Analyse des besoins en formation et existence d'un plan de formation | Bénéficiaire | |
| C4-4 Les principaux défis institutionnels ont été analysés et relevés | Développement et renforcement des capacités humaines et institutionnelles, de conception comme de gestion ; Introduction d'une planification stratégique Introduction d'une culture du résultat Amélioration de la gestion du cycle des projets et appui spécifique pour la mise en œuvre de certaines actions et de certains projets ; Amélioration du système organisationnel et administratif pour en assurer une plus grande efficacité Etablissement de relations de travail entre les différentes institutions chargées de mettre en œuvre le PER et les projets qui en font partie : CUEMOA, BOAD, Etats-membres, à la fois pour l'élaboration des programmes, le choix des projets, leur financement et leur mise en œuvre | MOD, BCEAO, BOAD Etats (CNPE et points focaux) | X |
| C4-5 La démarche de renforcement des capacités accompagne au mieux la mise en œuvre des programmes constitutifs du FSP et du PER | Ventilation de l'appui institutionnel par fonctions appuyées | Documents MAE/ SCAC | |
| C4-6 Les capacités de gestion des appuis français au sein de l'UEMOA ont été spécifiquement renforcées | AT consacrée à la CG-PER et aux procédures de gestion financière Outils de gestion et de reporting | Rapports de présentation des comptes, d'audit, systèmes d'information de gestion | |
| C4-7 Qualité des termes de référence et du système de suivi (dispositif de reporting, évaluation externe) de l'activité des AT | Existence et utilisation des outils mentionnés | Documents correspondants | |
| C4-8 L'AT est « habillée » | Moyens d'accompagnement prévus et mis en œuvre tels que des voyages d'études, des visites de terrain, des stages, des bourses | Documents correspondants | |

4bis. EFFICACITE : Les interventions ont-elles fait appel aux meilleures pratiques, en conformité notamment avec les principes de la déclaration de Paris?

| Critère de jugement | Indicateurs | Sources | Investigations au niveau pays |
|---|---|--|-------------------------------|
| C4bis1 APPROPRIATION : Les organes de l'UEMOA exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement | Qualité du dialogue avec les institutions de l'UEMOA, mesurée à l'aune des initiatives prises et de la force de proposition manifestée (expression de la demande ex ante) dans la définition du contenu et des modalités de l'aide française | Documents stratégiques, décisions de la zone franc, documents de programmation (PER et FSP) et de négociation, entretiens avec les décideurs | |
| C4bis2 ALIGNEMENT : Les donneurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies régionales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires | Concordance avec DSRP régional et missions de l'institution | Convention de financement, DSRP, statuts de l'UEMOA | |
| | Utilisation et renforcement des procédures de gestion et de passation des marchés du bénéficiaire | Convention de financement, moyens consacrés au renforcement de la gestion comptable et financière et du contrôle | |
| C4bis3 HARMONISATION : Les actions des donneurs sont mieux harmonisées et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective | Les donneurs mettent en place des dispositifs communs et simplifient leurs procédures (Cf COORDINATION-COMPLEMENTARITE-COHERENCE) | Cf COORDINATION-COMPLEMENTARITE-COHERENCE | |
| C4bis4 GESTION AXEE SUR LES RESULTATS : Gérer les ressources et améliorer le processus de décision en vue d'obtenir des résultats | La stratégie se décline en programmes par grands axes avec objectifs et indicateurs de performance | Documents de stratégie, de programmation, de suivi et d'évaluation, applicatifs utilisés, nomenclature comptable | |
| C4bis5 RESPONSABILITE MUTUELLE : Les donneurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement | Evaluations mutuelles des progrès accomplis dans l'exécution des engagements souscrits | Compte rendus des comités de pilotage | |
| C4bis6 SUBSIDIARITE | Les interventions de la France au niveau régional et de la CUEMOA portent sur des questions qui peuvent être traitées plus efficacement au niveau régional. Le principe de subsidiarité s'applique également aux projets (ou à leur mise en œuvre) | Evaluation par la mission du caractère intégrateur des interventions | X |
| C4bis7 Les interventions ont-elles eu un effet catalytique/ de synergie/ de levier (économies d'échelle + ont suscité d'autres appuis additionnels | Financements induits par les bonifications d'intérêt et les cofinancements | | X |

5. IMPACT : L'appui français a-t-il contribué à dynamiser l'intégration régionale et à renforcer les institutions bénéficiaires ?

| Critère de jugement | Indicateurs | Sources | Investigations au niveau pays |
|--|---|---|-------------------------------|
| Prise en compte de l'objectif d'intégration régionale dans les processus de décision de l'UEMOA | Orientation des politiques sectorielles Sélection des projets du PER financés par la France | Documents de politiques sectorielles Document sur l'exécution du PER | |
| Dynamisme commercial | Evolution des parts de marché, taux de croissance des exportations | Données nationales/ ONU/ DOITS (FMI) | |
| Spécialisation intra-régionale, approfondissement de l'appareil productif et diversification des activités | Part des échanges intra-régionaux et ventilation des exportations, indice TCI | Données nationales/ ONU | |
| Compétitivité | Taux de change effectif réel | FMI | |
| Environnement des affaires | Classements « doing business » Coûts de transport et obstacles aux échanges Etat des infrastructures Application des directives dans l'ordre juridique interne des Etats | Banque mondiale Observatoire des pratiques anormales | X |
| Attractivité | Investissements directs étrangers | CNUCED | X |
| Politique commerciale | Taux effectif réel de protection, barrières non tarifaires, application des obligations au titre de l'union douanière | Rapports OMC/ DTIS | X |
| Protection de l'environnement et des ressources naturelles | Application des normes environnementales | Législation | |

6. DURABILITE : Une stratégie d'atténuation des risques est-elle mise en œuvre, avec l'appui français ?

| Critère de jugement | Indicateurs | Sources | Investigations au niveau pays |
|---|--|---|-------------------------------|
| C6-1 Contribution française à la définition et à la mise en œuvre d'une stratégie d'atténuation des risques | Appuis aux départements chargés des politiques économiques et financières, commerciales et de la concurrence, DGAP | Documents et entretiens | |
| C6-2 Surveillance de la convergence et la stabilité économique et financière | Indicateurs de convergence Existence d'un suivi de la stabilité financière | CUEMOA/ Rapports d'exécution de la surveillance multilatérale, compte rendus des comités nationaux de politique économique, du nouveau comité de stabilité financière | |
| C6-3 Surveillance de la politique commerciale des Etats | Infractions aux engagements communautaires en matière de politique commerciale | UEMOA, ministères de l'intégration | X |
| C6-4 Surveillance des obstacles à la circulation des marchandises et des facteurs de production | Suivi des pratiques anormales | Observatoire des pratiques anormales | X |

Chapitre III. Analyse globale des interventions

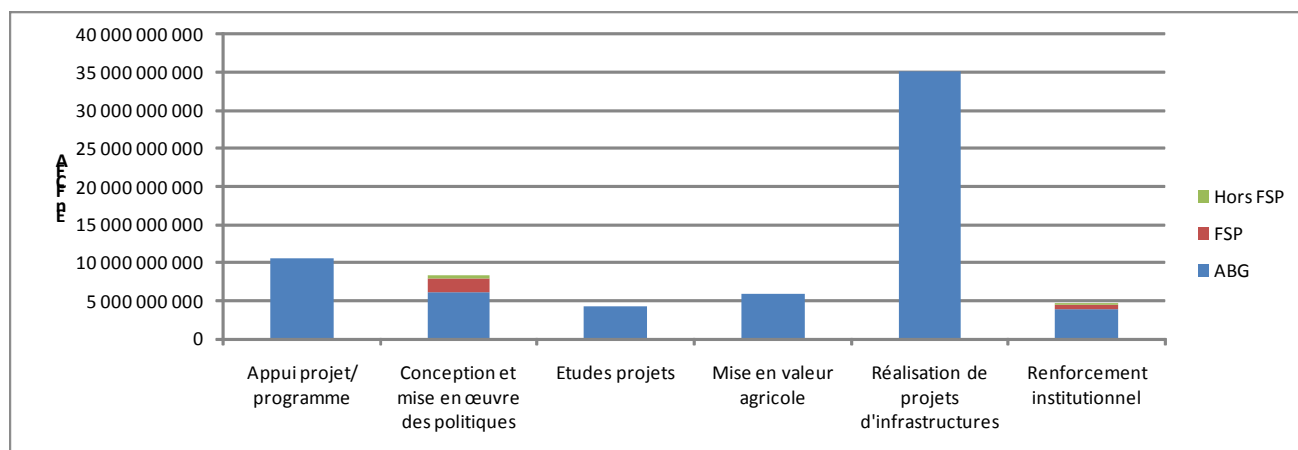
1. Cartographie des interventions : analyse des moyens mis en œuvre par type d'appuis, par point d'impact et par objectif

L'analyse ci-dessous se réfère à l'arbre des objectifs présenté au chapitre précédent, dont elle reprend les grandes étapes, qui reconstituent un cadre logique.

1.1 Les intrants

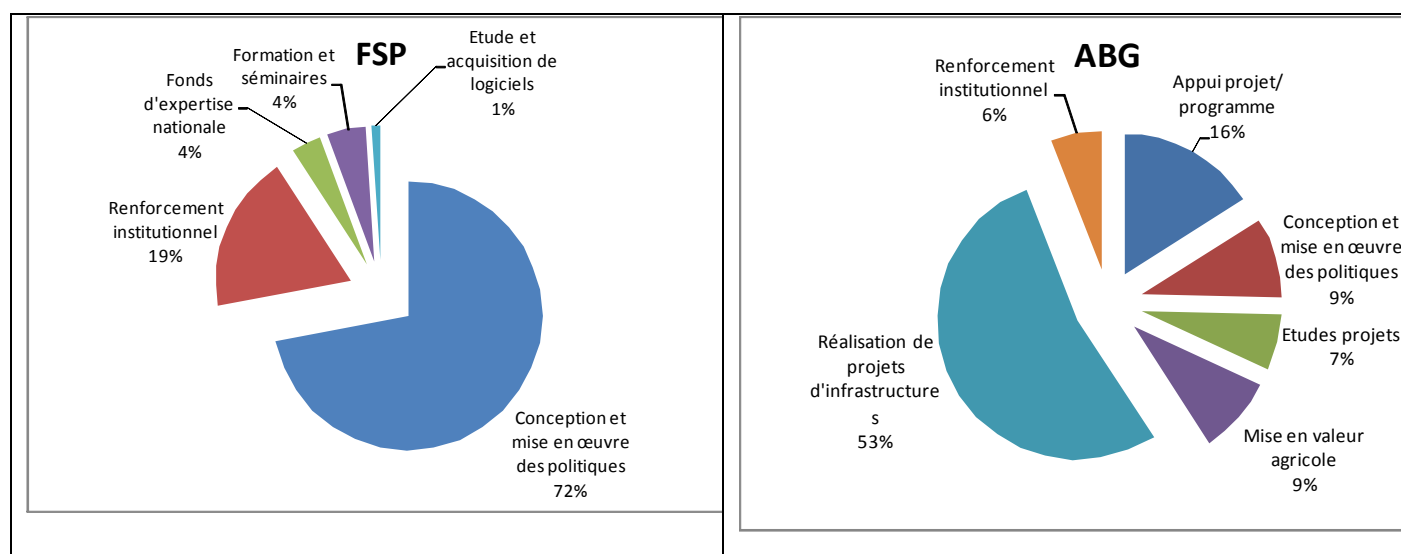
Les types d'appui (à l'exception de l'assistance technique, pour laquelle la mission ne dispose pas des montants) se ventilent comme suit :

Ventilation des types d'appuis



Cette ventilation évolue entre le FSP et l'ABG, avec le passage à la phase de réalisation des projets d'infrastructure (hydraulique villageoise essentiellement) et de mise en œuvre agricole.

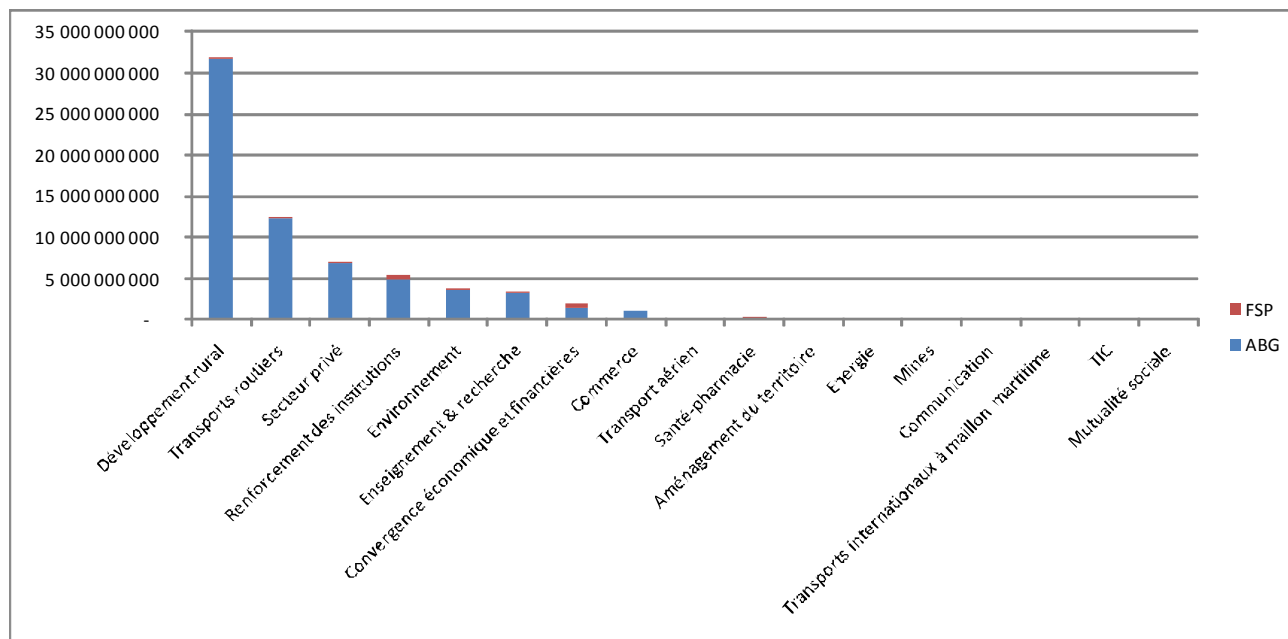
Evolution des types d'appui entre le FSP et l'ABG



1.2 Les points d'impact

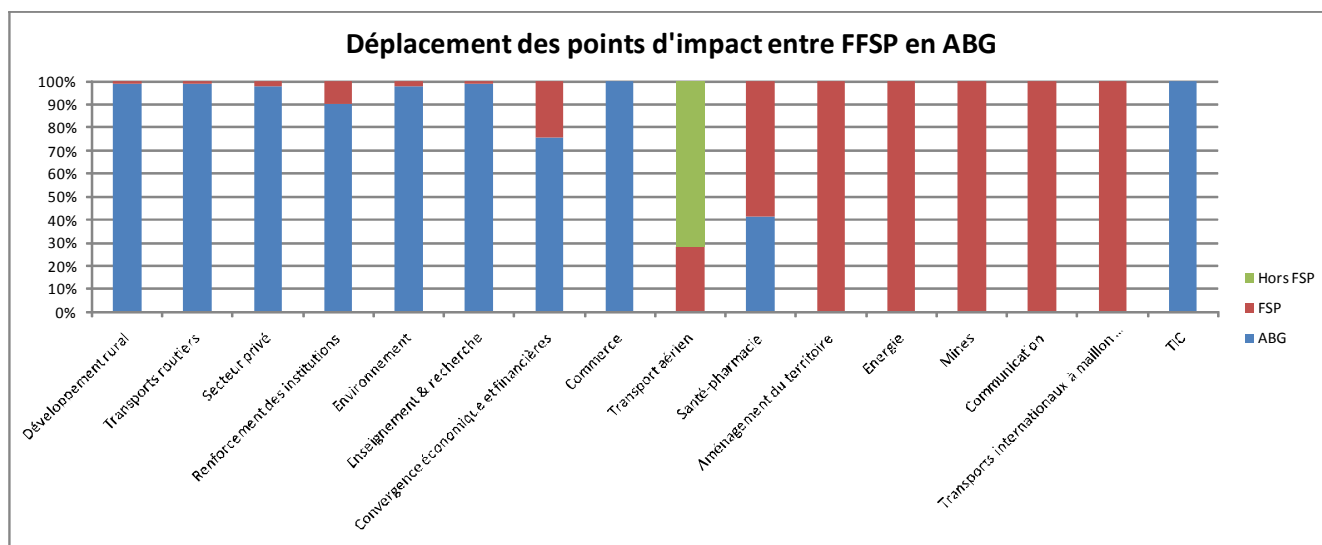
Le développement rural représente la part la plus importante des appuis, suivi par les transports routiers, l'appui au secteur privé, le renforcement des institutions, l'environnement, l'enseignement et la recherche, la convergence économique et financière. Les autres points d'impact sont l'objet d'un saupoudrage.

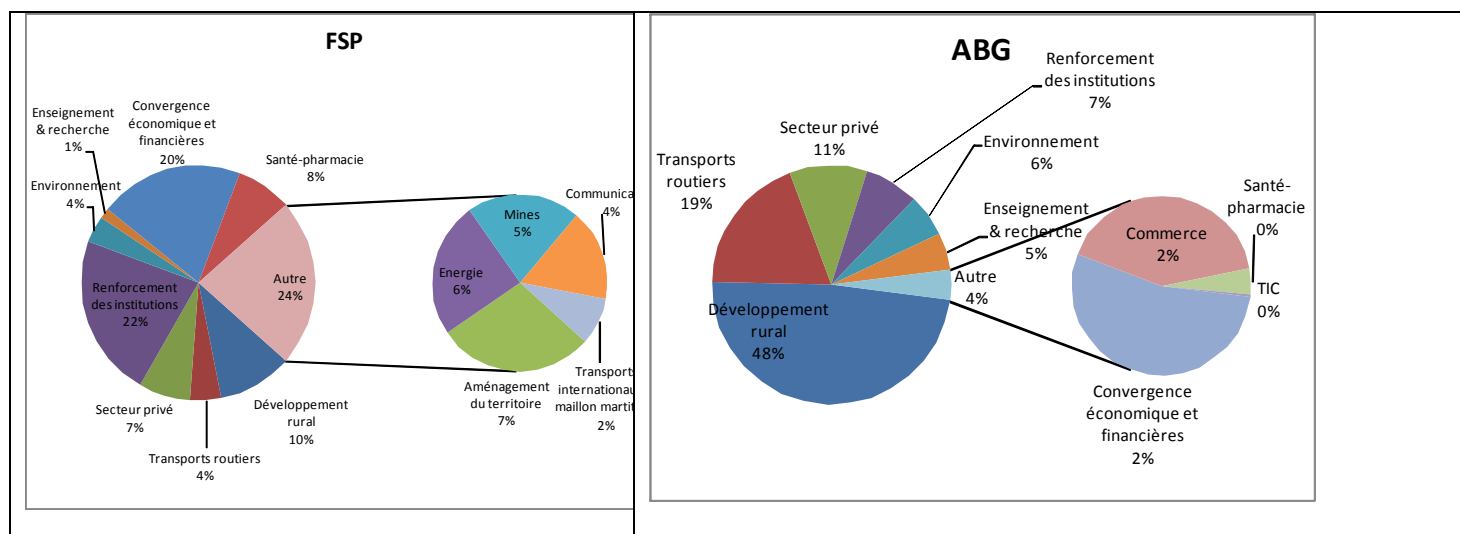
Tab. 13 – Ventilation des points d'impact de l'aide



Autre fait intéressant : le déplacement des points d'impact privilégiés entre le FSP et l'ABG.

Ventilation des points d'impact de l'aide (en pourcentage)





Ventilation des points d'impact de l'aide (données en FCFA)

| Politiques sectorielles | Modalité d'intervention | | | Total général |
|-------------------------------------|-------------------------|----------------------|--------------------|-----------------------|
| | ABG | FSP | Hors FSP | |
| Amélioration de l'environnement | 3 675 598 975 | | | 3 675 598 975 |
| Aménagement du territoire | | 158 513 500 | | 158 513 500 |
| Convergence économique | 1 481 821 614 | 473 442 000 | | 1 955 263 614 |
| Energie | | 136 784 000 | | 136 784 000 |
| Industrie | 6 942 073 909 | 168 991 442 | | 7 111 065 351 |
| Mines | | 115 397 500 | | 115 397 500 |
| Politique agricole de l'Union (PAU) | 31 710 820 735 | 335 115 079 | | 32 045 935 814 |
| Promotion du marché commun | 1 141 301 664 | | | 1 141 301 664 |
| Renforcement institutionnel | 4 846 126 675 | 627 023 970 | | 5 473 150 645 |
| Social et culturel | 3 436 456 804 | 222 219 430 | 7 200 000 | 3 665 876 234 |
| Télécommunications et TIC | 12 487 195 | | | 12 487 195 |
| Transport | 12 349 032 629 | 291 376 000 | 360 776 350 | 13 001 184 979 |
| Total général | 65 595 720 200 | 2 528 862 921 | 367 976 350 | 68 492 559 471 |

On note une meilleure sélectivité des interventions et une meilleure concentration sur un nombre plus limité de points d'impact avec l'ABG. Les points d'impact suivants sont abandonnés : aménagement du territoire, énergie, mines, communication, transports aériens et transports internationaux à maillon maritime. Notons toutefois que les mines ont bénéficié en outre d'une assistance technique non chiffrée et d'un FSP SIGAfric non compris dans le périmètre d'analyse. Notons aussi que le secteur de l'énergie va à compter de l'ABG 2010 recevoir une attention et des moyens croissants de la part de la France.

1.3 Les objectifs visés

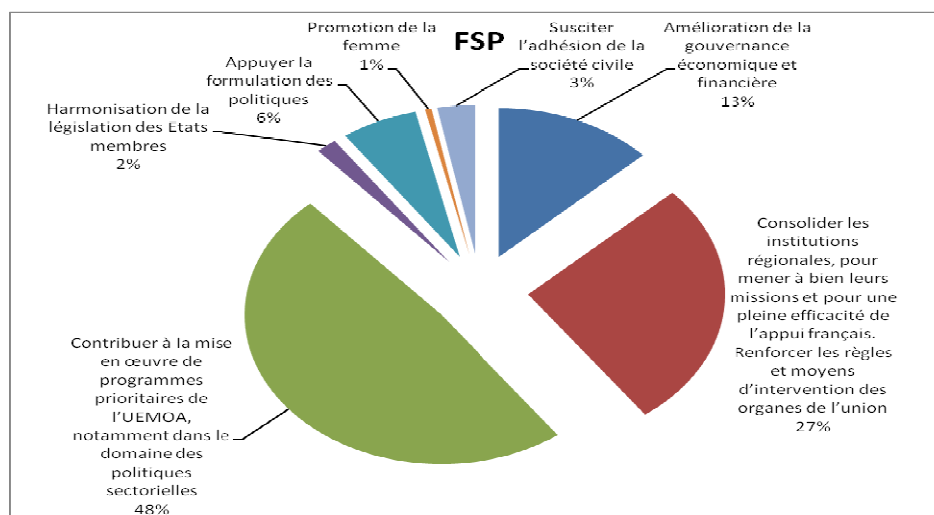
| Somme de Montant en FCFA | Modalité d'intervention (en FCFA) | | | Total général |
|--|-----------------------------------|----------------------|--------------------|-----------------------|
| | ABG | FSP | Hors FSP | |
| Objectif spécifique | | | | |
| Amélioration de la gouvernance économique et financière | 90 368 924 | 330 089 500 | | 420 458 424 |
| Consolider les institutions régionales, pour mener à bien leurs missions et pour une pleine efficacité de l'appui français. Renforcer les règles et moyens d'intervention des organes de l'union | 4 846 126 675 | 678 882 970 | | 5 525 009 645 |
| Contribuer à la mise en œuvre de programmes prioritaires de l'UEMOA, notamment dans le domaine des politiques sectorielles | 59 622 036 796 | 1 226 540 951 | 367 976 350 | 61 216 554 097 |
| Harmonisation de la législation des Etats membres | 1 037 187 805 | 43 342 500 | | 1 080 530 305 |
| Appuyer la formulation des politiques | | 158 513 500 | | 158 513 500 |
| Promotion de la femme | | 13 143 000 | | 13 143 000 |
| Susciter l'adhésion de la société civile | | 78 350 500 | | 78 350 500 |
| Total général | 65 595 720 200 | 2 528 862 921 | 367 976 350 | 68 492 559 471 |

| Objectif spécifique | Modalité d'intervention (en % du total) | | | Total général |
|--|---|---------------|---------------|---------------|
| | ABG | FSP | Hors FSP | |
| Amélioration de la gouvernance économique et financière | 0,1% | 13,1% | 0,0% | 0,6% |
| Consolider les institutions régionales, pour mener à bien leurs missions et pour une pleine efficacité de l'appui français. Renforcer les règles et moyens d'intervention des organes de l'union | 7,4% | 26,8% | 0,0% | 8,1% |
| Contribuer à la mise en œuvre de programmes prioritaires de l'UEMOA, notamment dans le domaine des politiques sectorielles | 90,9% | 48,5% | 100,0% | 89,4% |
| Harmonisation de la législation des Etats membres | 1,6% | 1,7% | 0,0% | 1,6% |
| Appuyer la formulation des politiques | 0,0% | 6,3% | 0,0% | 0,2% |
| Promotion de la femme | 0,0% | 0,5% | 0,0% | 0,0% |
| Susciter l'adhésion de la société civile | 0,0% | 3,1% | 0,0% | 0,1% |
| Total général | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Le FSP se concentrait sur 3 axes :

- Renforcement institutionnel
- Gouvernance économique et financière
- Politiques sectorielles (à travers trois objectifs spécifiques : formuler les politiques, harmoniser la législation et mettre en œuvre des projets et des programmes)

Ventilation du FSP par objectif

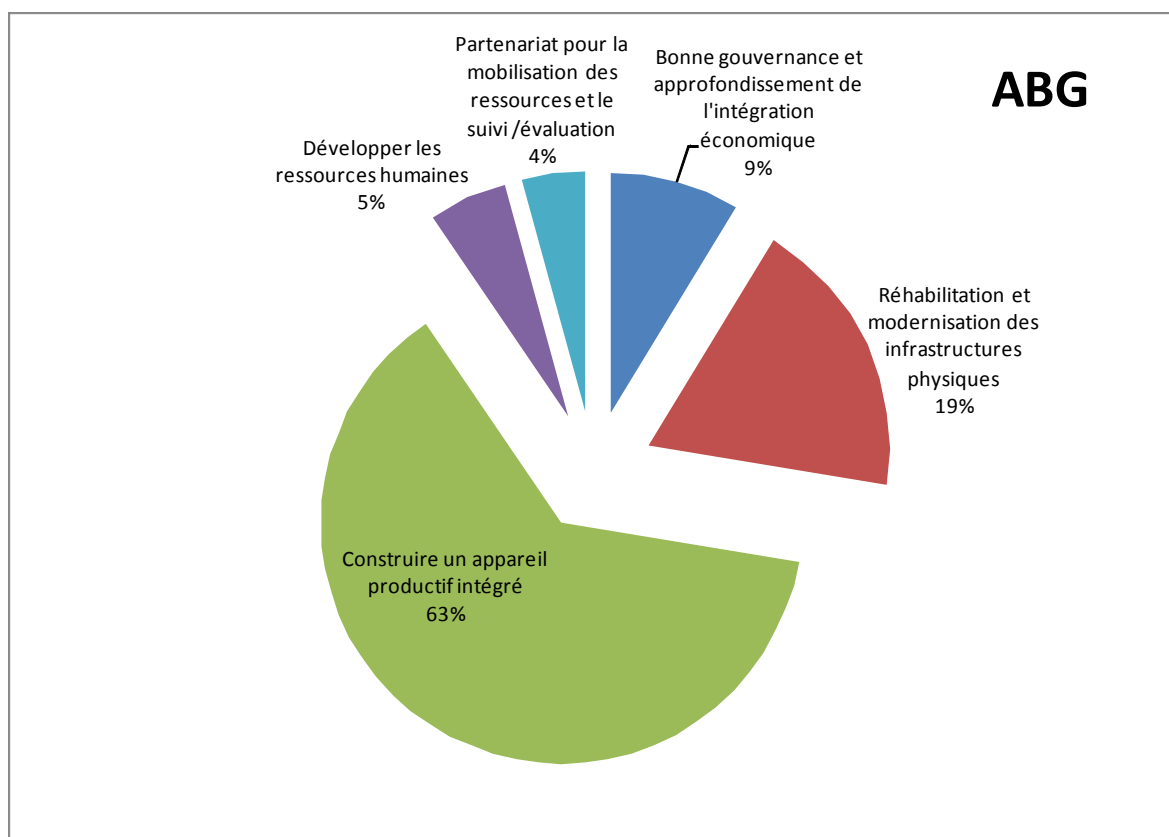


Des actions d'un faible montant ont été consacrés à la promotion de l'égalité hommes-femmes et à susciter l'adhésion de la société civile.

L'ABG se situe dans la continuité du FSP. Elle poursuit le renforcement institutionnel et l'harmonisation des législations (en leur consacrant des moyens moins importants en

pourcentage, mais plus importants en valeur absolue). Surtout, elle poursuit la mise en œuvre des politiques sectorielles, principalement sous forme de projets.

ABG : ventilation par objectif spécifique



Les actions en vue de l'adhésion de la société civile et de la promotion de l'égalité hommes-femmes ne sont pas retenues dans l'ABG.

1.4 Recours à l'assistance technique et synergie des interventions

L'assistance technique a concerné la gouvernance économique et financière, les politiques sectorielles et le renforcement institutionnel (appui au PER).

Evolution de l'assistance technique

| | | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Gouvernance économique et | Finance publiques | | | | | | | | | | |
| | Statistiques | | | | | | | | | | |
| | Macro-économie | | | | | | | | | | |
| Politiques sectorielles | Agriculture, développement rural et environnement | | | | | | | | | | |
| | Médecine vétérinaire | | | | | | | | | | |
| | Coton | | | | | | | | | | |
| | Santé | | | | | | | | | | |
| | Mines | | | | | | | | | | |
| Renforcement institutionnel | Appui à la cellule de gestion du PER | | | | | | | | | | |
| | Appui au PER | | | | | | | | | | |
| Nombre d'assistants techniques en fin d'année | | 2 | 2 | 2 | 4 | 5 | 4 | 7 | 6 | 6 | 3 |

On note le soutien continu depuis 2004 en macroéconomie et en santé. Il n'y a actuellement plus d'appui en agriculture (après un soutien quasi continu entre 2001 et 2009) ni en mines (fin du projet FSP SIGAfrique). L'AFD est actuellement en train d'instruire un appui à l'UEMOA pour repositionner un AT auprès du DDRE, alors que le poste AT Mines est par contre définitivement fermé.

Le département en charge des affaires administratives et financières n'a pas reçu d'assistance technique, quoique ce fût envisagé. Un expert comptable est réclamé pour y accompagner les réformes. Ceci est compensé par le recrutement de cadres sur financement de la ligne de renforcement des capacités de l'ABG.

Le conseiller placé par l'AFD auprès du Président pour le PER est financé sur l'ABG. Les assistants techniques sectoriels seront désormais pris en charge par l'AFD et non plus par le MAEE. Des ouvertures ou reprises de poste sont envisagées pour l'agriculture et l'énergie.

SYNERGIES UTILISEES

On observe :

- Une synergie des interventions avec les domaines couverts par certains assistants techniques durant cette période (macroéconomie, développement rural, santé)
- Une synergie avec d'autres FSP, ainsi : dans le domaine du développement rural : « Renforcement de l'approche régionale dans le partenariat Europe-Afrique sur le coton » et « Actions régionales pour la qualité dans le secteur agro-alimentaire en Afrique » ; dans le domaine minier (projet SIGAfrique) ; dans le domaine de la santé.
- Une complémentarité des interventions du FSP avec certains projets du PER, que ces interventions ont contribué à préparer

Moyens qu'ont actionnés les assistants techniques

| | | Montants en FCFA | | | |
|--------------------------------------|---|-------------------------|---------------|-----------|----------------|
| Secteur | | Modalité d'intervention | | | Total général |
| | | ABG | FSP | Hors FSP | |
| Gouvernance économique et financière | Finances publiques | | 143 352 500 | | 143 352 500 |
| | Macro-économie | 90 368 924 | 330 089 500 | | 420 458 424 |
| | Statistiques | 1 391 452 690 | | | 1 391 452 690 |
| Politiques sectorielles | Agriculture, développement rural, environnement | 9 042 242 115 | 335 115 079 | | 9 377 357 194 |
| | Médecine vétérinaire | 119 228 875 | | | 119 228 875 |
| | Mines* | | 115 397 500 | | 115 397 500 |
| | Santé, protection sociale | 130 000 000 | 185 526 930 | 7 200 000 | 322 726 930 |
| Total général | | 10 773 292 604 | 1 109 481 509 | 7 200 000 | 11 889 974 113 |

* Le 1^{er} AT Mines a bénéficié de l'appui du FSP SIGAfrique, qui n'entre pas dans le périmètre de la présente évaluation.

2. Coups de projecteur

2.1 Le secteur de l'agriculture et du développement rural

Il s'agit d'un domaine sectoriel dans lequel la coopération française a particulièrement soutenu la C/UEMOA, depuis la conception de la politique (financement de « l'étude sur les grandes orientations de la PAU » et contribution au financement des ateliers de validation) jusqu'à sa mise en œuvre à partir de 2002.

Les assistants techniques, présents de façon quasi continue de 2001 à début 2009, ont actionné les moyens les plus substantiels : presque la moitié des appuis français si l'on inclut le programme d'hydraulique villageoise. Les appuis se sont répartis comme suit, par type et par instrument :

| Somme de Montant en FCFA | | | Modalité d'intervention | | | |
|--|--|---|-------------------------|--------------------|-----------------------|-------------|
| Point d'impact | Type d'appui | Intervention _intitulé | ABG | FSP | Total général | |
| Développement rural | Appui projet/ programme | Contrôle phytosanitaire | 119 228 875 | | 119 228 875 | |
| | | Renforcement de la sécurité alimentaire dans les Etats-membres | 1 030 000 000 | | 1 030 000 000 | |
| | Total Appui projet/ programme | | 1 149 228 875 | | 1 149 228 875 | |
| | Conception et mise en œuvre des politiques | Appui à la mise en œuvre de la politique agricole (étude sur la compétitivité des grandes filières agricoles et d'élevage) Appui à la mise en œuvre des politiques agricoles (cadres de concertation-comité de préparation aux négociations internationales sur l'Agriculture) | | 91 123 500 | | 91 123 500 |
| | | | | | 155 908 579 | 155 908 579 |
| | Total Conception et mise en œuvre des politiques | | | 247 032 079 | | 247 032 079 |
| Mise en valeur agricole | Promotion des investissements privés agricoles à l'Office du Niger au Mali | 5 823 805 365 | | | 5 823 805 365 | |
| Total Développement rural | | | 6 973 034 240 | 247 032 079 | 7 220 066 319 | |
| Environnement | Appui projet/ programme | Lutte contre l'érosion côtière | 1 487 162 225 | | 1 487 162 225 | |
| | | Programme régional de lutte contre l'ensablement du fleuve Niger et des végétaux flottants | 2 188 436 750 | | 2 188 436 750 | |
| | Réalisation de projets d'infrastructures | Appui au renforcement des capacités techniques et institutionnelles de l'UEMOA dans le cadre du développement rural et de l'environnement | | 88 083 000 | 88 083 000 | |
| | Renforcement institutionnel | | | 88 083 000 | | 88 083 000 |
| Total Environnement | | | 3 675 598 975 | 88 083 000 | 3 763 681 975 | |
| Réduction de l'inégalité d'accès à l'eau | Réalisation de projets d'infrastructures | Hydraulique villageoise | 24 737 786 495 | | 24 737 786 495 | |
| Total Réduction de l'inégalité d'accès à l'eau | | | 24 737 786 495 | | 24 737 786 495 | |
| Total général | | | 35 386 419 710 | 335 115 079 | 35 721 534 789 | |

On note la palette large et la synergie des appuis et des instruments, avec une bonne préparation des projets au titre du PER (financés par l'ABG) par le renforcement institutionnel et la conception et mise en œuvre des politiques à travers le FSP. Il convient également de noter :

- La bonne intégration des appuis français dans le second programme triennal 2009-2011 de mise en œuvre de la PAU, pour l'exécution duquel leur contribution est très significative
- Une synergie avec d'autres FSP dehors du périmètre d'intervention de la présente évaluation : « Renforcement de l'approche régionale dans le partenariat Europe-Afrique sur le coton » et « Actions régionales pour la qualité dans le secteur agro-alimentaire en Afrique »
- La bonne coopération établie par les assistants techniques avec leurs collègues du Département auquel ils étaient affectés, et avec d'autres OIG.

Les appuis mobilisés par la France à partir de 2002 ont touché plus particulièrement :

- Le renforcement des capacités techniques et institutionnelles au travers du fonds d'expertise nationale détachée du FSP 2002-45 et de la ligne renforcement des capacités de l'ABG. Ce fonds permet le recrutement de cadres originaires des pays de l'UEMOA. Ont été recrutés :

- un expert en agronomie au sein de la Direction de l'agriculture et de la sécurité alimentaire (FSP, 2005)
- deux experts affectés au Secrétariat Permanent du Comité Régional du Médicament Vétérinaire au sein de la Direction des ressources animales et halieutiques (FSP, 2008)
- un expert en sécurité alimentaire (ABG, 2009)
- un expert chargé des ressources en eau (ABG, 2009)

Ce renforcement a été durable, puisque les experts financés par le FSP ont été repris sur budget propre de la Commission.

- **La mise en œuvre de la PAU** : les programmes n°8 et n°10 du FSP 2002-45 (volet 1 de la composante 3 d'appui aux politiques sectorielles) ont eu un rôle important pour engager la mise en œuvre de la politique. Ils ont appuyé les activités suivantes :

- l'étude sur la **compétitivité des grandes filières agricoles et d'élevage**
- la mise en œuvre de **cadres de concertation** dans le domaine de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche
- la mise en place d'un comité de préparation aux **négociations internationales** sur l'agriculture
- **l'harmonisation de la législation du médicament vétérinaire** et la mise en place du mécanisme d'autorisation de mise sur le marché (y inclus la formation)

- **La mise en œuvre de projets du PER** relevant du secteur rural et de la sécurité alimentaire avec en particulier :

- le Programme Hydraulique Villageoise
- le Programme Office du Niger (aménagement de 5500 ha)
- l'étude d'élaboration des plans nationaux et le programme régional de sécurité alimentaire au sein de l'UEMOA
- l'étude et l'atelier d'élaboration du programme régional et des plans nationaux de renforcement des capacités des institutions dans les domaines du contrôle et de la surveillance phytosanitaire, zoo sanitaire et de la sécurité des aliments
- le plan d'aménagement concerté des pêches et de l'aquaculture au sein de l'UEMOA

| Axes majeurs d'intervention | Modalités d'appui | Activités réalisées | Résultats | Limites | Etat d'avancement et perspectives |
|--|----------------------------------|---|--|---|--|
| <p>Appui institutionnel et organisationnel</p> <p>Programmation de la mise en œuvre de la PAU</p> <p>Réorganisation du département</p> | <p>AT, financement d'experts</p> | <p>Participation des AT à la définition de programmes triennaux de mise en œuvre de la PAU (2002-04 et 2009-11).</p> <p>Le second AT a par ailleurs eu un rôle important pour accompagner le département dans le passage du département aux budgets-programmes et à la gestion axée sur les résultats.</p> <p>Coordination par le second AT des réflexions et préparation du projet de décision pour la réorganisation du DDRE.</p> | <p>Le second programme triennal a été validé par les membres du Comité consultatif régional des filières agricoles prioritaires fin avril 2009.</p> <p>La proposition de réorganisation du Département a été validée en décembre 2008.</p> | | |
| <p>Amélioration de la compétitivité comparée des grandes filières agricoles – Axe 1 de la PAU</p> | <p>AT, FSP</p> | <p>Le programme n°8 du FSP a financé l'étude sur « la compétitivité des filières agricoles dans l'UEMOA » (2005) ainsi que les ateliers de validation.</p> <p>Le premier AT a participé au lancement de cette étude alors que le second a suivi son exploitation (participation à l'organisation de l'atelier de validation et à la préparation du Règlement relatif au Plan Directeur et des TDR des études complémentaires).</p> | <p>Adoption en 2007 du Plan Directeur des Filières Agricoles Prioritaires de l'UEMOA : identification de 14 filières prioritaires, parmi lesquelles 5 ont été sélectionnées (filières coton, riz, bétail-viande, aviculture et maïs) pour la déclinaison de plans d'actions. Le second AT a participé à l'élaboration de ce plan.</p> <p>Une seconde étude des modèles de filière sous les aspects économique, financier, commerciaux a été menée.</p> | <p>Longueur du processus, initié dès 2002 : les plans d'actions détaillés viennent d'être validés mais ne sont pas encore mis en œuvre.</p> | <p>Les plans d'action pour soutenir la compétitivité des 5 filières retenues sont en cours de définition : le rapport provisoire d'une étude IRAM financée sur ressources propres pour « l'élaboration du programme d'actions détaillé des filières agricoles prioritaires », a été remis mi 2010 et validé par un atelier régional organisé en octobre 2010.</p> <p>A noter : la mise en œuvre de ces plans d'action reposera sur</p> |

| | | | | | |
|--|---------|--|---|--|--|
| | | | | | l'opérationnalisation du FRDA, non soutenu par la France et qui tarde à s'opérationnaliser (cf. <i>infra</i>). |
| Le dialogue sectoriel au niveau de la zone | AT, FSP | Le FSP a financé l'étude initiale pour la mise en place des cadres de concertation sur les filières et sur l'environnement de production, réalisée en 2006, pour la constitution de ce dispositif de dialogue avec les organisations professionnelles régionales et nationales. | Règlement n°12/2007/CM/UEMOA portant création et modalité de fonctionnement du Comité consultatif régional des filières agricoles au sein de l'UEMOA. Le dispositif a été mis en place en 2009, suite à l'adoption du règlement. | Les membres du Comité consultatif régional des filières agricoles ont fin avril 2009 le second programme triennal de mise en œuvre de la PAU. En 2010, la Commission n'a jusqu'à présent pas eu de dossier à présenter au Comité. | Le dispositif devrait à nouveau être sollicité, en particulier pour l'examen des plans d'actions par filières (cf. supra), et à terme, le suivi de leur mise en œuvre. |
| Les négociations internationales dans le domaine agricole. | AT, FSP | Etude en 2006 sur « la mise en place d'un dispositif institutionnel pour les négociations agricoles au sein de l'UEMOA ». Echange d'expérience avec le CARICOM en matière de préparation des négociations commerciales au niveau régional Organisation de la collaboration avec le Département des politiques commerciales pour permettre l'implication du DDRE dans les négociations APE sur le volet agricole. | L'étude sur les négociations agricoles internationales a été validée lors d'un atelier organisé à Cotonou en mars 2007. Mission auprès de la Commission de l'UEMOA d'un ancien responsable du Mécanisme Régional de Préparation des Négociations des Caraïbes (CRNM en anglais) Préparation de textes relatifs aux dispositifs régionaux de préparation des négociations commerciales : 1° Projet de règlement | | |

| | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|
| | | | portant création d'un Comité consultatif régional pour les négociations commerciales internationales, qui constituera un cadre de concertation entre l'UEMOA, les Etats membres et les OPA pour la préparation des positions de négociation. 2° Projet de décision relatif à la création d'un « Comité des mandats ». | | |
|--|--|--|--|--|--|

Autres axes peu soutenus par la France

| | | | | | |
|--|----|--|---|---|---|
| Le financement du secteur agricole. Mise en place du Fonds Régional de Développement Agricole – Axe 1 de la PAU | AT | En dehors de l'AT, la mise en place de ce dispositif qui vise à répondre au besoin de financement de l'agriculture n'a pas été soutenue spécifiquement par la France. L'objectif fondamental du FRDA est de financer les actions prioritaires et indispensables concernant le développement et la modernisation des filières agricoles, notamment par la contribution à la mise en œuvre d'un système de crédit. Les champs d'intervention couvrent : l'amélioration de la productivité agricole et le renforcement des capacités ; les améliorations foncières ; le | Création du FRDA par l'acte additionnel 03/2006 adopté par les Chefs d'Etat en mars 2006 Adoption du règlement 06/2006/CM/UEMOA fixant les modalités d'intervention, d'organisation et de fonctionnement du FRDA. Définition d'un cadre opérationnel détaillé pour la mise en œuvre effective du Fonds avec l'appui de la FAO via le Programme de Coopération Technique : élaboration d'un projet de manuel de procédures et identification et validation | En 2009, le FRDA n'avait pas été activé, bien qu'il ait déjà été abondé par la Commission (12.300.000 000 FCFA à fin 2009 + nouvelle dotation de 10Md de FCFA sur le budget 2010, financés via le PCS). Ce retard illustre la difficulté de la Commission à mettre en place des instruments de financement / effet de levier. On soulignera que s'agissant de l'instrument de | Le FRDA devait être opérationnel en 2010. |
|--|----|--|---|---|---|

| | | | | | |
|--|--|--|---|---|--|
| | | <p>renforcement des capacités de production par la mécanisation et la motorisation ; l'accroissement de la production vivrière et sa diversification ; les investissements institutionnels.</p> <p>Ce fonds doit avoir un effet de levier pour le financement du secteur agricole.</p> | <p>lors d'un atelier régional à Dakar en octobre 2009 des premiers projets à soumettre au financement du Fonds.</p> | <p>financement de l'axe n°1 de la PAU (adaptation des filières agricoles), ce retard pourrait affecter la mise en œuvre des activités de la PAU et en particulier la mise en œuvre des plans d'actions pour le renforcement de la compétitivité des filières agricoles.</p> | |
|--|--|--|---|---|--|

Bilan sur l'efficacité des appuis français à la PAU :

- ⇒ Les appuis français ont globalement eu une bonne efficacité. Les AT ont en particulier appuyé la production réglementaire importante en matière agricole durant la période (notamment semences, pesticides).
- ⇒ Les processus sont toutefois longs, et, si la mise en place du cadre institutionnel et des instruments de pilotage a notablement avancé durant la période, les instruments de financement devant encore être opérationnalisés, les réalisations concrètes sont encore en attente.
- ⇒ On soulignera à cet égard que le FSP n'a pas mis l'accent sur les instruments de financement du secteur (Fonds Régional de Développement Agricole – FRDA), dont la mise en œuvre effective tarde. Or, la traduction effective des autres actions financées par la France, telle la définition de plan d'actions au niveau communautaire pour le renforcement de la productivité des filières agricoles, seront très largement dépendantes de cette opérationnalisation. Un appui de la FAO a été mobilisé en 2008-09.
- ⇒ Il convient enfin de noter que les appuis français interviennent dans un contexte où l'UEMOA doit encore relever les défis suivants :
 - Des duplications avec les politiques suivies au niveau d'ECOWAP, le pendant de la PAU à la CEDEAO.
 - Des relations évolutives avec son environnement institutionnel. Ainsi, le CILSS va devenir une institution spécialisée de la CEDEAO. Cette institution bénéficie d'appuis français.
 - Les réflexes protectionnistes, qui ont conduit notamment à une mauvaise gestion de la crise alimentaire de 2008. La plupart des pays de l'UEMOA enregistrent un déficit céréalier, de sorte que la sécurité alimentaire restera une préoccupation permanente. Cette année les récoltes ont été bonnes dans l'ensemble, mais le Niger n'en a pas moins connu une crise alimentaire
 - La très faible régionalisation et intégration des filières agro-alimentaires (seuls les oléagineux dépassent le stade de la seconde transformation et donnent lieu à des échanges de produits manufacturés, savons et cosmétiques)
 - Le fait que les Etats se concertent peu pour la définition de leurs politiques agricoles respectives, pour lesquelles la PAU comme ECOWAP ne fournissent encore qu'un cadre assez lâche.

2.2 Le secteur de la santé

La France a soutenu le secteur de la santé auprès de la Commission de l'UEMOA à travers :

- Une assistance technique depuis janvier 2004 (avec une interruption d'un an en 2008-2009) ;
- Deux FSP (2002-45 et 2004-44) qui ont cofinancé avec l'OMS (projet OMS/UE/ACP « politiques pharmaceutiques ») le plan d'action communautaire pour la promotion des Médicaments Essentiels Génériques (MEG) et des Médicaments Traditionnels améliorés (MTA) ;

- Un projet financé par son appui budgétaire (mise en place d'un réseau régional de référence en soins spécialisés médicaux et chirurgicaux de haut niveau).

| Secteur économique | Santé, pharmacie | | | | |
|--|--|-------------------------|--------------------|------------------|--------------------|
| Montant en FCFA | | Modalité d'intervention | | | |
| Type d'appui | Intervention intitulé | ABG | FSP | Hors FSP | Total général |
| Appui projet/ programme | Mise en place d'un réseau régional de centres de référence en soins spécialisés médicaux et chirurgicaux de haut niveau | 130 000 000 | | | 130 000 000 |
| Conception et mise en œuvre des politiques | Appui à la promotion des médicaments essentiels (étude sur la fiscalité des médicaments - mission de suivi des achats groupés) | | 34 728 800 | | 34 728 800 |
| | Appui à la promotion des médicaments essentiels au sein de l'UEMOA | | 89 268 630 | | 89 268 630 |
| | Promotion des médicaments essentiels au sein de l'UEMOA | | 61 529 500 | | 61 529 500 |
| | sous-total | | 185 526 930 | | 185 526 930 |
| Formation et séminaires | Appui à l'organisation de la réunion sectorielle des experts de la mutualité sociale | | | 7 200 000 | 7 200 000 |
| Total général | | 130 000 000 | 185 526 930 | 7 200 000 | 322 726 930 |

NB : ce tableau n'inclut pas les interventions au titre du FSP 2004-44, en dehors du périmètre de notre étude.

Une intervention prévue dans le cadre du FSP sur le suivi des achats groupés a été supprimée par le 4^{ème} comité de pilotage du FSP, qui a constaté que les conditions n'en étaient pas remplies.

Les deux assistants techniques qui se sont succédé (un économiste de la santé détaché de l'INSERM puis un administrateur de la santé actuellement en poste) ont été impliqués dans la conception et la mise en œuvre des politiques, dans le cadre du mandat confié à la Commission par le conseil des ministres de l'Union¹¹, ainsi que de la promotion du marché commun (droit d'établissement des personnels de santé). La Direction de la Santé, de la Protection Sociale et de la Mutualité au sein du Département de Développement Social (DDS) comprend 5 personnes. Ses activités couvrent actuellement :

| Activités | Implication française |
|---|--|
| L'identification d'un réseau de centres de soins de haut niveau en vue de réduire les évacuations sanitaires hors de l'espace UEMOA ; | Projet financé par la France dans le cadre de l'ABG. Un des centres d'activité de l'assistant technique actuel |
| l'élaboration d'un cadre harmonisé des comptes nationaux de la santé dans les pays membres de l'UEMOA ; | |
| La liberté de circulation et droit d'établissement des professionnels de santé au sein de l'espace UEMOA ; | Un des centres d'activité de l'assistant technique actuel |
| La lutte anti vectorielle ; | La France appuie la lutte anti vectorielle par son assistance technique auprès de la délégation de |

¹¹ Le mandat de la Commission de l'UEMOA en matière de santé et de protection sociale est fixé par : la recommandation 06/1997/CM/UEMOA relative à la mise en œuvre dans l'union d'actions communes en matière de santé ; la recommandation 01/2000/CM/UEMOA à laquelle est annexé le plan d'action communautaire pour la promotion des MEG et des MTA, la fabrication et le contrôle de la qualité des médicaments ; le règlement du 25/06/2009 sur la protection sociale. (Sources : Rapport de fin d'activité de M. Foulon et note de M. Deroux)

| | |
|---|--|
| | l'OMS à Ouagadougou (5 personnes). |
| La mutualité et la couverture du risque maladie ; | Le projet d'appui à l'extension de la couverture du risque maladie dans les États membres de l'UEMOA », d'un montant de 5,4 M€ (y compris l'assistance technique), a été approuvé fin septembre 2010 par l'AFD ; la composante 2 de ce projet appuiera la mise en œuvre de la réglementation communautaire sur la mutualité sociale dans les Etats-membres de l'UEMOA. |
| La Surveillance épidémiologique et information sanitaire dans les Etats membres de l'UEMOA ; | |
| L'harmonisation de la réglementation et de la coopération pharmaceutique (une cellule pour l'harmonisation et la réplique de la coopération pharmaceutique [CHRCF] a été créée au sein de l'UEMOA | La France appuie la politique pharmaceutique auprès de la Commission (FSP + forte implication du 1 ^{er} AT, l'AT actuel n'est pas impliqué). Elle appuie également l'Association Africaine des Centrales d'Achat de Médicaments Essentiels (ACAME), organisme intergouvernemental regroupant les centrales d'achat de médicaments, en cours de restructuration pour le positionner comme agence d'exécution régionale. Un assistant technique rencontré par la mission est placé auprès de cet organisme. |

2.3 Le domaine de la gouvernance économique et financière

L'appui a porté sur l'économie, les statistiques, les finances publiques et la fiscalité.

| Montant en FCFA | Modalité d'intervention | | | |
|---|--|----------------------|--------------------|----------------------|
| Type d'appui | Intervention _ intitulé | ABG | FSP | Total général |
| Conception et mise en œuvre des politiques | Appui au programme d'harmonisation des finances publiques | | 143 352 500 | 143 352 500 |
| | Appui au renforcement de la surveillance multilatérale au sein de l'UEMOA et échanges avec la CEDEAO | | 330 089 500 | 330 089 500 |
| | Programme de renforcement du dispositif de la surveillance multilatérale | 90 368 924 | | 90 368 924 |
| | Programme de renforcement du système statistique régional | 1 391 452 690 | | 1 391 452 690 |
| Total Conception et mise en œuvre des politiques | | 1 481 821 614 | 473 442 000 | 1 955 263 614 |
| Total général | | 1 481 821 614 | 473 442 000 | 1 955 263 614 |

Trois AT sont intervenu dans le domaine de l'économie (surveillance multilatérale) depuis 2001, dont un est actuellement en poste, un AT est intervenu dans le domaine des statistiques (pendant 9 mois en 2009-2010), et un AT est intervenu dans le domaine de la fiscalité et de l'appui à l'ENAREF (de 2003 à mars 06).

Deux consultants nationaux ont été recrutés (un spécialiste du TOFE et un spécialiste du Plan Comptable de l'Etat) sur une convention du FSP non recensée dans le tableau. La prorogation de la convention FSP avait été nécessaire, en raison du délai de leur recrutement. Depuis 2009, ils ont été reconduits sur ressources propres de la Commission.

A noter que l'assistant technique auprès de l'ENAREF a bénéficié d'un FSP spécifique non recensé dans le tableau (FSP n° 2001-35 appui aux programmes de formation des cadres des administrations économiques et financières de la zone UEMOA), car ce FSP n'entre pas dans le périmètre de la présente évaluation.

ECONOMIE

Le premier assistant technique avait développé un modèle dérivé de la programmation financière (qui permet de faire le cadrage macroéconomique selon la méthodologie du FMI, avec des projections cohérentes des comptes financiers) en enrichissant ce qui n'est à l'origine qu'un cadre quasi-comptable avec des relations de comportement. Ce modèle a été appliqué aux huit pays de l'UEMOA pour l'appui à la surveillance multilatérale (il permet de projeter les critères de convergence). Il a désormais besoin d'être actualisé, tant en ce qui concerne la base de données qu'en ce qui concerne les tests économétriques. Deux cadres sont chargés de convertir la base de données (BDSM, actuellement sous EXCEL), qui est précieuse car elle comporte des séries harmonisées de tous les comptes pour tous les pays depuis 1985. Parallèlement :

- Un modèle d'équilibre général calculable (MEGC) à horizon plus lointain est en cours de développement, avec l'appui actuellement d'un consultant recruté sur ressources propres par la Commission de l'UEMOA. Ce travail a également nécessité une formation préalable des 4 cadres impliqués (y compris l'assistant technique français) à Dakar auprès du Consortium pour la Recherche Economique et Sociale (CRES, qui bénéficie notamment de l'appui technique et financier du Centre de recherches pour le développement international canadien). Ce modèle permettra des simulations d'impact (de mesures de politique économique comme de chocs exogènes) et d'analyser les effets de diffusion. Il permettra également d'analyser les évolutions des profils de pauvreté. La constitution des matrices de comptabilité sociale est en cours (4 pays terminés).
- Des modèles quasi-comptables type TABLO centrés sur un TES seront également développés pour les projections intégrées à court terme

Une autre activité est le conseil au commissaire sur les politiques économiques. L'assistant technique actuel a été mis à contribution, sous forme de notes de synthèse et notes d'étude, sur les trois thèmes suivants : obstacles à la croissance dans la zone UEMOA ; compétitivité (taux de change effectif réel) ; revue par les pairs (le projet de directive préparé a été écarté par le Conseil des Ministres). Ce travail nourrit les discussions lors des réunions de la zone franc, et également le dialogue avec le FMI : aussi bien la surveillance bilatérale avec chaque Etat de l'UEMOA (deux cadres du Département des Politiques Economiques et de la Fiscalité Intérieure [DPE] sont généralement conviés aux réunions de consultations au titre de l'article IV) que les consultations annuelles entre le FMI et l'UEMOA.

Le second assistant technique s'est impliqué dans la révision des critères de convergence en 2004.

Enfin, la formation et l'appui aux cadres fait également partie de lettres de mission des assistants techniques, même si la formation a été peu effective pour le 1^{er} AT. Les interventions sur FSP puis l'ABG ont été complémentaires : elles ont permis de financer de nombreuses formations et la participation à des réunions.

Le travail en équipe semble avoir très bien fonctionné. La collaboration entre le second assistant technique et la division de la surveillance multilatérale a débouché sur deux publications¹², dont les cadres se sont partagé les chapitres.

STATISTIQUES

La direction des études statistiques et économiques emploie sept statisticiens.

La réorganisation des activités statistiques est envisagée, mais trop tard pour impliquer l'assistant technique français, parti fin juin-début juillet 2010. Celui-ci s'est notamment occupé de la coopération avec AFRISTAT.

Les projets englobent :

- ✓ La mise en place d'un centre régional statistique
- ✓ L'extension de l'Indice Harmonisé des Prix à la Consommation (IHPC), qui couvre actuellement le Burkina Faso, la Guinée, le Bénin, la RCI, aux quatre autres pays de l'UEMOA
- ✓ Une base de données intégrée sous 2GLDB (avec l'appui de la Banque mondiale)
- ✓ Un indice des prix à la production (logiciel en préparation)
- ✓ Un indice des chiffres d'affaires pour le Commerce
- ✓ Des recensements démographiques harmonisés
- ✓ Un projet sur l'état civil en collaboration avec la CEDEAO
- ✓ Un projet de statistiques agricoles en liaison avec le Département du développement, des Ressources naturelles, et de l'Environnement (DDRE)

FINANCES PUBLIQUES

La direction des finances publiques et de la fiscalité intérieure a reçu un appui pour réécrire les directives des finances publiques et recruter trois consultants qui se sont respectivement occupés de celles sur la loi de finances, sur la comptabilité publique et le Plan Comptable de l'Etat. Sur les deux autres directives (sur la nomenclature budgétaire et le TOFE) la dernière

¹² Le second assistant technique « a écrit et coordonné la publication de deux ouvrages diffusés par l'éditeur français Economica. Le premier ouvrage, publié en 2007 et préfacé par le Commissaire Korsaga, traitait de la politique budgétaire et de la dette dans les pays de l'UEMOA. Le second ouvrage, publié en 2008 et coordonné par l'AT et le Commissaire Sakho, traite des enjeux des politiques macroéconomiques dans les pays de l'UEMOA. Dix auteurs, tous des cadres du DPE, ont participé à la rédaction de ce dernier ouvrage. » (extrait du rapport de fin de mission du second assistant technique).

a reçu l'appui d'AFRITAC/ Ouest. Le code de transparence dans la gestion des finances publiques (mars 2009) a également reçu un appui du FMI.

Des ateliers et de missions circulaires ont été financés sur ressources propres, le reliquat des conventions FSP ne suffisant pas.

Depuis l'adoption des 5 directives, le 6/06/2009, le programme d'appui au renforcement des finances publiques se poursuit, avec ses composantes suivantes :

- ✓ Dissémination-communication (rédaction d'un guide didactique pour chaque directive, plus un glossaire)
- ✓ Formation initiale, à travers un partenariat avec les écoles
- ✓ Transposition des directives au niveau des Etats avec pour date butoir le 31/12/2011, suivie d'une période transitoire de 5 ou 7 ans
- ✓ Suivi-évaluation
- ✓ Adaptation et renforcement des systèmes d'information au niveau des Etats. Un consultant doit faire l'état des lieux des systèmes informatiques, qui doivent permettre la tenue d'une comptabilité en droits constatés.

C'est la Banque mondiale qui coordonne l'appui dans ce domaine, auquel contribuent également la BAD, le FMI, le PNUD (pôle de Dakar) et la Commission Européenne. Elle a fourni un consultant international appuyé par un consultant local. Le consultant international a rédigé le guide sur le règlement international de comptabilité publique. Le pôle de Dakar du PNUD a été mis à contribution sur le guide d'utilisation de la directive portant loi de finances, tandis que le FMI/ AFRITAC Ouest a rédigé les guides sur le TOFE et le Plan Comptable de l'Etat.

Les guides ont été validés lors d'une réunion à Lomé, au cours de laquelle les Etats ont fait le point sur le processus de transposition. Deux rencontres par an sont prévues pour faire ce point. Après la transposition, le programme appuiera le suivi-évaluation.

Les finances locales (sur ressources propres) sont le second chantier depuis cette année. Les projets de texte ont été examinés à Cotonou au cours d'un atelier les 20-24 septembre 2010. Dans le cadre du Partenariat pour le Développement Municipal (PDM), un consultant avait été recruté pour rédiger le régime financier des collectivités locales, la nomenclature budgétaire et le plan comptable. Une formation des élus était ensuite prévue. Notons cependant que l'arrêt prochain du PDM, suite à l'arrêt du soutien de la France et du Canada, posera la question des modalités de poursuite de ces actions¹³.

FISCALITE

L'assistant technique pour la fiscalité, quoique placé auprès de la Commission, s'est en réalité surtout occupé de l'Ecole Nationale des Régies Financières (ENAREF). Auprès de la Commission, il a recensé les besoins de formation des cadres (mission circulaire), et apporté des appuis ponctuels dans le cadre de l'harmonisation de la fiscalité (préparation d'ateliers,

¹³ Une partie des attributions du PDM pourraient revenir au nouveau Conseil de Collectivités Territoriales rattaché à la C-UEMOA.

de présentations Power Point pour le directeur de la fiscalité...). Auprès de l'ENAREF, il s'est penché sur la réforme du programme de formation et la réactivation du partenariat avec les écoles françaises. L'assistant technique a jugé nécessaire un renouvellement de l'encadrement de l'ENAREF pour mettre sa réforme en œuvre. La mise en place tardive des crédits du FSP 2002-45 (en 2004 seulement) a différé le démarrage des activités prévues.

APPRECIATION

Une vive satisfaction a été exprimée quant à l'assistance en matière économique : que ce soit sur l'implication des équipes dans des études qui ont débouché sur deux publications¹⁴, ou son implication dans la modélisation. S'agissant de cette dernière, l'intérêt se manifeste au point que la Commission finance sur ressources propres les services d'un consultant qui développait en octobre-novembre 2010 un modèle d'équilibre général calculable (MEGC) avec l'assistant technique français. Le noyau de trois cadres formés à la modélisation à Dakar sera formé à l'économétrie, formé au modèle et impliqué dans son application aux pays de l'UEMOA au cours des six prochains mois. Compte tenu de la petite taille de l'équipe d'économistes, il est important qu'ils étendent leurs échanges avec les centres de recherche sous-régionaux, et les associent à la réflexion et à la recherche sur les thèmes qui les occupent, afin d'atteindre la taille critique.

On note que les thèmes sur lesquels les assistants techniques appuient le commissaire sont particulièrement pertinents pour nourrir la réflexion sur la convergence économique et financière, l'intégration économique et le dialogue avec les pays membres (à l'occasion des réunions périodiques de la zone franc) comme avec le FMI (le DPE envoie des représentants aux consultations bilatérales au titre de l'article IV du FMI avec les pays de l'UEMOA ; ce département maintient aussi un dialogue direct avec cette institution sur les politiques économiques et financières à l'échelle de l'ensemble de la zone, avec une périodicité quasi-annuelle)

L'appui à l'harmonisation des finances publiques a donné des résultats concrets : il a porté sur trois des cinq directives qui ont été promulguées. Il a été gêné par le fait qu'il intervenait près de la date de clôture du FSP 2002-45, et n'a pas eu la dimension qu'elle aurait pu prendre sans cette contrainte. Le leadership est désormais exercé par la Banque mondiale, mais la France reste associée, la collaboration entre les PTF est bonne, et les activités, qui portent maintenant sur la diffusion et l'appui aux Etats au moyen de guides, se déroulent de façon satisfaisante, selon un concept qu'il conviendrait de généraliser.

L'appui à l'ENAREF a été gêné par le retard avec lequel l'assistant technique a disposé des moyens du FSP dédié à cette institution (qui n'entre pas dans le périmètre de la présente évaluation). Il semble qu'une assistance technique de plus long terme soit nécessaire, de préférence logée directement auprès de l'ENAREF, dont on notera qu'elle ne figure pas parmi les centres d'excellence régionaux appuyés par le PACER financé par la France. L'harmonisation de la fiscalité s'exerce désormais au niveau des Etats : l'assistant technique a été peu impliqué. C'est à la Commission d'exprimer un besoin éventuel.

¹⁴ Cf. note 10

L'assistance technique au renforcement des statistiques a été de trop courte durée (un an) pour avoir un impact, d'autant plus qu'elle est intervenue avant que le nouveau programme d'activités soit lancé.

Chapitre IV. Réponses aux questions d'évaluation

La grille d'évaluation est présentée avec le cadre méthodologique (chapitre II). Elle vise (i) une évaluation à la fois stratégique et tactique, dont les enseignements peuvent servir à orienter les appuis futurs à l'UEMOA ; (ii) à répondre au mieux aux préoccupations et interrogations exprimées dans nos termes de référence.

1. PERTINENCE : Quel est le bien fondé des orientations suivies et des choix effectués ? L'aide apportée par la France appuie-t-elle le processus d'intégration régionale ?

C1-1 et C1-2. Une stratégie bien formulée d'appui à l'intégration régionale a sous-tendu les interventions et bien intégré les instruments, en identifiant les enjeux et défis majeurs dans la poursuite des objectifs. En l'absence d'une telle formulation, jugement porté sur la stratégie implicite reconstituée ex post et sur les choix opérés au regard des impératifs régionaux, de la politique et des priorités de l'UEMOA

Le jugement sur ce critère est fondé sur l'évaluation du cadre logique reconstitué (ce dernier est présenté au chapitre II), mais aussi de son exécution. En effet, (i) nous avons noté que les priorités avaient évolué avec les résultats acquis et les circonstances ; (ii) la bonne intégration des instruments ne peut s'évaluer que dans l'exécution.

A. Présentation synthétique de la stratégie française

Dans un premier temps, la stratégie française a été axée sur deux approches de l'intégration régionale :

AXE 1 L'intégration des politiques économiques via le développement d'outils permettant le suivi des tendances macro-économiques des pays et la surveillance du respect du pacte de convergence. Cet appui s'est effectué essentiellement au travers de l'assistance technique.

AXE 2 L'intégration par les politiques sectorielles communes, avec un accent mis sur l'agriculture, la santé, la médecine vétérinaire, les mines. La France est le seul PTF ayant soutenu cette approche, et son rôle à cet égard est relevé par plusieurs départements. Cette approche, qui relevait de l'association de financements spécifiques du FSP et de l'assistance technique, pourrait se prolonger dans le domaine de la gouvernance. Elle a eu un rôle d'impulsion important. Les retards pris dans la mise en place des instruments financiers devant permettre de financer les politiques régionales (le FRDA par exemple), ont limité la portée de l'appui.

AXE 3. Dans un second temps, elle a été axée sur une approche de l'intégration économique au travers de la réalisation de projets intégrateurs, ces projets pouvant être conduits au niveau de la Commission ou au niveau des Etats. Il y a là à la fois une rupture et une continuité par rapport aux appuis aux politiques sectorielles précédemment menées :

- continuité dans la mesure où certains de ces projets correspondent bien au déploiement de politiques sectorielles, voire reprennent des projets initiés dans le cadre du FSP (exemple du Programme d'Appui aux Centres d'Excellence Régionaux)
- rupture dans la mesure (i) où plusieurs points d'impact sont délaissés, (ii) les fonds sont plus concentrés.

AXE 4. Durant toute la période d'intervention, la Commission, la Cour des comptes et la Cour de justice ont, en outre, bénéficié d'interventions en renforcement institutionnel, multiformes, destinées s'agissant de la Commission à renforcer les capacités stratégiques, de conception et de mise en œuvre des politiques, de gestion des programmes et des projets, et s'agissant également de la Cour des comptes avec une attention plus particulière portée à la bonne exécution des interventions financées par la France.

Ces 4 axes correspondent aux quatre objectifs spécifiques principaux des appuis français que nous avons identifiés.

| AXES | OBJECTIFS SPECIFIQUES |
|---|--|
| Axe 1 Convergence des politiques économiques et financières | Appuyer la formulation des politiques |
| Axe 2 Définition et mise en œuvre des politiques sectorielles | Harmonisation de la législation des Etats membres |
| | Appuyer la formulation des politiques |
| | Contribuer à la mise en œuvre de programmes prioritaires de l'UEMOA, notamment dans le domaine des politiques sectorielles |
| Axe 3 Réalisation de projets intégrateurs | Contribuer à la mise en œuvre de programmes prioritaires de l'UEMOA, notamment dans le domaine des politiques sectorielles |
| Axe 4. Renforcement institutionnel | Consolider les institutions régionales, pour mener à bien leurs missions et pour une pleine efficacité de l'appui français, renforcer les règles et moyens d'intervention des organes de l'union |

Conclusion partielle. Comme déjà noté avec l'arbre des objectifs, ces objectifs sont en adéquation avec les objectifs généraux du traité de l'UEMOA. Cette adéquation était garantie par (i) l'implication française dans la préparation du traité de l'UEMOA ; (ii) la démarche participative qui a présidé à l'élaboration du FSP. La France a ensuite accompagné la mise en œuvre du PER décidée en 2006.

B/ Positionnement français

Nous avons déjà noté à travers la cartographie des interventions, que certains aspects envisagés n'avaient pas mobilisé des moyens importants :

1°) le rapprochement avec la CEDEAO, qui faisait partie de l'objet du FSP dans son document initial

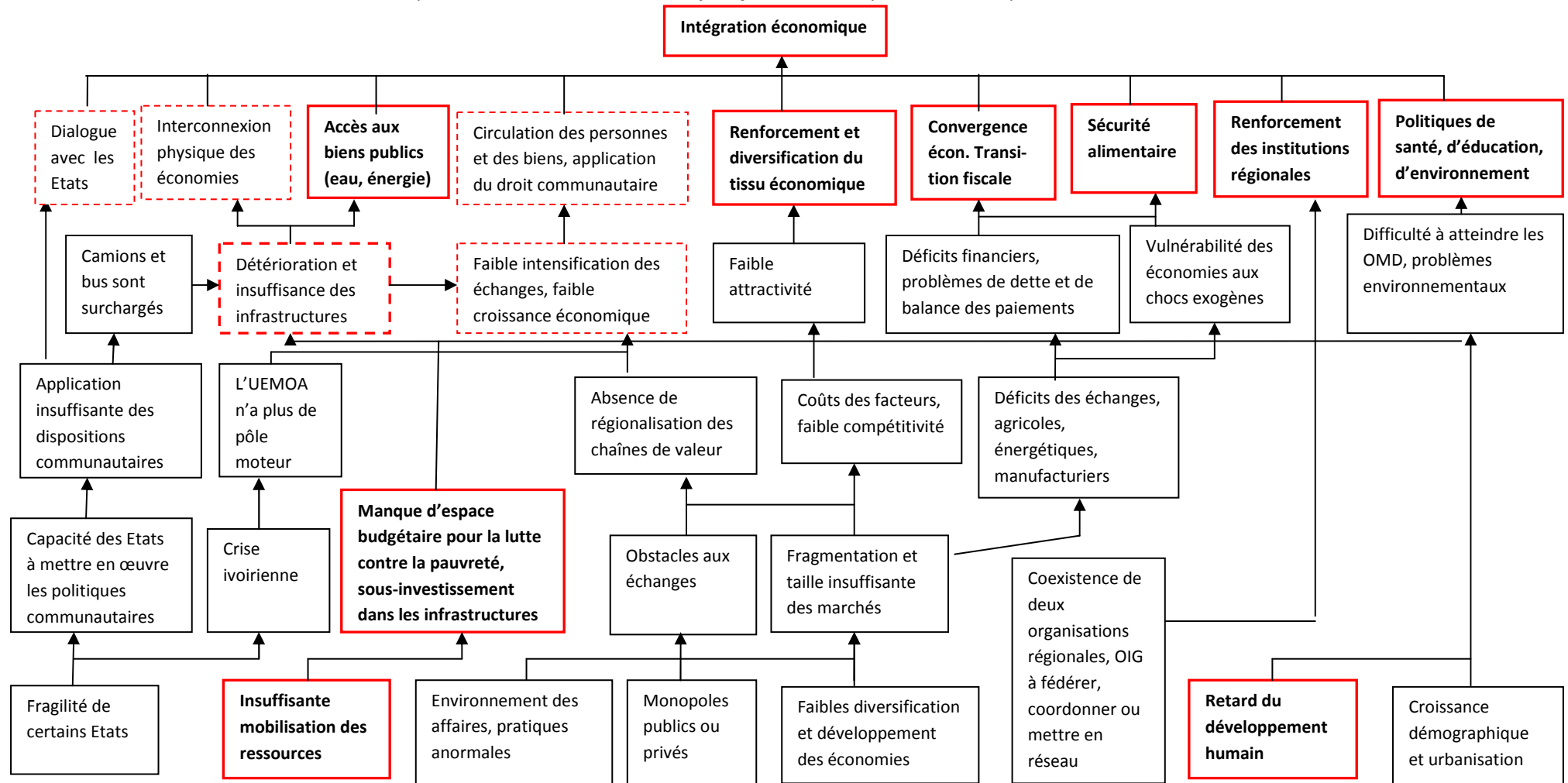
2°) la communication, ainsi que le dialogue avec les Etats et la société civile (objectif 6)

Par ailleurs, nous avons noté que les politiques commerciales avaient été peu couvertes, parce que couvertes par d'autres bailleurs, notamment la Commission Européenne (projets PARI, accords APE, PAPED).

Au niveau des points d'impact des interventions françaises, comme déjà noté sur la cartographie des interventions, il y a concentration croissante sur les suivants : développement rural, facilitation des transports, appui au secteur privé, renforcement des institutions, environnement, capital humain, convergence économique et financière.

Par rapport aux défis à relever par l'UEMOA et partant aux problèmes à résoudre, identifiés dans l'arbre des problèmes, il y a donc spécialisation.

Spécialisation des interventions françaises révélée par l'arbre des problèmes



Conclusions partielles. On note que les défis suivants ont reçu peu d'attention :

- dialogue de la Commission avec les Etats
- circulation des personnes et des biens, application du droit communautaire

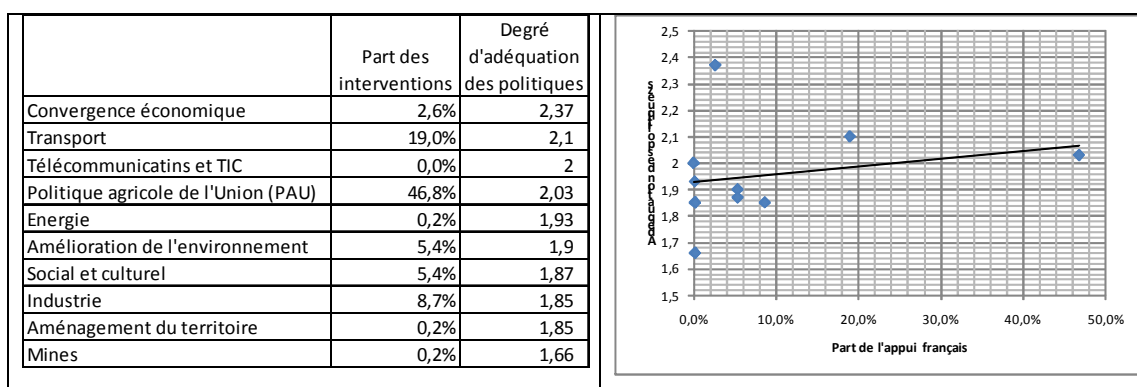
On note que, là où la France est intervenue, les problèmes de fonds n'ont pas toujours été attaqués de front, ou pas de façon vigoureuse :

- généralement parce que les solutions nécessitent une implication beaucoup plus forte des Etats (environnement des affaires, pratiques anormales, ouverture de certains marchés nationaux à la concurrence)
- s'agissant des infrastructures d'interconnexion, parce qu'elles n'ont pas occupé dans l'exécution du PER la part dominante qui était prévue.

Ce dernier point sera évoqué de nouveau sous l'angle de l'**impact** des appuis français.

C. Perception des politiques

Les politiques appuyées apparaissent modérément corrélées avec les domaines dans lesquels l'UEMOA est perçue comme légitime par les parties prenantes (d'après une enquête d'opinion réalisée dans le cadre de la préparation du plan stratégique de l'UEMOA).



Priorités sectorielles : orientation stratégiques

Une évaluation de certaines politiques sectorielles ayant mobilisé de gros moyens sans résultats probants est nécessaire (agriculture)

Etablir un consensus politique, notamment pour créer un marché régional de l'énergie

A travers les politiques sectorielles, rechercher la réalisation du marché commun, et viser les gains d'efficacité économique: décroïsonner les marchés (optique demande) et défragmenter les chaînes de valeur (optique offre)

Encourager la participation du secteur privé, dans l'investissement comme dans la gestion

Concentration de l'appui français sur un nombre plus limité de priorités. Favoriser les secteurs où l'UEMOA est perçue comme légitime, et son action potentiellement perçue comme efficace

D/ Intégration des instruments

Cette question a déjà été évoquée à l'occasion des coups de projecteur sectoriels donnés dans le chapitre 3. La conception des instruments a permis voire visé cette intégration (ainsi, dans les lettres de mission des assistants techniques), les problèmes se sont davantage posés au stade de l'exécution (les retards dans la mise en œuvre du FSP ont été ressentis comme handicapants par certains assistants techniques et certains experts nationaux).

C1-3. Les interventions ont été alignées sur l'agenda d'intégration régionale

Après l'union douanière, l'étape suivante dans l'agenda d'intégration régionale est la réalisation du marché commun. L'approche du marché commun par l'UEMOA a été à travers la définition de politiques sectorielles communes, l'harmonisation du cadre juridique et fiscal des affaires et la levée des obstacles aux échanges. Il résulte de nos entretiens avec les services de la Commission que les interventions françaises se sont bien intégrées dans les activités de plusieurs départements, et y ont contribué significativement, notamment sous ces aspects.

Pour autant, le marché commun, c'est-à-dire la libre circulation des personnes et des biens, avec pour effets l'intensification des échanges, la régionalisation des marchés et l'intégration des chaînes de valeur, a peu progressé dans les faits. Les obstacles qui demeurent renvoient aux problèmes de fonds évoqués sous C1-2, non résolus.

C1-4. Les points de vue, attentes et revendications des milieux d'affaires et de la société civile ont été pris en compte

Nous n'avons pas eu mention d'échanges avec les milieux d'affaires ni de la société civile lors de la conception du dispositif français. La Commission elle-même communique peu avec les représentants de milieux patronaux : ceci est lié à la perception tiède de la commission par ces milieux, révélée par l'enquête d'opinion et nos propres entretiens. Cette perception renvoie elle-même à un déficit démocratique tant que le Parlement n'est pas en place, à des efforts insuffisants de communication de la part de la commission, peu appuyés par la France¹⁵, à l'impulsion à donner à la chambre de commerce régionale basée à Lomé, et surtout à ce que la Commission ne deviendra pour les milieux d'affaires le lieu où les problèmes se règlent et où les actions de lobbying doivent s'exercer que grâce à une meilleure application du droit communautaire par les Etats.

En revanche, le point de vue des organisations agricoles, fédéré au sein du ROPPA, a été pris en compte depuis que cet organisme a vu le jour en 2001. Le ROPPA est, pour la Commission, un partenaire : ainsi le responsable que nous y avons rencontré avait eu l'occasion de rencontrer les assistants techniques français appuyant la PAU.

¹⁵ Interventions, toutefois, sur les cadres de concertation des politiques agricoles, par des campagnes pilote de communication et politique commune de l'image.

C1-5. Le positionnement français a tenu compte des capacités et de l'avantage comparatif de l'aide française

La Commission en a tenu compte aussi. Comme nous l'avons déjà souligné, la France s'est positionnée notamment sur les politiques sectorielles, et dans des domaines où son expérience, notamment comme membre de l'Union Européenne, lui conférait une légitimité.

L'expérience de l'AFD dans la gestion du cycle du projet a été appliquée au PER. Les économistes et le statisticien affectés au Département des Politiques Economiques ont bénéficié sans doute de la bonne réputation des économistes-statisticiens français, très présents dans les institutions d'enseignement et de recherche en Afrique de l'Ouest. Ceci étant, le dialogue sur les politiques économique et financières est avec le FMI (consultations au titre de l'article IV) tout autant qu'avec la France (à l'occasion des réunions de la zone franc).

La présence d'experts français auprès des OIG avec lesquels la Commission travaille¹⁶, dans les mêmes domaines qu'à la Commission, renforce la crédibilité de l'assistance technique. L'un des cadres de la Commission a regretté qu'avec la disparition de la DATAR, celle-là perdait un interlocuteur apprécié sur les politiques d'aménagement du territoire. De façon générale, il ressort de nos entretiens, des réponses aux questionnaires et de la lecture des rapports des assistants techniques que les interventions ont été de qualité.

Dans le domaine des politiques commerciales, peu couvertes¹⁷, d'autres PTF (Commission Européenne, Banque mondiale, CNUCED, OMC, etc.) sont plus légitimes de par leur caractère multilatéral pour traiter ces questions, et à travers l'APE régional, la multilatéralisation des accords commerciaux, la régionalisation des politiques d'investissement, outre un appui technique, ces organisations négocient avec la Commission sur ces questions.

Dans le domaine des finances publiques, la France est légitime, pour avoir introduit chez elle la budgétisation par objectifs, pour être intervenue aussi auprès de la CEMAC, et à travers le pôle de Dakar. Elle a été impliquée dans la rédaction de trois des cinq règlements sur leur harmonisation. Le relais a été pris par d'autres partenaires, notamment la Banque mondiale.

S'agissant de la formation des cadres de la Commission, la France est légitime grâce à ses organismes de formation bien connus, notamment le CEFEB, et la Commission a conclu récemment un protocole d'accord avec l'AFD pour la préparation de son plan de formation.

C1-6. Les bons instruments ont été choisis pour mettre en œuvre l'aide française au regard des différents points d'application : aide budgétaire globale, aide projet (FSP), AT

C'est bien l'enseignement que nous tirons des points d'application sur lesquels nous avons donné un coup de projecteur au chapitre 3. Lorsque nous aborderons la question de

¹⁶ D'après un document communiqué par le MAEE, au 01/07/2008 30 AT « régionaux » étaient en poste, dont 8 à l'UEMOA, 5 à l'OMS et 17 dans les OIG ou dans les centres d'excellence régionaux.

¹⁷ Deux interventions toutefois, au titre de l'ABG : Poursuite du dispositif de surveillance commerciale et Programme de renforcement des capacités en matière de concurrence pour l'UEMOA et les Etats membres

l'efficacité de l'aide française, sous l'angle de la qualité du dialogue avec la Commission, nous mentionnerons les aménagements au dispositif envisageables.

SYNTHESE sur la pertinence

La question du bien fondé de l'appui français et de sa contribution à l'intégration économique doit s'apprécier « des points de vue de la construction et de la consolidation des institutions concernées, des politiques économiques suivies et des programmes visant cette intégration » (d'après nos termes de référence).

S'agissant de la consolidation des institutions concernées, l'aide française a renforcé plusieurs départements de la Commission, et la Cour des comptes. Elle a accompagné la Commission dans une nouvelle vocation de gestion de projets. Elle finance l'intervention du PNUD sur le plan stratégique et le CBMT de la Commission.

S'agissant des politiques économiques suivies, l'aide française a contribué au processus de convergence économique, à l'harmonisation des finances publiques, à la définition et à la mise en œuvre des politiques sectorielles

S'agissant des programmes visant cette intégration, certains des programmes financés par la France (PACER, PRMN, hydraulique villageoise) poursuivent des objectifs spécifiques qui participent indirectement à l'intégration régionale.

De façon générale, l'appui français a été aligné sur les objectifs généraux du traité de l'UEMOA. Cet alignement était garanti par (i) l'implication française dans la préparation du traité de l'UEMOA ; (ii) la démarche participative qui a présidé à l'élaboration du FSP. La France a ensuite accompagné la mise en œuvre du PER décidée en 2006.

On note que les défis suivants ont reçu peu d'attention : dialogue de la Commission avec les Etats ; circulation des personnes et des biens, application du droit communautaire

On note que, là où la France est intervenue, les problèmes de fonds n'ont pas toujours été attaqués de front, ou pas de façon vigoureuse :

- généralement parce que les solutions nécessitent une implication beaucoup plus forte des Etats (environnement des affaires, pratiques anormales, ouverture de certains marchés nationaux à la concurrence)
- s'agissant des infrastructures d'interconnexion, parce qu'elles n'ont pas occupé dans l'exécution du PER la part dominante qui était prévue.

RECOMMANDATIONS

Le cadre logique des appuis nécessite une mise à jour :

- Objectifs, moyens et modalités d'intervention doivent désormais évoluer, en fonction des circonstances et des défis à relever, et en tirant les leçons des interventions passées
- Parmi les axes du plan stratégique de la Commission doivent être privilégiés ceux qui s'attaquent aux obstacles majeurs à l'intégration, notamment l'axe n° 1 (réalisation du marché commun)

2. EFFICIENCE : Les bénéficiaires disposaient-ils des capacités de gérer les interventions à bonne fin, dans la transparence, selon un bon rythme d'exécution et à un coût raisonnable, et y ont-ils apporté les moyens et l'attention qu'ils méritaient ?

C2-1. Conditions de maîtrise des risques fiduciaires

L'examen partiel des capacités de gestion de la Commission sur la période 2002-08 (soit avant l'introduction du nouveau règlement financier) [voir *Annexe 1*] fait apparaître des dysfonctionnements. La capacité de la Commission a été faible dans les domaines du suivi, du reporting, de la passation des marchés, du contrôle interne et de l'évaluation de la mise en œuvre des projets du fait d'une gestion défectueuse du circuit administratif, du système budgétaire et comptable au cours de cette période. On notera en particulier la lourdeur des procédures de passation des marchés.

Les états financiers et les documents comptables ne sont produits ni dans les délais, ni selon les normes internationales (IFS). L'information produite s'est heurtée à des problèmes de fiabilité au cours de la même période. Les contrôles internes, de même que les évaluations indépendantes sur la mise en œuvre ont été très insuffisants pour l'interne et absents pour l'externe (alors que paradoxalement, dans le même temps la C/UEMOA s'est volontairement prêtée à de nombreux audits institutionnels).

Par contraste, la gestion des subventions françaises a été en partie sous-tendue par des règles spécifiques (sous système ABG et FSP), ce qui a débouché sur un bon suivi (surtout pour l'ABG) de ces financements, malgré des faiblesses dans l'évaluation de la mise en œuvre des projets. Celle-ci est en effet quasi inexistante, à l'exception d'actions d'évaluation qui ont été engagées par la Cour des comptes.

Les perspectives dégagées par le mouvement de réformes lancé en 2008 et qui pourraient se traduire par une amélioration de l'environnement institutionnel et organisationnel au sein de la Commission et par un renforcement de capacités en ressources humaines en en logistique sont de bon augure pour la Commission, le partenaire français et les autres bailleurs.

C2-2. Gouvernance

Existence d'un Comité de pilotage

Un comité de pilotage de l'ABG existe : il regroupait au départ la C/UEMOA ; la BCEAO et la BOAD. A la demande des bailleurs, il a été élargi depuis 2007, après la table ronde des bailleurs de 2006 aux Partenaires techniques et financiers et au secteur privé.

Cadre efficace de gestion des projets au niveau technique

Le cadre institutionnel existe : Comité de pilotage, Chefs de projets au niveau des Départements, Cellule de gestion au niveau central et Cellules nationales. Mais la structure n'est pas opérationnelle en amont (identification et préparation des projets) et en aval (suivi évaluation de la mise en œuvre). Les dysfonctionnements ainsi évoqués mettent en relief les défaillances de la Commission dans le cycle du projet. Elle n'en a pas encore la maîtrise à

cause d'un déficit en ressources humaines et en logistique (logiciels et matrice des indicateurs).

C2-3. Taux d'exécution, retards, procédures de mobilisation et de décaissement des fonds

Les taux d'exécution sont élevés, tant pour l'ABG que pour le FSP, grâce à l'application de règles spécifiques (cf. supra). Néanmoins, le passage des conventions du FSP dans le système traditionnel conjugué à une organisation peu adaptée à l'origine ainsi qu'à des retards au démarrage des projets expliquent l'existence de blocages et de retards à l'exécution. Ce qui s'est traduit par l'existence de reliquats (limités) au moment de la clôture.

C 2-4/5. Moyens mis en œuvre et utilisation de l'assistance technique

Personnel affecté, applications dédiées, mise en place de la contrepartie ou du cofinancement national

Un déficit en personnel a été constaté au niveau des structures de l'audit interne, de l'Unité de planification stratégique, et de la structure de suivi des fonds FSP.

Utilisation de l'assistance technique

L'Assistance technique a été bien utilisée mais son affectation à la Commission de l'UEMOA a eu parfois des ratés (cas de la rupture de contrat de l'AT positionné auprès de la CG-PER, pour cause de désaccord sur la nature de la mission ; absence d'aboutissement du positionnement d'un AT auprès de la Direction du Trésor et de la comptabilité – le 1^{er} AT s'étant désisté et le second profil proposé n'ayant pas convenu au bénéficiaire) qui mettent en relief les limites du dialogue entre la C/UEMOA et son Partenaire français.

C2-6. Coût des interventions

L'importance de coûts a été soulignée dans le cas du mode de maîtrise d'ouvrage délégué.

C2-7 Recours à la maîtrise d'ouvrage déléguée

Le recours au mode de maîtrise d'ouvrage délégué a réglé la question de l'exécution des projets, mais des interrogations demeuraient quant à ce mécanisme qui n'était pas réglementé. De manière plus précise : la procédure de passation de marché était inadéquate au niveau 2 : C/UEMOA-Agence d'exécution, alors qu'elle fonctionnait bien au niveau 3 Maître d'ouvrage délégué-maître d'œuvre. Le nouveau règlement financier de 2008 et ses textes d'application (cf. encadré ci-dessous) devraient désormais encadrer efficacement ce processus de sélection.

Par ailleurs les procédures d'exécution sont encore perfectibles : si la mise à disposition des fonds, le contrôle financier et la supervision technique fonctionnent bien (avec toutefois quelques lenteurs), les évaluations a priori font défaut.

RECOURS A LA MAITRISE D'OUVRAGE DELEGUEE

L'article 43 du règlement financier de l'UEMOA relatif aux « Principes généraux d'exécution du budget de l'Union » dispose que

(...)« La Commission peut faire appel, en cas de nécessité, aux services d'agences d'exécution de droit public ou de droit privé qualifiées, en simple agence ou en maîtrise d'ouvrage déléguée, pour accroître l'efficacité et la productivité de ses opérations.

Peuvent intervenir en qualité d'agence d'exécution, notamment les structures ci-après :

- service spécialisé relevant d'une administration publique ;
- entité autonome spécialisée, sous la tutelle technique d'une administration publique ;
- société nationale ou établissement public ;
- agence gouvernementale spécialisée ;
- organisation non gouvernementale ;
- société privée.

La Commission peut également confier une mission de maîtrise d'ouvrage déléguée à un Etat membre sur le territoire duquel des opérations de développement sont menées.

Le choix des agences d'exécution doit suivre les procédures de passation des marchés définies au Titre 6 du présent règlement financier. Sans préjudice des contrôles à effectuer par la Commission, les agences d'exécution et les maîtres d'ouvrage délégués sont tenus de prendre les dispositions idoines pour s'assurer de la bonne gestion des ressources mises à leur disposition. »

Ces dispositions sont rendues exécutoires par le règlement d'exécution N°010/2008/COM/UEMOA *régissant le recours aux agences d'exécution et le contrôle de leurs opérations*, modifié par le règlement d'exécution N° 001/2010/COM/UEMOA.

En application de ces textes, une convention de maîtrise d'ouvrage délégué qui régit les relations entre la C/UEMOA, maître d'ouvrage, et le maître d'ouvrage délégué dans le cadre de l'opération qui est confiée à ce dernier. La sélection du maître d'ouvrage délégué suit désormais les nouvelles procédures d'appel d'offres de la Commission (Cf. décision N° 005/2009/COM/UEMOA *portant création, composition, attributions et modalités de fonctionnement de la commission des marchés et contrats de organes de l'UEMOA*). Le maître d'ouvrage délégué fait lui-même appel à la concurrence pour recruter le maître d'œuvre, comme stipulé dans la convention de MOD.

Synthèse sur l'efficience

La France en acceptant de faire exécuter les conventions de financement signées avec la Commission de l'UEMOA au titre de l'ABG et des FSP suivant les procédures de l'UEMOA a pris le soin de mettre en place des règles spécifiques afin de minimiser les risques fiduciaires et de garantir une bonne mise en œuvre du PER. L'évaluation a conclu que ses objectifs ont

été atteints. Parallèlement la France a soutenu la C/UEMOA dans la remise en cause de son dispositif institutionnel et de gestion antérieur à 2007 et a préparé ses cadres à une adaptation rationnelle au nouvel environnement de réformes (nouveau régime financier et Budget exécuté selon la logique de résultats) à travers ses appuis au renforcement des capacités. L'évolution de la situation par rapport à l'exécution des conventions de financements sus visés a montré que la France avait raison de faire ce choix.

RECOMMANDATIONS

En attendant que toutes ces réformes produisent leurs effets (horizon du moyen terme qui correspondra à la mise en œuvre du PER 2) il serait souhaitable que la France :

- conserve des règles spécifiques pour mettre en œuvre l'ABG. En effet, la consolidation de cette expérience originale devrait permettre d'avoir un effet de levier sur les autres bailleurs
- poursuive ses appuis au renforcement des capacités de la C/UEMOA y compris à travers le positionnement des AT
- reprenne le dialogue avec la C/UEMOA pour répondre à la demande d'un AT à la Direction financière et comptable.

3. COORDINATION-COMPLEMENTARITE-COHERENCE

Un (des) cadre(s) d'harmonisation des appuis entre institutions bénéficiaires et bailleurs, ainsi qu'entre organisations intergouvernementales a (ont)-t-il(s) opéré de façon satisfaisante ?

Y a-t-il eu une bonne articulation entre les appuis français au niveau régional et au niveau national ?

C3-1. Dispositifs pour assurer la coordination avec les autres bailleurs de fonds et réalité de fonctionnement de ces dispositifs

Ces dispositifs restent à créer. Ils incluent, comme mentionné dans la grille d'évaluation :

- Un protocole d'accord sur une feuille de route conclu multilatéralement avec les bailleurs
- Des missions de suivi conjoint des réalisations
- Un système de reporting inclusif selon un format harmonisé

C3-2. La coordination des PTF est de la responsabilité de la Commission qui assure le leadership de la coordination de l'aide et des ressources affectées

Les indicateurs retenus sont : la présidence des instances de coordination et de pilotage, programmation et suivi inclusifs par le bénéficiaire.

La Commission assure la présidence du comité de pilotage du PER, mais des progrès sont à réaliser dans l'association des PTF à la gouvernance du PER¹⁸ (par exemple, à travers un comité technique de suivi) et à la préparation du PER2. Par ailleurs, le suivi des réalisations du PER ne couvre pas les projets nationaux. S'agissant des appuis techniques à la Commission, le cadre reste bilatéral. Si plusieurs bailleurs (outre la France, la Commission Européenne, la BAD et la Banque mondiale) font de l'intégration régionale une priorité, ceux-ci communiquent peu sur ce thème.

C3-3. Collaboration avec les autres organisations régionales et intergouvernementales (CEDEAO notamment) et avec les Etats-membres

Collaboration de la Commission :

- Avec la CEDEAO

La collaboration avec la CEDEAO a été marquée depuis 2004 par un approfondissement du dialogue et un rapprochement entre les deux institutions. Le processus est en cours, et un cadre commun a déjà été défini pour faire avancer de concert et de conserve le dossier de l'intégration. Il comporte :

- Un programme de convergence entre les deux institutions. Aux termes d'un accord de coopération, un secrétariat technique conjoint a été établi. Les chefs de l'exécutif

¹⁸ Cf rapport ADE : *Etude sur le cadre institutionnel de mobilisation des ressources, de mise en œuvre et de suivi-évaluation du Programme Economique Régional (PER)*. Rapport révisé (avril 2008)

se réunissent deux fois par an, ainsi que le secrétariat technique pour préparer les sommets.

- Une répartition des responsabilités. Ainsi la CEDEAO est-elle chef de file dans les négociations APE. Les documents de politique sectorielle de l'UEMOA ont en retour inspiré ceux de la CEDEAO. Cette dernière « essaime » : elle a en effet créé de nouvelles institutions régionales spécialisées (création d'une « Unité de préparation et de développement des projets » (PPDU) à Lomé et d'un « Centre de la CEDEAO pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique » (ECREEE) à Praia, qui viennent s'ajouter aux autres agences spécialisées de la CEDEAO - OOAS, CCRE, GIABA, Centre CEDEAO pour le développement du genre) ou envisage la filiation d'OIG pré-existantes (CILSS), pour l'appuyer dans la mise en œuvre de ses politiques sectorielles. De son côté, l'UEMOA préfère s'appuyer sur les institutions existantes, à travers la maîtrise d'ouvrage déléguée, plutôt que promouvoir la création de nouvelles institutions régionales spécialisées.

Pour autant, de nombreux chevauchements et des problèmes de coordination subsistent entre les deux institutions, mentionnés dans les rapports de mission des assistants techniques et des conseillers régionaux. Le secrétariat technique conjoint fonctionne au ralenti, le rythme de deux réunions par an n'ayant pas été tenu (pas de réunion à ce jour en 2010). L'examen du procès-verbal de la dernière réunion en 2009 révèle qu'on s'en tient à un échange d'informations plutôt qu'à la définition de positions communes et l'harmonisation des agendas.

- Avec la BOAD

La Commission et la BOAD ont signé le 23 août 2010 un protocole sur l'utilisation du FAIR (annexé au présent rapport). Les financements reçus du FAIR sont consacrés à la fois à la bonification des intérêts des prêts et à la contrepartie nationale des financements régionaux.

D'après les statistiques que la BOAD a communiquées à la mission : sur les FCFA 65,6 milliards (€100 millions) de l'ABG française, au 10 septembre 2010, 8,6 milliards de FCFA leur auraient été attribué, dont 3,6 milliards auraient été effectivement reçus du FAIR.

La BOAD voudrait être davantage impliquée dans les projets financés par la France, et, de façon plus générale, elle estime que le rôle d'agence d'exécution du PER devrait plutôt relever de sa responsabilité car elle estime avoir une meilleure maîtrise du cycle du projet. Outre une meilleure efficacité, la BOAD pense que l'appui français aurait alors un effet de levier plus puissant, par la bonification des intérêts des prêts et en catalysant les cofinancements, notamment des autres banques de développement. En outre, les financements ne seraient plus nécessairement à fonds perdus, car les remboursements permettent de les recycler.

- Avec les OIG

La Commission a passé des conventions avec plusieurs organismes, dont l'OOAS (que la mission n'a pas rencontré), le CILSS et certaines agences de bassin. Le problème réside dans le caractère ponctuel de ces accords, avec des organismes dont certains sont (OOAS) ou vont devenir (CILSS) des institutions spécialisées de la CEDEAO. Il y a une réflexion à mener sur la

structuration des relations entre les membres de cette nébuleuse (une quarantaine d'organismes) et leur mise en réseau, ceci afin de démultiplier et au besoin d'externaliser les capacités de conception, l'action et les moyens d'intervention de la Commission.

- avec les Etats-membres.

Les points focaux fonctionnent bien pour la gouvernance économique et financière, quoiqu'avec une implication de Comités Nationaux de Politique Economique (CNPE) trop souvent limitée à la transmission de statistiques, mal ou pas du tout pour le suivi de l'intégration régionale, les politiques sectorielles et le PER, pour lequel manque un système de suivi inclusif et dans toutes ses composantes.

Collaboration de la France avec les organisations régionales :

La France est souvent présente dans la gouvernance de ces institutions, et y a souvent placé des assistants techniques. La coordination de l'assistance technique est assurée par le conseiller régional à l'ambassade de France au Burkina Faso pour ceux qui dépendent du MAEE, qui suit notamment le processus de rapprochement de l'UEMOA avec la CEDEAO. La question qui se pose parfois, compte tenu des duplications observées des activités, est : où placer les assistants techniques ? Par ailleurs, la France à travers l'AFD cofinance certains projets du PER confiés à la BOAD.

C3-4. Coordination franco-française

S'agissant de l'articulation entre l'échelon régional et l'échelon étatique :

- La France ne dispose pas de document de programmation à l'échelon régional (à la différence de l'UE, qui a des PIN au niveau national et le PIR au niveau régional), qui serait utile pour viser cette articulation.
- Les COCAC nationaux avaient été consultés par le conseiller régional de coopération lors de la préparation du FSP 2002-45. Toutefois, l'articulation entre les Documents-cadre de partenariat au niveau des Etats et la stratégie d'intervention au niveau régional laisse à désirer **[voir le cas du Sénégal Annexe 4]**. Pour donner un exemple, la France soutient à la fois l'école statistique d'Abidjan à vocation régionale dans le cadre du projet régional PACER, et l'institut équivalent à Dakar dans le cadre de la coopération bilatérale. A contrario, on peut mentionner le cas de l'EISMV ou de 2iE, qui bénéficient d'un appui dans le cadre du PACER sur financement ABG, mais aussi de FSP spécifiques et d'AT MAEE ainsi que d'un financement sur prêt de l'AFD pour 2iE.
- L'AFD a récemment nommé un correspondant au siège pour les projets à vocation régionale. Sur les relations entre les conseillers régionaux MAEE et leur administration centrale, organisée selon une logique sectorielle plutôt que régionale, nous avons recueilli des opinions contradictoires.

S'agissant de la coordination Trésor-MAEE-AFD : elle est effective au niveau de l'évaluation des appuis, comme nous pouvons en témoigner. Par ailleurs, si l'étude sur les perspectives

et les enjeux de l'intégration régionale en Afrique a été lancée par l'AFD¹⁹, elle est partagée avec le MAEE. En revanche, depuis la redistribution de l'assistance technique entre MAEE et AFD (cette dernière désormais en charge de l'AT sectorielle), des divergences de vue peuvent apparaître sur le positionnement français.

Synthèse sur coordination – complémentarité – cohérence

Les différents problèmes mentionnés sont pour beaucoup dans : la mauvaise gestion du cycle du projet, le faible taux de réalisation du PER 1 et l'absence de système de suivi global ; le faible effet de levier de l'appui français.

L'articulation régional-national devient cruciale pour la bonne mise en œuvre des politiques communautaires au niveau des Etats, qui devra à l'avenir retenir toute l'attention des parties prenantes.

RECOMMANDATIONS D'ENSEMBLE

1°) Le lancement rapproché du plan stratégique, du CBMT et du PER 2 fournit l'occasion d'une remise à plat d'ensemble du dispositif de coordination Commission-PTF, avec comme principaux éléments pour améliorer l'efficacité de l'aide (Cf. aussi développements consacrés plus loin à l'application des principes de la déclaration de Paris) :

- La multilatéralisation de l'implication des bailleurs aux différents stades du cycle du projet, avec une plateforme commune sur les politiques appuyées et la feuille de route, l'harmonisation des modalités d'intervention, la mise en pool des ressources et les obligations mutuelles
- L'amélioration du système de reporting et de suivi (caractère inclusif, avec implication des Etats, mais aussi indicateurs de résultat, les taux d'exécution, actuellement seul indicateur utilisable par l'Unité de Planification Stratégique (UPS) de la Commission pour son rapport annuel de performance, constituant un outil d'analyse très insuffisant).
- Par ailleurs les PTF, et pas seulement la France, dans une approche mutualisée visant à une cohérence d'ensemble des interventions des PTF dans la sous-région, doivent être encouragés à améliorer l'articulation de leurs appuis entre le niveau régional et le niveau national, tant au stade de la conception (documents stratégiques nationaux²⁰) qu'au stade de l'exécution (système de suivi d'ensemble)

2°) Des dispositions doivent être prises aux fins d'assurer le meilleur effet de levier aux interventions françaises, d'autant plus que les financements de l'ABG (CFA 78,7 milliards en incluant la convention 2010 signée le 9/09/2010) sont relativement faibles comparés à l'enveloppe d'ensemble du PER (FCFA 2.800 milliards).

¹⁹ STRADEVCO, «Etude préliminaire sur les perspectives et les enjeux de l'intégration régionale en Afrique », rapport phase 1, version 1 du 8 juin 2010

²⁰ Cette observation rejoint, en ce qui la concerne, celle de la Cour des comptes européenne, laquelle dans son évaluation des appuis du FED aux organisations régionales d'Afrique de l'Ouest et de l'Est juge insuffisant l'effort de mise en cohérence des Programmes Indicatifs Régionaux (PIR) et Nationaux (PIN).

3°) Le rapport spécial n° 18 de la Cour des Comptes Européennes sur *l'Efficacité de l'appui du FED à l'intégration économique régionale en Afrique de l'Est et de l'Ouest* (précité) recommande de « subordonner la poursuite de l'appui à l'intégration régionale à la signature rapide d'un accord sur la manière de parvenir à la convergence nécessaire entre les différentes organisations régionales d'une même région dans un délai fixé à l'avance, ainsi qu'à une plus large adhésion des autorités nationales au processus d'intégration régionale ».

Sans adopter une position aussi drastique, qui risquerait de compromettre les projets, les progrès et la dynamique en cours, au moins ces deux dossiers méritent-ils d'être inclus dans les négociations sur une plateforme commune d'appui au processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest.

4. EFFICACITE : Les interventions ont-elles apporté les principaux résultats attendus dans les domaines clef ? Quelle a été la qualité du partenariat entre la France et l'UEMOA ?

CRITERES GENERAUX

C4-1. Qualité de la préparation des interventions

Les indicateurs examinés sont : des objectifs SMART, l'analyse des problèmes et des risques, la cohérence interne vérifiée dans un cadre logique, un chiffrage détaillé.

La réponse est positive sur tous ces points à l'exception des objectifs SMART, aussi bien pour le projet FSP (préparé avec grand soin et, comme il a déjà été mentionné, de manière participative) que pour l'ABG (qui appuie un programme PER de qualité). Il manque des objectifs SMART autres que des taux de réalisation (les seuls, par exemple, qui nourrissent le rapport de performance annuelle émis par l'UPS de la Commission), c'est-à-dire des indicateurs de résultats. Par contre, les conventions pour la mise en œuvre du FSP décrivent les outputs avec précision, et chiffrent souvent les coûts dans des devis-programme détaillés, ce qui a autorisé la vérification du service fait. Dans le cas du PER, le chiffrage précis n'intervient qu'au stade de l'étude de pré-faisabilité.

C4-2. Progrès dans les politiques appuyées

Les résultats, formulés en termes d'outputs, sont significatifs, et de diverses natures : mentionnons la réalisation d'un plan stratégique de développement de l'informatique, le recrutement d'experts, des formations, la toilette de la réglementation des finances publiques, la formulation et/ou la mise en œuvre de politiques sectorielles et de programmes dans les domaines de l'agriculture, de la gestion de l'eau et de l'environnement, des infrastructures et des transports routiers, de la santé et de la pharmacie, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la mise à niveau des entreprises, du transport aérien. Les coups d'éclairage sectoriels ont permis de vérifier par sondage la réalité et la qualité des prestations.

REALITE DU RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL

C4-3. Les appuis ont été basés sur une analyse des besoins de l'organisation

Les indicateurs sont : l'existence d'un plan stratégique de l'institution à renforcer basé sur un audit organisationnel et opérationnel ; l'analyse des besoins en formation et l'existence d'un plan de formation.

Ni plan stratégique ni plan de formation n'existaient à l'époque de la conception du dispositif, la Direction des Ressources Humaines avait elle-même besoin d'être renforcée et ne pouvait pas apporter un réel appui **[Voir Annexe 2]**. En revanche, la France avait une

connaissance de l'intérieur de la Commission de l'UEMOA, à travers l'assistance technique et les interventions déjà en place, dont une partie a été poursuivie à travers le FSP. Elle a pu faire avec les moyens du bord, et accompagner de façon pragmatique une institution elle-même en pleine mutation.

C4-4. Les principaux défis institutionnels ont été analysés et relevés

Les indicateurs sont : Développement et renforcement des capacités humaines et institutionnelles, de conception comme de gestion ; Introduction d'une planification stratégique ; Introduction d'une culture du résultat ; Amélioration de la gestion du cycle des projets et appui spécifique pour la mise en œuvre de certaines actions et de certains projets ; Amélioration du système organisationnel et administratif pour en assurer une plus grande efficacité ; Etablissement de relations de travail entre les différentes institutions chargées de mettre en œuvre le PER et les projets qui en font partie : CUEMOA, BOAD, Etats-membres, à la fois pour l'élaboration des programmes, le choix des projets, leur financement et leur mise en œuvre.

La réponse est oui, quoique ce ne soit que partiellement du fait des appuis français. On admirera la mutation d'une institution qui dans un délai très court : s'est dotée de capacités stratégiques (panel de haut niveau, UPS, plan stratégique) ; s'est lancée dans la conception puis la mise en œuvre du PER, impliquant une vocation nouvelle (gestion du cycle du projet) et l'instauration de relations de travail avec les parties prenantes au PER, avec des résultats satisfaisants s'agissant des projets financés par la France ; a amélioré sensiblement sa gestion comptable et financière (nouveau règlement financier en 2008, nouveau système informatique intégré), ses procédures d'audit et de contrôle, ses procédures d'achat, la gestion de son patrimoine (suivi des recommandations des auditeurs externes), son organisation (nouvel organigramme en 2007) comme sa gouvernance et sa culture (introduction d'une budgétisation pluriannuelle par objectifs et d'une culture du résultat).

C4-5 et C4-6. La démarche de renforcement des capacités accompagne au mieux la mise en œuvre des programmes constitutifs du FSP et du PER.

Les capacités de gestion des appuis français au sein de l'UEMOA ont été spécifiquement renforcées

La France a participé à travers la ligne de renforcement des capacités de l'ABG au cofinancement de l'intervention du PNUD sur les aspects stratégiques, a appuyé la gestion du PER, tandis que ses exigences concernant l'exécution des interventions qu'elle finançait ont également contribué à renforcer l'institution. Elle a placé aux lieux clefs pour ses propres interventions des assistants techniques, et la mission a recueilli plusieurs témoignages de compagnonnage réussi et de bon travail en équipe avec les cadres de la Commission. Une mention particulière doit être faite du recrutement d'experts nationaux à travers le FSP et au travers de la ligne de renforcement des capacités de l'ABG, qui ont accéléré l'acquisition de compétences par la Commission. La plupart de ces experts ont vu leur contrat renouvelé ou ont été titularisés. **[Voir Annexe 2]**

C4-7. Qualité des termes de référence et du système de suivi (dispositif de reporting, évaluation interne) de l'activité des AT

Les indicateurs sont l'existence et utilisation des outils mentionnés.

La mission a eu accès aux lettres de mission et aux rapports d'activité des AT. Les lettres de mission et plusieurs rapports sont de qualité. L'évaluation externe (par la France) des assistants techniques n'a pas été réclamée ni vérifiée.

C4-8. L'AT est « habillée »

Les indicateurs sont les moyens d'accompagnement prévus et mis en œuvre tels que des voyages d'études, des visites de terrain, des stages, des bourses.

La réponse est oui, quoique parfois avec retard s'agissant des interventions financées par le FSP.

4bis. QUALITE DU PARTENARIAT AVEC L'UEMOA : Les interventions ont-elles fait appel aux meilleures pratiques, en conformité notamment avec les principes de la déclaration de Paris?

Aux principes adaptés de la déclaration de Paris, qui concernent les relations avec les Etats, nous avons ajouté celui de subsidiarité, propre aux organisations régionales.

L'Etude AFD/MAEE précitée sur *Les perspectives et les enjeux de l'intégration régionale en Afrique*²¹ note que la collaboration entre les bailleurs d'un côté et les organisations régionales est, de façon générale, difficile, pour plusieurs raisons : certaines ne sont pas habilitées à intervenir sous forme de dons (cela n'a pas gêné l'AFD, qui a agi au titre d'un mandat et avec l'argent de l'Etat, mais peut gêner les banques de développement multilatérales, c'est-à-dire constituer un obstacle aux appuis français dans un cadre multilatéral); la plupart articulent mal leurs stratégies et modalités d'intervention entre le niveau régional et le niveau national (nous l'avons déjà évoqué); les interventions au niveau régional sont peu visibles et ont peu d'impact au niveau des Etats. En Afrique, une multiplicité d'organisations régionales se chevauchent, géographiquement comme en termes de compétences (c'est le cas de l'Afrique de l'Ouest avec l'UEMOA et la CEDEAO), ce qui conduit soit à arbitrer entre l'une ou l'autre, soit à ménager la chèvre et le chou en incitant les organisations régionales à collaborer entre elles (nous l'avons déjà évoqué).

²¹ STRADEVCO, op. cit.

C4bis1. APPROPRIATION : Les organes de l’UEMOA exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l’action à l’appui du développement

L’indicateur est la qualité du dialogue avec les institutions de l’UEMOA, mesurée à l’aune des initiatives prises et de la force de proposition manifestée (expression de la demande ex ante) dans la définition du contenu et des modalités de l’aide française. La réponse est positive dans l’ensemble: comme déjà mentionné, le FSP a été élaboré selon un processus participatif ; à travers l’ABG, la France soutient le PER préparé par l’UEMOA à son initiative (décision de la Conférence des chefs d’Etats) ; par contre, s’agissant du choix et du positionnement des AT, les initiatives sont françaises mais la C/UEMOA donne son accord et est associée à l’élaboration de leurs lettres de mission.

C4bis 2. ALIGNEMENT : Les donateurs font reposer l’ensemble de leur soutien sur les stratégies régionales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires

Les indicateurs sont : la concordance avec le DSRP régional (document conjoint UEMOA-CEDEAO) et les missions de l’institution ; l’utilisation et renforcement des procédures de gestion et de passation des marchés du bénéficiaire. S’agissant du premier point, la concordance avec les missions de l’institution a déjà été examinée sous C1 (Pertinence). La concordance avec le DSRP régional est plus approximative (cf. tableau ci-dessous) : l’objectif général de ce dernier est la réduction de la pauvreté, tandis que les appuis français ciblent l’intégration régionale. Il faut descendre dans le détail du contenu des axes pour identifier les points d’adéquation.

Concordance des axes d’intervention français avec ceux du DSRP régional

| AXES FRANÇAIS | AXES DU DSRP REGIONAL |
|---|--|
| Convergence des politiques économiques et financières | Gestion des conflits et promotion de la bonne gouvernance (inclut la gouvernance économique) |
| Définition et mise en œuvre des politiques sectorielles (inclut la santé et l’éducation)) | Intégration approfondie de l’espace économique (inclut les politiques sectorielles) |
| Axe 3 Réalisation de projets intégrateurs | Développement/ interconnexion de infrastructures |
| Axe 4. Renforcement institutionnel | Renforcement du capital humain (santé et éducation) |

C4bis 3. HARMONISATION : Les actions des donateurs sont mieux harmonisées et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective

L'indicateur est : les donateurs mettent en place des dispositifs communs et simplifient leurs procédures. La réponse est non (Cf. critères C31 et C32 sous COORDINATION-COMPLEMENTARITE-COHERENCE)

C4bis 4. GESTION AXEE SUR LES RESULTATS : Gérer les ressources et améliorer le processus de décision en vue d'obtenir des résultats

L'indicateur est : La stratégie se décline en programmes par grands axes avec objectifs et indicateurs de performance.

Grands axes et objectifs oui, indicateurs de performance non.

C4bis 5. RESPONSABILITE MUTUELLE : Les donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement

L'indicateur est : évaluations mutuelles des progrès accomplis dans l'exécution des engagements souscrits.

Le comité de pilotage du FSP associait la Commission. Les missions françaises de revue sont l'occasion de procéder à ces évaluations mutuelles, mais l'accent est mis sur les engagements de la Commission plus que sur les engagements de la France.

C4bis 6. SUBSIDIARITE

L'indicateur est : les interventions de la France au niveau régional et de la CUEMOA portent sur des questions qui peuvent être traitées plus efficacement au niveau régional.

Le principe de subsidiarité s'applique également aux projets (ou à leur mise en œuvre).

Dans la plupart des cas, les interventions portaient sur la convergence ou l'harmonisation des politiques et des législations, ou des projets intégrateurs. Le caractère régional des projets d'hydraulique villageoise, tient à ce qu'ils tendent à la réduction dans les inégalités d'accès à un bien public (ce qui les rapproche des interventions européennes dans le cadre des fonds de cohésion).

En général, la maîtrise d'ouvrage des projets est déléguée aux AGETIPE et agences d'exécution nationales (exception : le PACER, géré en direct par la Commission). **[Voir Annexe 1 §2.2.3, Annexe 3, Annexe 4 §2]**

Synthèse

L'appréciation de l'efficacité des interventions est compliquée par l'absence d'indicateurs de résultats.

Or, la Commission de l'UEMOA est précisément en train d'introduire une budgétisation pluriannuelle par objectifs, c'est-à-dire axée sur les résultats, ce qui nécessite un système de suivi basé sur de tels indicateurs.

Logiquement cette évolution devrait s'accompagner du passage d'une approche projets à une approche programmes. Un tel changement présente en outre un caractère fédérateur : elle permettrait de mieux mobiliser les ressources des partenaires autour de la plateforme commune déjà recommandée. Il permettrait en outre le passage à un appui budgétaire général non ciblé, et faciliterait l'adoption des meilleures pratiques reflétées dans les principes de la déclaration de Paris.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations rejoignent celles déjà formulées sur la base de l'évaluation du tryptique coordination-complémentarité cohérence : Appuyer la mise en place par la Commission d'un système de suivi des résultats ; encourager les donateurs à intervenir sur une plateforme commune selon un protocole cosigné avec la Commission.

5. IMPACT : L'appui français a-t-il contribué à dynamiser l'intégration régionale et à renforcer les institutions concernées?

Mesurer l'impact en termes macroéconomiques des appuis français sur l'intégration régionale n'est pas possible. Ce que l'on peut et doit mesurer, c'est si l'intégration économique régionale a progressé durant la période où l'UEMOA a bénéficié des appuis français.

Ceci requiert l'existence d'un système de suivi de l'intégration régionale, complémentaire du système de surveillance multilatérale déjà en place. Le constat fait est qu'un tel système n'est pas au point :

« aucun système de suivi ne permet d'apprécier globalement l'évolution du processus d'intégration économique régionale dans les différents pays concernés »²²

« A ce jour la seule expérience aboutie de construction d'un système **opérationnel** d'indicateurs d'intégration régionale a été réalisée par UNECA dans le cadre de son rapport ARIA (UNECA, 2002) ; non dénué de critiques émises par certaines OIR ACP, ce système n'a pas perduré, faute de moyens. »²³

D'autres développements sont en cours, par le secrétariat ACP (documentation transmise par l'AFD à la mission), par UNU-CRIS, par la Banque mondiale et la BAD.

Les outils d'analyse que nous proposons consistent en une batterie d'indicateurs dérivés de nombreuses études²⁴ et qui se rapportent à trois niveaux d'analyse : macro, méso et micro-économiques.

On notera que certains Etats de l'UEMOA (et de la CEDEAO) sont sujets à des troubles ou se remettent d'un conflit et sont classés comme fragiles, ce qui signifie que leur capacité à respecter leurs engagements et à mettre en œuvre la réglementation communautaire, voire à lever les obstacles illicites à la circulation des personnes et des biens est limitée. Les indicateurs de gouvernance établis par la Banque mondiale seront suivis.

RECOMMANDATIONS

En complément du suivi de la convergence et dans le cadre de la surveillance multilatérale, la C-UEMOA devrait se doter d'un système de suivi de l'intégration régionale basé sur de tels indicateurs.

²² Source : Rapport spécial n° 18 de la Cour des Comptes Européennes sur l'Efficacité de l'appui du FED à l'intégration économique régionale en Afrique de l'Est et de l'Ouest, 2009

²³ AFD/STRATEVCO, Etude sur les perspectives et les enjeux de l'intégration régionale en Afrique, rapport phase 1, version 1 du 8 juin 2010.

²⁴ Au nombre desquels certains éléments de l'étude en cours précitée du Secrétariat ACP. Il faut citer également plusieurs documents de travail du FMI, réalisés généralement dans le cadre de la préparation des consultations au titre de l'article IV avec l'UEMOA. Ces documents figurent dans la liste des documents consultés annexée au rapport provisoire.

6. DURABILITE : Une stratégie d'atténuation des risques est-elle mise en œuvre, avec l'appui français ?

C6-1. Contribution française à la définition et à la mise en œuvre d'une stratégie d'atténuation des risques

La stratégie d'atténuation des risques fait partie du plan stratégique de l'UEMOA, préparé avec l'appui du PNUD sur financement français, qui devait être adopté en octobre 2010.

L'UEMOA a été sensibilisée à une approche holistique (non limitée aux seuls risques financiers) des risques par une inondation de ses locaux causée par des pluies diluviennes en septembre 2009. Les auditeurs externes ont recommandé la création d'un registre des risques et d'un plan de continuité des affaires, mais ces recommandations n'ont pas encore été suivies. Au sein du Département des Services Administratifs et Financiers (DSAF), la direction des Affaires Générales et du Patrimoine est chargée de la gestion des risques.

C6-2. Surveillance de la convergence et la stabilité économique et financière

Outre l'Union Douanière, le système de surveillance multilatérale, inspiré de celui mis en place par l'Union Européenne en application du traité de Maastricht instaurant l'Euro, et qui bénéficie de l'appui français aux projections macroéconomiques et aux analyses de sensibilité, est l'un des deux grands acquis de l'UEMOA. De l'application d'une stricte discipline macroéconomique et financière par les Etats dépend la stabilité et l'existence même de la monnaie unique.

C6-3 Surveillance de la politique commerciale des Etats

Une telle surveillance est indispensable pour combattre le protectionnisme insidieux (barrières tarifaires et non tarifaires), suscité par la crise, qui menace l'Union douanière. Ainsi plusieurs Etats avaient-ils réagi à contre-sens, de manière non coopérative et en contradiction avec les dispositions de l'UEMOA en faveur du marché commun lors de la crise alimentaire de 2008, en introduisant des restrictions à la circulation inter-Etats des céréales qui ont aggravé les difficultés. Plus récemment, le Sénégal a bloqué les importations d'huile de palme ivoirienne et le Mali a restreint les importations de blé en provenance du Sénégal. La Commission réagit néanmoins : en vertu des textes communautaires en matière de concurrence (qui interdisent toute entrave aux échanges communautaires), elle a demandé au Sénégal, suite à un avis du comité consultatif de la concurrence de l'UEMOA, de lever cette suspension frappant la commercialisation de l'huile de palme raffinée ivoirienne²⁵.

Par ailleurs, certains Etats ont introduit ou maintiennent des taxes spécifiques perçues au cordon douanier. Enfin, certains Etats tels que le Nigéria semblent favorables à l'introduction d'une cinquième bande tarifaire à 35% du Tarif Extérieur Commun, et s'y préparer (quand ils ne l'ont pas déjà introduite, comme la Côte d'Ivoire, ce qui a suscité la critique des services

²⁵ Cf. <http://www.uemoa.int/actualite/2010/Decision07.PDF>

du FMI en 2009)²⁶. Il faut toutefois souligner que le principal problème n'est pas tant les taxes spécifiques que les prélèvements illicites perçus le long des principaux corridors routiers (voir les rapports de l'Observatoire des Pratiques Anormales sur ce sujet). De plus, dans certains cas, les taxes spécifiques peuvent s'avérer plus efficaces que les droits ad valorem pour protéger certaines filières face à de fortes hausses des importations (cas des importations de bas-morceaux de volailles en Côte d'Ivoire).

Cette surveillance est exercée par la Commission. Une décision récente de la C/UEMOA concernant la levée de cet obstacle à la libre circulation dans le marché intra communautaire des biens fabriqués dans un Etat membre, n'a pas encore eu d'application intégrale dans certains Etats réfractaires. Aussi la politique commerciale mériterait-elle sans doute d'être incluse dans le périmètre de la surveillance multilatérale, au moyen d'indicateurs dédiés. Notons que la C/UEMOA a réalisé en ce sens en 2007 une étude pour la mise en place d'un dispositif de surveillance commerciale au sein de l'UEMOA (sur financement UE).

C6-4. Surveillance des obstacles à la circulation des marchandises et des facteurs de production

Le racket opéré sur les grands axes routiers de l'UEMOA opéré par les policiers, gendarmes, douaniers et en Côte d'Ivoire par les forces nouvelles est suivi par un Observatoire des Pratiques Anormales (OPA, qui est un dispositif conjoint UEMOA-CEDEAO), ainsi que par un projet régional de l'USAID (projet ATP) et par l'Observatoire du Corridor Abidjan-Lagos (OCAL, mis en place dans le cadre d'un projet de facilitation du commerce financé par la Banque mondiale)²⁷. Un rapport trimestriel de l'OPA relève les infractions sur les principaux corridors routiers de l'UEMOA. Une directive prise en 2005 par l'UEMOA sur la réduction des points de contrôle n'est appliquée par aucun Etat²⁸.

La mise en œuvre par les Etats des décisions de l'UEMOA en faveur de la libre circulation et du droit d'établissement des personnes est également défailante. Le problème réside notamment dans l'application au 1er octobre 2009 de la reconnaissance mutuelle des visas, adopté par règlement. L'institution du visa communautaire semble néanmoins faire l'objet d'un suivi²⁹.

²⁶ La création d'une 5^{ème} bande tarifaire émane d'une demande du Nigeria, qui demandait initialement une 5^{ème} bande à 50% ; le principe de la création de cette 5^{ème} bande a été formellement validée par l'ensemble des Chefs d'Etats de la CEDEAO (y inclus ceux des 8 Etats membres de l'UEMOA) en juin 2009 (mais le taux finalement retenu est 35%) ; les Départements sectoriels de la Commission de l'UEMOA (agriculture et industrie) y étaient favorables alors que les responsables du département « commerce » y étaient plutôt opposés (il en va de même au niveau de la Commission de la CEDEAO).

²⁷ Cf 2^{ème} rapport conjoint OPA-ATP-ALCO (aout 2010) : <http://www.watradehub.com/sites/default/files/resourcefiles/oct10/joint-alco-th-atp-english-1-web.pdf>

²⁸ Directive No 08/2005/CN/UEMOA du 16/12/2005

²⁹ Document sur l'Etat de mise en œuvre des réformes au sein de l'UEMOA présenté à la 14^{ème} session ordinaire de la conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UEMOA (mars 2010).

Synthèse sur la durabilité

La France, associée à la gouvernance de la zone franc, se montrera sans doute soucieuse de la surveillance exercée et des mesures prises pour protéger les acquis de celle-ci et préserver ses institutions au sein de l'UEMOA, et pour lever les obstacles qui demeurent à l'instauration d'un marché commun.

Chapitre V : Conclusions et recommandations

Après la période de forte reprise des années 1994-2000 qui a suivi la dévaluation du franc CFA, la création de l'UEMOA et la mise en place de l'union douanière, les dix dernières années ont été difficiles sur tous les plans pour la sous-région. Le taux de croissance a été inférieur à celui de l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne et en particulier des autres pays de l'Afrique de l'Ouest, les Etats-membres décrochant au regard de l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement et restant en queue de classement pour les indices du développement humain. Dans ces conditions, l'intégration économique a peu progressé, et on est loin de la réalisation d'un marché commun : les fruits des atouts de l'UEMOA (monnaie unique, langue commune, droit des affaires et des assurances ainsi que système comptable harmonisés) ne sont donc pas pleinement récoltés.

Les points forts de l'UEMOA sont demeurés liés à sa stabilité macroéconomique et monétaire, succès imputable à l'existence de la zone franc, aux mécanismes de convergence et à la discipline financière induite des Etats. Cette situation s'est traduite de façon plutôt favorable dans l'état des finances et de l'endettement publics. De ce fait, la sous-région a assez bien résisté à la crise mondiale, y compris son secteur bancaire. De même, son marché financier régional (qui existait il est vrai bien avant l'UEMOA) fonctionne, et les Etats (y compris ceux éprouvant des problèmes de solvabilité sur leurs emprunts extérieurs) y lèvent des montants importants.

Au cours de la période, des progrès ont été enregistrés s'agissant de la régionalisation de certains secteurs (télécommunications, transports, banques). En outre, les marchés ont été porteurs pour les matières premières de la zone, notamment l'or, le coton, le cacao, la banane, le caoutchouc et le bois. Après une phase de consolidation, uranium et pétrole sont de nouveau bien orientés.

Les institutions de l'UEMOA ont traversé la période sans dommage, et se sont même renforcées. C'est le cas de la Commission et de la Cour des comptes. Les appuis français y ont contribué.

La priorité est de lever les différents freins à la croissance de la zone :

- Dans son analyse de la faible croissance de l'UEMOA³⁰, le FMI relève les facteurs suivants : « L'UEMOA, y compris les pays les plus performants du groupe, sont distancés en ce qui concerne toute une série de facteurs qui déterminent la croissance par habitant : investissement public et privé, certains indicateurs de la compétitivité hors prix (notamment le développement et le coût des infrastructures), autres facteurs tels que l'expansion des marchés financiers, la santé et l'éducation. »
- Cette analyse, en mettant l'accent sur le retard à rattraper en matière d'infrastructures, conduit au niveau de l'UEMOA à mettre l'accent sur une relance du PER, et une mise en œuvre efficace de la récente Initiative Régionale pour l'Energie Durable (IREDD)

³⁰ FMI, Perspectives Economiques Régionales. Afrique sub-saharienne, Résilience et Risques. Octobre 2010

- Cette analyse couvre implicitement, à travers la compétitivité hors prix, des facteurs relevés dans l'arbre des problèmes, qui appellent une relance du processus d'intégration régionale: l'environnement des affaires et les obstacles à la circulation des marchandises et des biens.

L'aide française ne s'est pas portée sur certains problèmes de fonds, qui doivent retenir toute l'attention :

- L'union douanière n'a pas permis d'instaurer un marché commun, en raison de la persistance d'obstacles à la circulation des personnes et des biens.
- La fragilité de certains Etats et parfois le manque de volonté politique handicapent la mise en œuvre des réformes communautaires.
- La dynamique d'intégration régionale ne soutient pas fortement les économies, qui souffrent d'un manque de compétitivité, restent peu attractives en dehors des secteurs de rente, et dont la faible diversification peut contribuer à les exposer aux chocs exogènes. Elles croissent moins vite que les autres économies d'Afrique sub-saharienne.

Nos recommandations tournent principalement autour de deux axes :

- Concentrer l'appui français sur les obstacles à l'intégration régionale à travers le PER, l'amélioration de l'environnement des affaires, la construction du marché commun, en veillant à l'implication des Etats-membres.
- Renforcer les effets de levier des interventions françaises

Le tableau ci-dessous reprend de façon thématique nos conclusions et recommandations.

Présentation synoptique des principales conclusions et recommandations

| Thème | Constat ou conclusion | Recommandation | Destinataire | |
|-------------------------------------|--|---|--------------|------------|
| | | | France | UEMOA |
| Stratégie d'intervention | La France manque d'une stratégie d'appui à l'intégration régionale | Objectifs, moyens et modalités d'intervention doivent désormais évoluer, en fonction des circonstances et des défis à relever, et en tirant les leçons des interventions passées Appuyer les axes du plan stratégique de la Commission qui le méritent le plus : notamment l'axe n° 1 (réalisation du marché commun) sur lequel si peu de progrès ont été réalisés | X | |
| | L'articulation entre les interventions françaises au niveau régional et au niveau national mérite d'être renforcée | Etablir un document-cadre de partenariat pour l'Afrique de l'Ouest, qui couvrirait l'ensemble des appuis apportés aux organisations régionales dans cette région : UEMOA et CEDEAO, mais aussi les organisations régionales spécialisées (telles que le CILSS, les agences de bassins, etc.), à l'instar du PIR pour l'Union Européenne | X | X |
| Impact des interventions françaises | Si l'aide française a été efficace et a eu un impact sur la consolidation des institutions, elle a eu peu d'impact sur l'approfondissement de l'intégration régionale, notamment la réalisation du marché commun, qui après l'union douanière constitue l'étape suivante. Ceci parce qu'elle n'a pas ou a peu contribué à résoudre certains problèmes de fond : améliorer l'environnement des affaires, (malgré tout le travail sur les politiques sectorielles et l'harmonisation de la législation et des finances publiques) ; accélérer la réalisation des infrastructures d'interconnexion (malgré la contribution au PER) ; surmonter les obstacles juridiques et illicites, tarifaires et non | Réformes pour améliorer l'environnement des affaires, avec implication plus forte des Etats Suppression des obstacles à la circulation des personnes et des biens, avec forte implication des Etats Points d'impact privilégiés des réformes : les secteurs (productifs, d'infrastructures) | X | X X |

| | | | | |
|------------------------|---|---|---|---|
| | exercé soit à travers la bonification d'intérêts pour des investissements d'un montant beaucoup plus important, soit à travers les cofinancements par les autres banques de développement, partenaires de la BOAD, avec dans les deux cas un impact pérennisé par le caractère renouvelable des prêts ainsi suscités, à la différence des financements à fonds perdus. | <p>BOAD peut mobiliser autour de dossiers bien préparés</p> <ul style="list-style-type: none"> La BOAD est chef de file pour l'IREC | | |
| Qualité du partenariat | <p>La qualité du partenariat entre la France et l'UEMOA à travers ces appuis est bonne, avec un respect des meilleures pratiques contenues dans les principes de la déclaration de Paris néanmoins handicapé par son caractère bilatéral, et le maintien d'une approche projet plutôt que programme même dans l'appui budgétaire, qui reste ciblé, à l'appui de projets spécifiques (qui, il est vrai, s'inscrivent dans un programme d'ensemble) plutôt que des politiques régionales, ou de la stratégie de la Commission. L'intensité du dialogue sur les politiques s'en ressent. L'articulation entre les interventions des PTF auprès de l'UEMOA nécessite d'être renforcée</p> | <p>Le dialogue entre la Commission et la France doit se focaliser sur les principaux obstacles à l'intégration régionale, et sur les conditions de réalisation du marché commun (axe 1 du plan stratégique de la Commission). De façon générale, la France doit (i) favoriser les secteurs où l'UEMOA est perçue comme légitime, et son action potentiellement perçue comme efficace, et (ii) concentrer ses appuis ou son dialogue sur un nombre plus limité de priorités, et dans les domaines où la France dispose d'un avantage comparatif manifeste.</p> <p>La qualité du partenariat entre la France et la Commission de l'UEMOA serait encore meilleure, davantage conforme aux meilleures pratiques découlant de l'application des principes de la Déclaration de Paris (qui ne s'applique pas à la coopération régionale, mais gagnerait à y être étendue), si elle s'exerçait dans un cadre multilatéral, autour d'une plateforme commune formalisée³¹ entre la Commission et ses partenaires, avec alignement sur la stratégie de l'institution, mise en pool des ressources ou financements budgétaires directs et non ciblés,</p> | X | X |
| | | | X | X |

³¹ Notons que l'ambassade de France à Ouagadougou a en ce sens initié des rencontres informelles entre bailleurs pour échanger sur les bonnes pratiques.

³² Par analogie avec les trois conditions d'éligibilité à l'appui budgétaire général de la Commission Européenne : existence d'un document de stratégie inclusif (DSRP), d'un cadre macroéconomique (programme avec le FMI) et d'un plan de renforcement des finances publiques.

| | | | | |
|--|---|--|---|---|
| | | <p>recours aux procédures du bénéficiaire non seulement par la France, mais aussi par les autres partenaires, coordination de leurs appuis par la Commission, responsabilités mutuelles. La Commission, avec l'adoption d'un plan stratégique, les projections économiques et financières associées à la surveillance multilatérale, l'amélioration de sa gouvernance financière, l'adoption d'une gestion axée sur les résultats, bientôt d'un CBMT, est prête pour une telle mutation.³² La France peut user de son influence auprès des autres PTF et s'efforcer de les convaincre.</p> <p>Dans le même esprit, la France pourrait envisager à plus ou moins long terme, en fonction des progrès dans la gouvernance financière de l'UEMOA, le passage à une aide budgétaire non ciblée, et nourrir autour de l'ABG un dialogue avec la Commission sur les politiques communautaires, avec un suivi basé sur des indicateurs de performance et des objectifs convenus en commun.</p> | X | |
| | <p>Le dialogue sur les politiques nécessite un système de suivi et d'évaluation</p> | <p>En liaison avec la précédente recommandation, la France devrait appuyer la conception d'un ensemble d'indicateurs d'intégration régionale, élargi à d'autres aspects que la seule convergence économique et financière, voire la mise en œuvre du dispositif correspondant. Ce travail inspirerait utilement les autres communautés régionales d'Afrique.</p> <p>Le système de suivi de l'intégration à mettre en place doit des indicateurs macroéconomiques et méso-économiques (commerciaux, de mobilité et coûts des facteurs, d'intégration des filières productives, d'industrialisation, d'attractivité et de compétitivité : y compris le taux de change effectif réel, pour lequel des mesures existent et des séries ont été calculées par le FMI) comme microéconomiques (environnement des affaires).</p> <p>Ces indicateurs ont été pour bon nombre d'entre eux définis et</p> | X | X |

³³ Nota bene : un travail a été réalisé dans le cadre du projet « Monitoring regional intégration » financé par l'UE.

| | | | | |
|---|---|---|-----------------------------------|---|
| | | suivis par la Commission (statistiques commerciales), le FMI dans le cadre de ses consultations régulières au titre de l'article IV (surveillance) avec l'UEMOA, et par la Banque mondiale (indicateurs Doing Business) ainsi que l'ONUDI (enquêtes sur le climat des affaires). Ils ont fait l'objet de nombreuses publications ³³ . | | |
| Priorités et politiques sectorielles | <p>L'agriculture et le développement rural occupent une place importante. En dépit d'une qualité réelle des interventions ayant débouché sur la définition de politiques et leur mise en œuvre et du bon déroulement des projets, l'impact autre qu'institutionnel et juridique est peu probant (mauvaise gestion de la crise alimentaire, maintien d'un déficit céréalier, faible diversification, faibles rendements)</p> <p>A l'exception des transports routiers et aériens, l'appui aux infrastructures a été négligé, notamment au vu de la place que les infrastructures auraient du occuper dans le PER (78% des montants)</p> <p>Par ailleurs, la France n'a pas toujours résisté à la tentation du saupoudrage et les interventions n'ont pas nécessairement concerné les secteurs où les politiques étaient perçues comme les plus adéquates ni les plus efficaces</p> | <p>(p.m.) [subordonner l'appui aux politiques sectorielles à une bonne collaboration entre l'UEMOA et la CEDEAO]</p> <p>S'inspirer des principes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concentration de l'appui français sur un nombre plus limité de priorités, concertées avec l'UEMOA • Favoriser les secteurs où l'UEMOA est perçue comme légitime, et son action potentiellement perçue comme efficace • Privilégier les infrastructures, et appuyer les axes du plan stratégique de la Commission qui le méritent le plus: notamment l'axe n° 1 (réalisation du marché commun) avec des points d'impact sectoriels. • Poursuivre l'appui existant à l'agriculture et à la sécurité alimentaire, tant au niveau de l'UEMOA que de la CEDEAO, en veillant à ce que les activités financées soient cohérentes. • Envisager soit un appui budgétaire non ciblé, soit de consacrer une partie de l'aide française à l'IREC auprès de la BOAD (contribution au fonds de développement énergétique), soit à la bonification des intérêts des prêts de cette dernière. | X X X X X | X |
| Rattrapage du retard en matière d'infrastructures | Le PER n'a pas permis le rattrapage du retard de l'UEMOA en matière d'infrastructures, pour une variété de raisons. Sans préjuger des conclusions de l'évaluation en cours du PER 1: | L'aide française doit contribuer, directement ou indirectement, au rattrapage du retard en matière d'infrastructures d'interconnexion, qui constitue l'un des enjeux majeurs pour la sous-région, notamment dans une optique d'intégration régionale. L'EFFICACITÉ de l'aide française doit se mesurer exclusivement au | X | |

| | | | | |
|--|--|---|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Les investissements régionaux d'interconnexion, qui étaient la raison d'être du PER cofinancé par la France, et devaient mobiliser les montants les plus importants, accusent des retards, dus à leur complexité, à leur préparation insuffisante, à la durée du cycle du projet en ce qui les concerne, aux capacités d'absorption de la Commission qui les gèrent pour la plupart. La plupart des projets inscrits en étaient au stade initial d'identification, sans avoir fait l'objet d'une étude de faisabilité • Le cycle du projet pour les investissements d'infrastructure est long, au minimum de 5 ans • Nonobstant l'appui de l'AFD à la cellule de gestion du PER, La Commission n'est pas encore pleinement équipée, organisée et compétente pour gérer le cycle du projet, car ce n'est pas sa vocation initiale • La crise énergétique s'est aggravée, c'est seulement maintenant avec l'IRED, que ce secteur retient toute l'attention nécessaire • Les montants des investissements à réaliser sont considérables, une participation du secteur privé est nécessaire. Les conditions doivent en être réunies (cadres réglementaires | <p>bon déroulement des programmes et projets qu'elle finance, mais son IMPACT dépend du bon déroulement du PER dans son ensemble. Le soutien français au PER2 doit être subordonné à la pleine prise en compte, dans sa préparation et avant son lancement, des enseignements de l'évaluation en cours du PER1. Sur la base des résultats de l'évaluation du PER1, d'autres modalités d'exécution du PER2 pourraient être envisagées: recours accru à la BOAD (voire à la BIDC) pour la gestion des projets ; intensification du recours à des institutions spécialisées telles que les agences de bassin, le CILSS, etc. pour la mise en œuvre des programmes sectoriels</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'amélioration de la gouvernance de la Commission justifie une utilisation des fonds des autres bailleurs selon les procédures de la Commission. La France peut s'en faire l'avocate, pour un meilleur cofinancement de ses propres interventions • Inclure parmi les actions préalables au lancement du PER2 : <ul style="list-style-type: none"> ✓ La signature d'un protocole conjoint d'appui portant sur les engagements financiers, mais aussi sur les modalités d'intervention ✓ Décrire dans ce protocole la gouvernance du PER2 ✓ Disposer dans ce protocole que les PTF respectent les principes de la déclaration de Paris et mettent en pool leurs ressources dans le FAIR • Revoir le dispositif des points focaux pour une meilleure articulation régional-national • S'appuyer davantage sur la BOAD, qui maîtrise le cycle du projet, les montages financiers complexes, et donc mieux à même d'attirer des cofinancements, ainsi que sur des institutions spécialisées y c. celles de l'UEMOA comme agences d'exécution • Jouer la carte régionale : créer des marchés régionaux dotés | <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> | <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> |
|--|--|---|--|--|

| | | | | |
|------------------------------|---|--|---|---|
| | <p>harmonisés, ouverture des marchés, technicité des parties prenantes)</p> <p>Les projets et programmes régionaux financés par la France dans le cadre du PER s'exécutent bien, mieux que ceux financés par les autres partenaires selon leurs propres procédures. Le choix français de confier leur gestion à la Commission selon ses procédures était le bon. Le renforcement ultérieur de la gouvernance financière de la Commission, cantonnant les risques fiduciaires, et de sa maîtrise du cycle du projet (avec l'appui de l'AFD), les modalités judicieuses, bien définies et mises en œuvre avec soin, quoique avec lenteur, auxquelles la Commission a eu recours pour l'exécution de la plupart des projets à travers la maîtrise d'ouvrage déléguée, leur définition et leur mise en œuvre soignée, font que le pari de jouer la confiance a été gagné.</p> | <p>d'une supervision régionale (pour l'énergie, en tout premier lieu) afin de dimensionner les investissements à ces marchés, et partant d'assurer leur cohérence et d'optimiser leur rentabilité économique. Impliquer davantage les Etats pour une bonne articulation entre volet régional et volet national, pour démanteler les monopoles publics et privés, améliorer la gouvernance externe des secteurs, établir un système inclusif de suivi-évaluation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se baser sur la fixation d'objectifs et une évaluation des besoins • Se baser sur un cadrage macroéconomique, et tenir compte des capacités financières des Etats • Inscrire les projets ayant déjà fait l'objet d'une étude de faisabilité technique et économique • Actualiser le PER chaque année • Etre plus actif dans la recherche de financements. L'évaluation à mi-parcours du PER1 propose la création d'un comité technique tripartite à cet effet • Avoir davantage recours aux partenariats public/privé et au marché financier • Fédérer autour du PER le FAIR, le FRDA, le FDE, mais aussi les programmes régionaux des bailleurs (PIR, PAPED, etc.) • Renforcer la cellule de gestion du PER, certains départements techniques, les cellules nationales de suivi • Adapter l'outil budgétaire de la Commission | | <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> |
| Réalisation du marché commun | Les entraves persistantes à la circulation des biens et des personnes, alors que la crise économique et alimentaire a multiplié les tentations protectionnistes, | La priorité est de construire un consensus politique sur ces questions, liées par ailleurs au bon déroulement du programme d'infrastructure. « L'infrastructure régionale suppose un haut degré de confiance entre les pays, ne fût-ce qu'à cause de la | X | X |

| | | | | |
|--|---|---|-------------------------------------|-------------------------------------|
| | <p>s'opposent toujours à la régionalisation des marchés et des chaînes de valeur.</p> | <p>dépendance qu'elle implique vis-à-vis des voisins pour des ressources clé comme l'eau et l'électricité ». ³⁴</p> <p>Les approches transversales doivent prévaloir, y compris dans la définition des politiques sectorielles, toujours tournées vers la normalisation et la qualité (y compris sanitaire), domaines où la France est déjà intervenue, mais également vers la gouvernance des secteurs, leur ouverture à la concurrence, le démantèlement des monopoles publics et privés.</p> <p>Il convient de se concentrer sur la traduction dans l'ordre juridique interne des Etat de la réglementation communautaire et leur application, au moyen d'actions dédiées (à l'instar de celle en cours pour préparer les Etats à l'harmonisation de leurs finances publiques), ainsi que d'une bonne articulation des interventions entre le niveau régional et le niveau national par la Commission (revoir le dispositif des points focaux) comme par la France (prise en compte de la dimension régionale dans les DCP)</p> <p>Des institutions multisectorielles et pourquoi pas régionales de supervision et de régulation peuvent être envisagées, contribuant ainsi à inscrire dans les faits l'harmonisation et la régionalisation du cadre réglementaire</p> <p>Au niveau sectoriel, les acteurs sont sensibilisés à l'adéquation des politiques commerciales et de la concurrence, voire prêts à des actions de lobbying : ces aspects sont certes plutôt du ressort de l'Union Européenne ou des institutions de Bretton Woods, mais ne peuvent être négligés dans le dialogue français avec l'UEMOA et les Etats au sujet des politiques sectorielles. Il en va de même des pratiques anormales</p> <p>Les interventions doivent être prolongées auprès des Etats, par un dialogue politique et par un accompagnement technique.</p> | <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> | <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> |
|--|---|---|-------------------------------------|-------------------------------------|

³⁴ Banque mondiale/ AFD : « Infrastructures africaines : une transformation impérative », juin 2010 (page 141)

| | | | | |
|--|---|---|---|---|
| | | Les progrès dans l'application de la réglementation communautaire doivent faire l'objet d'un suivi non plus ponctuel, mais régulier. | | X |
| Renforcement institutionnel | <p>Les appuis français ont contribué au renforcement des institutions. Ils ont accéléré l'acquisition de nouvelles compétences. Ils ont soutenu l'élaboration et la mise en œuvre de politiques sectorielles, un domaine que les autres partenaires de la Commission ne couvraient pas. Ils accompagnent la Commission dans sa nouvelle vocation de gestion de projets, notamment d'investissements. Ils financent la réflexion stratégique en cours.</p> <p>Nécessité d'une stratégie des ressources humaines clairement définie au sein de la Commission de l'UEMOA (besoin d'abaisser la moyenne d'âge du personnel par un recrutement accru de jeunes, de réduire la durée des délais de recrutements par une amélioration des procédures dédiées, d'établir un plan de recrutement afin d'anticiper les prochains départs en retraite, d'un plan de formation, etc.)</p> | <p>Même si la Commission s'est considérablement renforcée sur la période, institutionnellement comme financièrement, l'UEMOA mérite toujours de recevoir des financements français. En effet, les besoins de financement du Programme Economique Régional sont considérables, la Commission ne peut en financer qu'une faible partie sur ressources propres, et elle n'a pas eu jusqu'à présent pour vocation de s'endetter.</p> <p>Pour être efficaces, les actions de formation doivent contribuer à la mise en œuvre d'un tel plan, établi sur la base d'une identification des besoins, elle-même basés sur des descriptions de poste (un appui va être reçu de l'AFD pour la préparation de ce plan)</p> | X | X |
| Gouvernance : gestion axée sur les résultats | L'énorme travail sur l'harmonisation des politiques et des réglementations, appuyé par la France, se traduit plus en textes qu'en résultats, par insuffisance d'actions d'accompagnement ou de sensibilisation | <p>Le travail sur la réglementation doit se traduire dans l'ordre juridique interne des Etats et être reflété dans les indicateurs sur la facilitation des affaires.</p> <p>L'accompagnement des réformes communautaires au niveau des Etats doit devenir un axe majeur, et le point principal d'articulation</p> | | X |
| | | | | X |

| | | | | |
|---|---|--|----------|----------------------------|
| | <p>au niveau des Etats (exceptions : en matière judiciaire et de finances publiques)</p> | <p>entre les actions au niveau régional et au niveau national.</p> <p>Généraliser les interventions visant à l’instar de ce qui est fait actuellement pour harmoniser les finances publiques à faciliter l’introduction des réformes par les Etats.</p> <p>Réfléchir au rôle que l’UEMOA pourrait jouer pour améliorer la qualité des institutions des Etats membres, par exemple en introduisant un dialogue sur leur gouvernance</p> <p>Utiliser le travail sur la réglementation communautaire comme un levier pour améliorer les classements « Doing Business » des Etats.</p> <p>La France peut appuyer certains points d’application, auprès de l’UPS (préparation du CBMT à travers le PNUD) comme auprès de certains départements sectoriels, dans la continuité des interventions passées</p> | <p>X</p> | <p>X</p> |
| <p>Coordination entre les organisations régionales et OIG intervenant en Afrique de l’Ouest</p> | <p>Le rapprochement entre la CEDEAO et l’UEMOA marque le pas, d’où des chevauchements et duplications, c’est-à-dire des pertes d’efficacité et des gaspillages de ressources.</p> <p>Quoique que cela figurât dans l’objet du FSP, les appuis français ont très peu contribué au rapprochement entre l’UEMOA et la CEDEAO. La mauvaise collaboration entre les deux institutions et la duplication de leurs activités, des initiatives contradictoires ou non concertées, dans un environnement où les capacités et les moyens sont limités et précieux, sont un luxe qui n’est pas permis. La coopération entre l’UEMOA et les OIG prend la forme de rencontres et de protocoles d’accord sur une base</p> | <p>Un accent particulier doit être mis, avec l’appui de la France, à redéfinir la stratégie et les modalités de rapprochement de l’UEMOA et de la CEDEAO, et à réactiver le processus. L’appui français aux politiques sectorielles doit être sujet à la bonne coopération entre les deux institutions dans ces domaines.</p> <p>Il est en particulier nécessaire de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • transformer le DSRP conjoint en document opérationnel • assurer une bonne articulation / coordination entre le PER2 et le Programme Communautaire de Développement (PCD) que la CEDEAO est en train d’élaborer <p>La France, présente auprès de l’UEMOA comme auprès de nombreuses OIG régionales, pourrait accompagner une réflexion par la Commission sur les voies et moyens de structurer ses relations avec ces OIG, au-delà d’accords ponctuels de coopération, en tirant éventuellement les enseignements des</p> | <p>X</p> | <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> |

| | | | | |
|--------------------------|--|--|-----------------------------|--|
| | ponctuelle, alors que la CEDEAO crée des institutions spécialisées nouvelles ou érige des institutions existantes en institutions spécialisées (cas du CILSS et de l'OOAS) | directions prises par la CEDEAO en ce domaine La France peut utiliser son influence auprès des OIG et les appuyer pour une meilleure implication (ainsi, des agences de bassin) dans l'exécution du PER | X | |
| Modalités d'intervention | <p>Le dispositif français a été pertinent et efficace :</p> <ul style="list-style-type: none"> • En phase avec les objectifs de l'organisation • Positionnement en fonction des avantages comparatifs français et des vides à combler • Bonne synergie entre les modalités d'intervention, malgré les lenteurs dans la mise en œuvre du FSP • Les modalités d'intervention, en utilisant avec certains garde-fous les procédures des organes, au mieux ont renforcé la gouvernance, et ce renforcement a parfois été accompagné par les interventions elles-mêmes (cas de la Cour des comptes), au pire ne lui ont pas nuí. Les garde-fous ont bien contrôlé les risques fiduciaires. <p>Il a toutefois souffert de certains handicaps :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faible contribution aux investissements d'interconnexion • Effet de levier insuffisant • Caractère bilatéral en contradiction avec la multilatéralisation de l'aide | <p>Les meilleures solutions sont associées à l'alignement des procédures, l'harmonisation des actions des donateurs et la multilatéralisation du cadre d'intervention, dans l'esprit de la déclaration de Paris</p> <p>Les réserves des autres partenaires quant aux procédures de la Commission sont fondées sur des rapports d'audit antérieurs à un ensemble de réformes qui depuis 2007 ont amélioré sensiblement la gouvernance de l'institution. Une mise à jour est nécessaire : la France sur la base de sa propre expérience pourrait plaider auprès des autres PTF la cause de l'UEMOA.</p> <p>Les modalités de gestion et de mise en œuvre d'un FSP successeur du 2002-45 doivent être simplifiées, le nombre de conventions doit être limité et le nombre d'interventions resserré sur les points d'impact prioritaires.</p> <p>Les assistants techniques français, présents dans de nombreux organismes régionaux, doivent l'être aussi à la Commission de l'UEMOA qui en constitue le pivot. Toutefois, avec le renforcement de la Commission, leur présence permanente peut sans doute être légère, stratégique et détachée des activités de substitution, et complétée par des missions de conseil ponctuels, d'autant plus que la Commission a l'habitude de, et sait travailler avec les consultants. Les assistants techniques doivent être placés soit auprès de l'institution qui exerce le leadership dans leur domaine, soit auprès de l'institution spécialisée qui joue le rôle d'agence d'exécution.</p> | X X X | |

| | | | | |
|--|---|--|--|--|
| | <p>dans l'esprit de la Déclaration de Paris</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si certains autres PTF (Commission Européenne) ont partiellement utilisé les procédures de la Commission, ce n'est pas avec le même succès (faible taux d'exécution des projets). Leurs réserves quant aux procédures de la Commission sont fondées sur des rapports d'audit antérieurs à un ensemble de réformes qui depuis 2007 ont amélioré sensiblement la gouvernance de l'institution. Une mise à jour est nécessaire: la France l'appelle de ses vœux, et sur la base de sa propre expérience pourrait plaider auprès des autres PTF la cause de l'UEMOA. <p>Les projets et programmes régionaux financés par la France dans le cadre du PER s'exécutent bien, mieux que ceux financés par les autres partenaires selon leurs propres procédures. Le choix français de confier leur gestion à la Commission selon ses procédures était le bon. Le renforcement ultérieur de la gouvernance financière de la Commission, cantonnant les risques fiduciaires, et de sa maîtrise du cycle du projet (avec l'appui de l'AFD), les modalités judicieuses, bien définies et mises en œuvre avec soin, quoique avec lenteur, auxquelles la Commission a eu recours pour l'exécution de la plupart des</p> | | | |
|--|---|--|--|--|

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | <p>projets à travers la maîtrise d’ouvrage déléguée, leur définition et leur mise en œuvre soignée, font que le pari de jouer la confiance a été gagné.</p> <p>Les difficultés dans la mise en œuvre du projet FSP sont imputables aux deux partenaires : complexité excessive et difficultés budgétaires du côté français, (nombre trop élevé d’interventions, tronçonnage par tranches des interventions avec multiplication des conventions, faisant chacune l’objet d’un contrôle spécifique, retards dans la mise à disposition des fonds), lenteurs révélant les limites de la capacité d’absorption du côté de la Commission.</p> <p>La synergie des trois modalités d’intervention française a été bonne. Les assistants techniques ont été placés aux bons endroits pour actionner le FSP, et les interventions au titre du FSP ont préparé celles financées par l’ABG. Cette synergie eût été encore meilleure si les assistants techniques et les experts nationaux recrutés sur financement français avaient disposé sans retard de certaines interventions au titre du FSP.</p> <p>Certains assistants techniques ont, en outre, actionné d’autres FSP non inclus dans le périmètre de la présente évaluation. Ils ont travaillé en liaison avec certaines OIG régionales et ont bénéficié de la présence d’autres assistants</p> | | | |
|--|--|--|--|--|

| | | | | |
|--|---|--|--|--|
| | techniques français dans ces organismes, contribuant ainsi à la mise en réseau de l'assistance française comme de ces organismes. | | | |
|--|---|--|--|--|

Annexes

Annexe 1 : Analyse des capacités de gestion financières et comptables, ainsi que des capacités de gestion du cycle des projets de la Commission

La mission a mené une analyse rétrospective des capacités de la C/UEMOA en gestion financière et comptable et en gestion du cycle des projets sur la période 2002-2008. Cette analyse est suivie d'une présentation des réformes que la Commission met en œuvre depuis 2008, suite à l'adoption d'un nouveau régime financier.

L'objectif principal de l'analyse est :

- de vérifier si tout au long de la première période la Commission de l'UEMOA disposait bien des capacités de gérer les interventions à bonne fin, dans la transparence, selon un bon rythme d'exécution et à un coût raisonnable, et si elle y a apporté les moyens et l'attention qu'ils méritaient
- de montrer en quoi le mouvement de réformes lancées par la Commission depuis 2008 est porteur de perspectives en particulier en termes de renforcement de capacités

L'analyse a reposé sur l'exploitation des documents mis à la disposition de la mission et des éléments d'entretien à Ouagadougou et lors des missions de terrain à Abidjan et au Sénégal.

La mission a également examiné les rapports des différents audits antérieurs. Il s'agit des rapports suivants :

- ✓ Audit organisationnel des services de la Commission de l'UEMOA, effectué par Deloitte & Touche en 2005 ;
- ✓ Analyse du système de gestion et du règlement financier de l'UEMOA, effectuée par Deloitte & Touche en 2005 ;
- ✓ Evaluation finale du PAR II, effectuée par POHL Intl. Consultants en 2005.

1. Gestion financière et comptable

Cette partie analyse les capacités de gestion de la Commission à travers la capacité (i) à sécuriser les fonds dégagés par l'aide française à l'UEMOA, (ii) à exécuter les conventions de financement, (iii) à minimiser les risques fiduciaires et (iv) à mettre en œuvre les projets financés sur les subventions françaises (y compris le suivi-évaluation).

1.1 Le système financier et comptable au niveau de la Commission

Que ce soit pour le FSP ou pour l'ABG, la France a accepté de faire prévaloir les procédures de la C/UEMOA, là où les autres bailleurs se montrent réticents, mettant en avant les dysfonctionnements de ce système. Une analyse de la qualité du système budgétaire et comptable de la Commission est dès lors nécessaire. Il faut souligner que tout en utilisant les procédures de la Commission, la France

n'en pas moins mis en place des règles et procédures spécifiques en vue de sécuriser les fonds des subventions et d'assurer leur utilisation optimale. Nous les désignerons par les termes de « **sous systèmes** » dans la suite de l'analyse. Ils concernent en particulier : (i) l'obligation d'une comptabilité auxiliaire spécifique afin de garantir un reporting fiable des flux liés à l'aide française et (ii) le recours au mode de maîtrise d'ouvrage déléguée, par opposition au mode de gestion directe utilisé dans le cas des subventions FSP.

1.1.1 La gestion de la dépense

S'agissant des dépenses du Budget propre à la Commission et aux autres organes qui s'y rattachent, les Articles 6 et 53 du régime financier de 2001 statuent que le Président de la Commission est l'Ordonnateur principal et donc le prescripteur de l'exécution des recettes et dépenses, chargé de l'établissement des comptes administratifs. L'Article 55 prévoit que l'Agent Comptable établit et présente les comptes de gestion à la Commission. Il est ensuite également stipulé que les comptes administratifs et de gestion sont transmis à la Cour des Comptes de l'Union.

L'article 64 du règlement No 10/2001/CM/UEMOA stipule que la Cour des Comptes doit examiner chaque année les comptes administratifs et les comptes de gestion qui lui sont transmis par le Président de la Commission. Aussi, l'article 38 du règlement 01/2000/CM/UEMOA du 30 mars 2000, fait obligation à la Cour des Comptes de produire un rapport annuel et un certificat de conformité des comptes des organes de l'UEMOA. A la date d'aujourd'hui seule l'année 95 a été certifiée par la Cour des Comptes.

A. La procédure de passation des marchés

L'article 38 du Règlement 10/2001/CM constitue la base de la réglementation en matière de passation de marchés au sein de la Commission. Il y est défini trois procédures distinctes relatives aux « formes d'exécution des dépenses » :

- Gré à gré (un seul bon de commande) ;
- Consultation restreinte (auprès de minimum trois fournisseurs) ;
- Appel d'offres.

La Décision 914/2002/PC, quant à elle, détermine les principes de base applicables aux opérations d'acquisition de biens et services en son article 2 :

- La Commission doit mettre en œuvre une gestion transparente et efficace des fonds des Organes de L'Union ;
- Toute acquisition doit respecter les principes :
 1. de libre jeu de la concurrence
 2. d'objectivité et de neutralité dans le choix des fournisseurs
 3. de publicité des projets d'achats et de commandes

Les diagnostics établis sur ce volet notamment par les structures ayant déjà participé à des procédures de passation de marché au niveau de la Commission (BNETD en Côte d'Ivoire et Agences

d'exécution au Sénégal) et par les Audits lancés par les bailleurs de fonds (UE en particulier) mettent l'accent sur les lenteurs qui caractérisent cette procédure.

B. La procédure de paiement

Le circuit de la dépense peut être résumé comme suit au sein de la Commission :

- Elaboration d'une DAS (Demande d'achat ou de services) par le service demandeur, signée par le Responsable du Service et l'Ordonnateur ou son Délégué ;
- Après acceptation, élaboration d'un Bon de Commande par la Direction des Affaires Générales et du Patrimoine (DAGP), visée par le Contrôleur Financier et signée par l'Ordonnateur ou son Délégué ;
- Sur cette base, une Fiche d'Engagement de Dépenses (FED) est établie par la Direction des Fonds et du Budget (DFB), visée par le Service Ordonnateur, le Contrôleur Financier et signée par l'Ordonnateur ou son Délégué ;
- A la livraison, au vu du bordereau, et après vérification de la DAGP, la liquidation de la dépense peut être confirmée moyennant l'établissement de la Fiche de Liquidation de Dépenses (FLD), également visée par le Service Ordonnateur, le Contrôleur Financier et signée par l'Ordonnateur ou son Délégué ;
- L'Ordonnance de Paiement peut alors être établie. Celle-ci est visée par le Contrôleur Financier, signée par l'Ordonnateur Principal et l'Agent Comptable ;
- Un Bordereau d'Emission contenant le titre de paiement de la dépense est soumis à l'Agent Comptable. Un Ordre de Virement ou de Règlement en Espèces, constituant le titre de paiement, est annexé et signé par l'Agent Comptable et le Président.

Au vu de la procédure utilisée au sein de la Commission dans le cadre de ses dépenses, les constats suivants peuvent être formulés :

- Une lourdeur dans le cycle des achats du fait de la multiplication des intervenants et des contrôles nécessitant un visa ou une signature. Le nombre de documents à signer est important. Les documents à contrôler doivent transiter par de nombreux services, ce qui engendre notamment en cas d'erreur ou de modification de la commande, une prolongation de délai importante et contraignante pour le service demandeur.
- Le Président de la Commission, ou son Délégué, intervient à tous les niveaux de la chaîne des dépenses en contrôlant et signant les documents relatifs à la commande, l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement ;
- Le Contrôleur Financier intervient également aux mêmes niveaux de l'exécution des dépenses, hormis l'étape finale du paiement ;
- La Présidence cumule les fonctions d'ordonnateur et de payeur (signataire des titres de paiement).

Cette procédure est très critiquée par les créanciers de la C/UEMOA qui supportent très difficilement les longs délais d'exécution qui entourent la plupart de ces étapes et expliquent les retards de paiement qui sont constatés. La lourdeur de la procédure serait à l'origine de ces dysfonctionnements qui sont diagnostiqués depuis la procédure de passation des marchés. La

sélection du bénéficiaire par appel d'offre mais aussi la signature du contrat et le démarrage des travaux sont pénalisés par des lenteurs. La centralisation excessive qui apparaît tout au long de la procédure et qui met en avant l'Ordonnateur principal du Budget ou son Représentant explique en grande partie ces lourdeurs. Les créanciers ordinaires de la C/UEMOA qui ont subi ces dysfonctionnements incriminent la lourdeur et la complexité des procédures de la C/UEMOA. La majorité des bailleurs de fonds abonde dans ce sens lorsqu'ils apprécient ces procédures. L'UE et la BAD sont particulièrement critiques : le premier bailleur rejette le recours à la procédure de passation des marchés en vigueur la Commission de l'UEMOA tandis que le second ne comprend pas l'existence de cette centralisation excessive, dont la source se trouve dans le rôle que les textes ont attribué à l'Ordonnateur principal du Budget de la C/UEMOA, qualifié de juge et partie.

Bien plus, l'examen du Règlement financier en vigueur à l'époque montre bien que la centralisation excessive imputée à l'Ordonnateur principal du Budget de la Commission ne figure pas dans les textes puisque le même texte admet la possibilité d'une délégation de signature. Ainsi, certaines manifestations du « centralisme » qu'on impute à la Commission pourraient être évitées si les textes étaient bien appliqués. En effet, dans l'Article 6 du Titre II du Règlement Financier de 2001, l'Article 6 du Titre II portant sur les intervenants chargés de l'application du dit règlement dit : « Le président de la Commission peut déléguer ses pouvoirs d'Ordonnateur et d'Administrateur Principal et opérer des délégations de signatures dans les conditions fixées à l'Article 7 ci-après.

Le même Article 7 ajoute que « Le Président de la Commission est habilité à déléguer ses pouvoirs d'Ordonnateur (i) à un membre de la Commission et (ii) aux Présidents des Organes de l'Union pour l'ordonnancement des dépenses afférentes aux crédits budgétaires accordés auxdits organes ». Le règlement Financier prévoit donc la fonction d'Administrateur de Crédit et/ou d'Ordonnateur délégué. L'application de cette disposition était susceptible d'atténuer la centralisation dont il est question plus haut

En effet, selon le rapport Deloitte-Detouche de 2004, « la réalisation des programmes est compromise par le manque de souplesse dans les procédures internes (budget, contrôle financier et administration financière) quand des paiements de prestataires de services devant se faire en un ou deux mois accusent des retards de six voire huit mois. Les procédures externes notamment en ce qui concerne les décaissements par les partenaires sont également une source de retard dans l'exécution des programmes annuels d'activité de la Commission. Cette situation a prévalu tout au long de la période 2002-2008.

1.1.2 Suivi budgétaire

Lorsque le budget était voté, les services de la Direction du Budget de la Commission prenaient des dispositions afin d'intégrer les crédits arrêtés par ligne budgétaire dans le logiciel E Procurement.

Le suivi se faisait de manière quotidienne sur base des DAS, en vérifiant si le budget est en adéquation avec la demande.

Une situation mensuelle devait faire le point entre l'ensemble des engagements et les lignes budgétaires correspondantes. Chaque fois que la Commission constatait en cours d'exercice que l'exécution du budget différait ou devait différer sensiblement des prévisions, elle avait la possibilité

de soumettre au Conseil des Ministres un projet de Budget rectificatif dénommé « collectif budgétaire ».

Le suivi semestriel qui présentait une planification des programmes d'activité est un dispositif qui ne retient, quant à lui, pas l'attention de tous les départements opérationnels. Les informations inhérentes n'ont pas été systématiquement communiquées à la DFB.

Par ailleurs, la fonction de suivi au niveau de la C/UEMOA a été insuffisamment réalisée par manque de moyens adaptés (absence d'une logistique intégrée). Comme on le verra plus loin, le suivi de la mise en œuvre des projets a été encore moins effectif par manque de ressources humaines spécialisées et d'outils adéquats ainsi que de schémas de travail cohérents.

1.1.3 L'Audit interne

La Commission de l'UEMOA, comporte un Service d'Audit Interne, disposant de deux auditeurs. Suivant le Règlement Financier en vigueur, la Direction de l'Audit interne se rattache à la Présidence. L'organigramme de la Commission traduit cette organisation mais place le Directeur du Cabinet du Président de la Commission, comme élément intermédiaire, entre le Président de la Commission et l'Auditeur Interne.

L'Auditeur Interne est nommé, suivant l'article 33 du Traité de l'UEMOA, par le Président de la Commission. Les rapports de l'Auditeur Interne sont directement adressés au Président de la Commission. Le budget de l'Auditeur interne est approuvé, comme tout autre service, par le Président de la Commission.

Un déficit en ressources humaines couplé à une organisation peu adaptée empêchait donc la structure de l'Audit interne de jouer pleinement son rôle. Le manque d'attention des autorités de la Commission, pour cette structure n'était pas de nature à corriger toutes ces défaillances.

1.1.4 Comptabilité et reporting

La nomenclature comptable, adoptée par le Président de la Commission, s'inspire du plan comptable général défini par le système comptable OHADA. L'Agence Comptable avait mis en place le plan comptable en tenant compte de la nomenclature budgétaire.

Il a été établi par des audits que la présentation des comptes au niveau des services de la Comptabilité ne répondait pas aux normes internationales (Norme IFS) en la matière. Dans le même sens, les états financiers (Compte de gestion en particulier) étaient produits sans annexe alors que leur absence était de nature à empêcher la diffusion d'une information financière et comptable complète.

A. Enregistrement des opérations comptables

Trois systèmes de comptabilité ont existé entre 2002 et 2008 au sein de la Commission. Les trois systèmes étaient définis dans le Règlement Financier 10/2001/CM et la Décision 695/2002/PC. Il s'agit de :

- la Comptabilité de Gestion traitée par les services de l'Agent Comptable ;
- la Comptabilité Administrative, destinée à l'exécution du budget, traitée par la Direction des Finances et du Budget ;
- la Comptabilité Matière, gérée par la DAGP, traitant de la comptabilité des stocks et des immobilisations.

La première, en partie double, est inspirée du système comptable OHADA et la seconde est tenue d'après la méthode dite à partie simple.

La multiplication des comptabilités traitées par différentes entités et l'insuffisance de synergies entre ces entités a engendré des difficultés d'ordre pratique : lourdeur de la procédure comptable (les mêmes opérations pouvant être comptabilisées plusieurs fois dans différents services utilisant des comptabilités différentes peu articulées entre elles). Il y a là un risque de produire une information peu fiable, la même opération pouvant être enregistrée deux fois par exemple.

La fiabilité de l'information globale était menacée. Le Règlement Financier précise en son article 23 qu'il faut un budget des Organes de l'Union et des budgets des Fonds de l'Union. Ce qui implicitement et historiquement mène la Commission à tenir une comptabilité séparée par budget, c'est-à-dire pour les opérations relatives au Fonctionnement, au FAIR, au FDC, au FR. La comptabilité analytique par projet ou par département n'avait pas encore été mise en place au niveau de la Commission.

B. Fiabilité des pièces justificatives et exploitation des documents comptables pour la gestion financière

L'examen de la balance générale des comptes produite chaque année par les services de l'Agence comptable mettait en relief l'existence de soldes élevés au niveau de certains comptes. Il s'agit pour la période 2005 à 2009 des comptes de régularisations (comptes 47 : comptes de dépenses en attente de régularisation, comptes de caisse d'avances, comptes de dépenses non ordonnancés, comptes de dépenses sans ordonnancement, comptes de consignation comptes de recettes à régulariser). Dans ces comptes sont enregistrées systématiquement depuis l'année 1995 (en position d'attente) des opérations sur des mouvements financiers, qui au vu des pièces justificatives probantes qui n'étaient pas disponibles lors de leur enregistrement comptable, doivent subir à posteriori des régularisations. Les rapports d'audit (KPMG) 2008 parlent « d'un manque de rigueur dans le suivi et la gestion de ces comptes d'après les balances des comptes à leur disposition (1999 à 2005) car les soldes de ceux-ci montrent que les régularisations nécessaires n'étaient pas opérées ».

Depuis l'année 2006, la Commission a fait des efforts pour régulariser ces comptes. Un comité a été mis en place cette année afin de résorber le retard pris dans la régularisation de ces comptes. Des régularisations ont bien eu lieu sur la période 1995-2005, mais certains comptes présentent encore de soldes élevés en 2007 et en 2008 (comptes de caisse d'avances, comptes de dépenses non ordonnancés, comptes de dépenses sans ordonnancement). Les services comptables sont toujours

mobilisés pour effectuer des régularisations mais tout ne dépend pas d'eux : les pièces justificatives qu'ils attendent en amont des services de la Direction des Finances et du Budget ne sont pas toujours disponibles.

L'existence de ces comptes avec des soldes élevés tend à hypothéquer la fiabilité des informations comptables et notamment leur caractère sincère et précis. Afin de garantir ce caractère précis, il existe un principe comptable qui veut que les dépenses de l'année en cours soient imputées dans des comptes appropriés durant l'année en cours et ne soient pas régularisables durant les exercices suivants l'exercice concerné.

1.1.5 Contrôle externe

Il s'agit des contrôles de la Cour des Comptes et des structures externes indépendantes.

Par rapport à la Cour des Comptes, l'article 38 du Règlement 01/2001/CM faisait obligation à la Cour des Comptes de l'Union de produire un rapport annuel et un certificat de conformité des comptes des organes de l'UEMOA, transmis par la Commission. Le rapport dont il est question doit se prononcer sur la conformité des comptes ainsi que sur leur fiabilité. La production des rapports annuels accusait un retard important en cours de résorption (jusqu'en 2005, seule l'année 1995 avait été certifiée). En principe, les comptes devaient normalement suivant les articles 53 et 55 du Règlement Financier être établis au plus tard pour le 30 mai, en ce qui concerne les comptes administratifs, et pour le 30 avril, en ce qui concerne les comptes de gestion.

Au-delà de la Cour des comptes, les services financiers et comptables de la Commission font l'objet d'un autre contrôle annuel. Celui-ci est effectué chaque année par le cabinet KPMG : ce contrôle doit déboucher chaque année sur la certification de comptes produits par les services de la Commission. Les rapports que la mission a examinés couvrent les périodes 2007 et 2008. Les comptes de la Commission sont certifiés avec des réserves au niveau des comptes suivants : Amortissements et Comptes de régularisation.

Au cours de la période 2002-2009, les services de la Commission ont fait l'objet d'audits externes ponctuels : Audit institutionnel (Deloitte-Touche) en 2005, Evaluation des capacités (Moore Stephens) en 2006, Evaluation du dispositif de financement de l'UEMOA (Cabinet Altair Asesores) en 2005.

En conclusion, de multiples dysfonctionnements ont pénalisé le fonctionnement du système budgétaire et comptable au niveau de la Commission au point de réduire la capacité du Système à jouer pleinement son rôle dans le paiement des dépenses (lenteurs dans la procédure), à faire un suivi exhaustif des opérations budgétaires, à retracer fidèlement ces opérations dans une comptabilité rigoureuse et sincère, à produire des documents comptables et des états financiers conformes aux normes internationales (reporting), à assurer le contrôle interne des différents mouvements budgétaires et à programmer des audits extérieurs réguliers. Ces défaillances ont tellement hypothéqué l'efficacité du système que celui-ci ne bénéficiait pas les faveurs des bailleurs de fonds. La partie française qui avait accepté d'utiliser ce système en vue d'exécuter les subventions françaises, ne pouvait donc que prendre de dispositions particulières pour s'assurer que les fonds seraient sécurisés et bien utilisés conformément aux dispositions figurant dans les Conventions.

Ces objectifs ont-ils été atteints dans le cas de l'ABG et des FSP ?

1.2 Capacités de sécurisation des fonds relatifs aux subventions françaises

Pour la domiciliation des fonds décaissés sur les subventions françaises (ABG, FSP), la partie française a exigé que ces fonds soient versés dans un compte spécial à la BCEAO. L'ouverture de ce compte spécial était une condition préalable. Cette mention figure d'ailleurs dans chacune des Conventions de financement signée entre la C/UEMOA et la France (2005, 2006 et 2007-2009), ainsi que dans les conventions FSP.

En résumé, on peut affirmer tout au long de la période analysée (2002-2008) que la Commission a fait preuve de sa capacité à sécuriser les fonds alloués dans le cadre des Conventions de financement signées avec la France. Les 100 millions d'Euros versés par l'AFD à la C/UEMOA ont bien été domiciliés dans ce compte. Il en a été de même pour les fonds FSP domiciliés dans un compte à la BCEAO.

1.3 Capacité d'absorption

Cette capacité se mesure à partir des taux d'engagement et de décaissement. Ces deux taux donnent une indication sur le niveau d'exécution d'un financement. Les bailleurs et les bénéficiaires sont très attentifs à ces variables parce qu'elles leur donnent une idée sur le niveau de consommation des financements (ou absorption).

La capacité d'absorption des financements français a été évaluée à trois niveaux :

- niveau 1 : France / Commission de l'UEMOA
- niveau 2 : Commission de l'UEMOA / Agences d'exécution agissant en qualité de maître d'ouvrage déléguée
- niveau 3 : Agences d'exécution agissant en qualité de maître d'ouvrage délégué / Maître d'œuvre et entreprises en charge des travaux

1.3.1 Niveau 1 : bailleur / bénéficiaire

L'indicateur d'appréciation est le taux de décaissement. Les versements ont été effectués par tranches selon les conventions. Les conditions fixées valaient engagements du bénéficiaire.

A. Cas de l'ABG

La procédure mise en place dans le cadre de chaque Convention précise en effet les modalités de décaissement des fonds par l'AFD :

- versement en une tranche unique (soit 20 millions d'euros par Convention) pour les subventions CZ 3049 (2005) et CZ 3058 (2006),
- versement en cinq tranches successives pour la Convention CZ 3058 (2007-2009) selon le schéma suivant :

- tranche 2007 : versement en une tranche unique de 20 millions d'euros,
- tranche 2008 : versement en deux tranches égales de 10 millions chacune, respectivement au premier trimestre et au second semestre
- tranche 2009 : versement en deux tranches égales 10 millions chacune, respectivement au premier trimestre et au second semestre

Pour le suivi des mouvements de fonds liés à ce compte, la C/UEMOA a pris l'engagement de transmettre à l'AFD :

- le relevé du compte dédié ouvert à la BCEAO chaque trimestre,
- le relevé des opérations effectuées sur ce compte et ventilées par projet et programme prévus,
- et un état des reliquats de fonds,
- un état annuel de l'utilisation de la subvention et le cas échéant du solde disponible,
- les états financiers annuels concernant les opérations financées sur la subvention certifiées par la cour des comptes de l'UEMOA auxquels sont jointes les évaluations finales indépendantes des projets financés par le PER,
- toutes les informations relatives à l'exécution des opérations financées par les subventions

La mission a constaté que la BCEAO transmet régulièrement au service comptable de la C/UEMOA les relevés de compte intitulés « FAIR-Subvention AFD » et que les différentes opérations relatives à ce compte bancaire sont retracées au niveau de la Direction des opérations du Trésor et de la Comptabilité (Commission UEMOA) dans un compte distinct. Les services financiers de la C-UEMOA tiennent en effet une comptabilité séparée de cette aide : la remise à l'AFD des documents attestant qu'en l'absence d'une comptabilité analytique au niveau du système financier et comptable de la Commission, une comptabilité auxiliaire dédiée au suivi de cette subvention a été mise en place par les services comptables de la Commission. La mission a vérifié l'existence de cette comptabilité auxiliaire au niveau de la Direction du Trésor et de la Comptabilité. Les rapports annuels d'audit du Cabinet KPMG mentionnent également la spécificité du reporting qui retrace les mouvements de ce compte réservé aux fonds reçus de l'AFD. Jusqu'ici, la C/UEMOA a toujours pris soin de transmettre les relevés de ce compte au bailleur, comme cela est prévu dans les Conventions.

Ces modalités sont différentes de celles qui sont généralement exigées par les bailleurs de fonds (Union européenne, Banque mondiale, BAD en particulier) où les versements des tranches postérieures à la première sont subordonnés à la remise des pièces justifiant l'utilisation des premiers versements. Dans le cas des subventions versées par l'AFD à la C/UEMOA, les versements en tranche unique sont simplement subordonnés à la signature des Conventions respectives et lorsque des conditions préalables sont émises, comme ce fut le cas pour la tranche 2008 de la Convention 2007-2009, **la souplesse des procédures** n'est nullement remise en cause :

- le premier versement est subordonné à la transmission d'un programme prévisionnel d'emploi pour l'année 2008 et des derniers comptes certifiés par la Cour des Comptes concernant l'exécution de la subvention de 2005,
- le deuxième versement est subordonné à la tenue de la revue annuelle, à la certification des comptes au 31 Décembre 2008 se rapportant aux crédits des subventions en cours par la Cour des Comptes, à l'élaboration du manuel de procédures et au respect des critères de performance en matière de taux d'engagement des subventions (objectif de 100% en 2006

et de 50% en 2007). La capacité d'absorption des subventions françaises par la C/UEMOA tranche nettement avec les bas niveaux de décaissement des financements des autres bailleurs (BAD et UE en particulier).

Le financement BAD au profit de la C/UEMOA en 2008 se solda par de faibles taux d'exécution (12%). La situation ne fut guère plus brillante s'agissant des financements UE. L'audit de l'UE sur la Convention de contribution mobilisée en faveur de la C/UEMOA présente des résultats négatifs en matière de consommation de crédits mobilisés à cet effet. L'audit a été lancé en 2008. Sur un projet présenté à l'origine comme un modèle de facilité, en comparaison avec les projets antérieurs financés par l'UE. La Commission de l'UE avait en effet accepté que la mise en œuvre de ce projet d'appui à l'intégration régionale de 31, 5 millions d'euros puisse se faire selon les procédures du bénéficiaire à condition d'en exclure le volet sur la passation des marchés et d'effectuer un audit de fin d'année. Mais, les résultats ont été encore une fois décevants en raison :

- de faibles taux d'exécution en 2007- 2008 et en 2009 (pour cette année supposée de rattrapage, seuls 25% des 4,4 millions d'euros avaient été consommés),
- de faibles niveaux de dépenses en trois ans de mise en œuvre de la Convention de contribution (2,5 millions d'euros sur les 20,6 millions de prévus, soit un reliquat de 18,1 millions d'euros à dépenser avant Décembre 2011)

Le faible niveau des dépenses sur ressources extérieures constaté au niveau de la C/UEMOA est mis sur le compte des procédures de déboursement des fonds de l'UE. Ces procédures ont une réputation de lourdeur et de complexité pour les pays bénéficiaires.

Tous les interlocuteurs que la mission a rencontrés au niveau de la C/UEMOA (Cabinet du Président de la Commission, Commissaires, Directeurs de Départements sectoriels, Chefs de Division et Conseillers techniques) et au niveau des Etats (Agences d'exécution agissant en qualité de maîtres d'ouvrage délégués de la C/UEMOA au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Sénégal, Confédération Générale des entreprises industrielles en Côte d'Ivoire et Syndicat professionnel des industries de mines du Sénégal ou SPIDS) ont unanimement reconnu l'efficacité des appuis français en ce qui concerne leur mise à disposition au bénéficiaire dans les délais prévus.

Il est indéniable que le sous système ABG donne des garanties de sécurisation et d'utilisation efficiente des fonds selon le respect des affectations prévues. Cela n'occulte pas le fait que les modalités d'exécution de l'ABG s'appuient sur des procédures financières qui allient souplesse et rigueur financière et sur un dispositif de suivi évaluation qui garantit la transparence et permet le suivi et le contrôle des projets exécutés.

La souplesse des dispositions sus visées, la disponibilité des fonds dans les délais requis, le partenariat entre les parties prenantes tout au long du processus d'exécution de l'aide et donc des projets ainsi financés (qui va de l'étape de l'affectation de l'aide jusqu'à celles du suivi de son utilisation et de l'évaluation de la mise en œuvre des projets financés), de même que le souci de renforcer les capacités du bénéficiaire dans le suivi de l'aide et dans la mise en œuvre des projets financés sont les points que le bénéficiaire (C/UEMOA et acteurs du terrain tant publics que privés) met en avant pour souligner l'efficacité de l'ABG .

Les preuves de la souplesse du dispositif sont mises en relief à partir des exemples suivants :

- les suggestions faites par la partie française pour que les projets ou partie de projets qui n'avaient pas été exécutés selon le chronogramme initial des projets sur la subvention de 2005 soient reprogrammés et financés sur une partie des fonds de la Convention suivante de 2006,
- la signature de la convention de financement de 2006 et celle de 2007-2009 sont intervenues malgré le report même pour des raisons parfois justifiées, de certains engagements souscrits par le bénéficiaire de l'aide (la C/UEMOA) mais non tenus dans les délais prévus initialement (engagement pour l'augmentation de la contribution au Fonds d'aide à l'intégration régionale (FAIR) sur ressources propres, opérationnalité du manuel de procédures, mise en place par la C/UEMOA d'un cadre de partenariat global avec ses différents partenaires internationaux, réalisation d'audits et d'évaluations indépendantes),
- prise en compte lors des revues de préparation des conventions de financement conduites par la partie française des circonstances atténuantes justifiant les engagements non tenus par de faiblesses de capacités avérées (faibles capacités de programmation et d'évaluation des structures appropriées de la C/UEMOA).

Du côté du donneur d'aide (Partie française), les évaluations disponibles reconnaissent que les niveaux d'exécution de l'ABG allouée entre 2005 et 2009 tels que le font ressortir les indicateurs correspondant aux taux d'engagement et de décaissement (généralement entre 50 et 100% pour toutes les subventions allouées) ont atteint les objectifs visés. Le taux d'engagement de 100% avait été atteint pour les Conventions de 2005 (cz 3049) et de 2006 (CZ 3052), tandis que les mêmes taux avaient été jugés satisfaisants pour la Convention de 2007-2009.

B. Cas du FSP

Le dispositif FSP pour le décaissement des fonds n'est pas identique au Dispositif ABG : les conditions préalables changent en effet. Même si le premier versement est subordonné à la signature de la convention, le versement des autres tranches n'intervient qu'après la transmission au SCAC de Ouagadougou des pièces justificatives des dépenses précédentes. Au niveau de certaines conventions du FSP, cette conditionnalité a en partie retardé et même amoindri la capacité d'absorption de ces fonds par la Commission. Mais d'autres difficultés étaient dues aux lenteurs de la décision administrative, aux lourdeurs de la procédure budgétaire (redondance de contrôles à priori) aux retards dans le démarrage de la mise en œuvre des projets financés.

Par rapport aux taux d'exécution des financements octroyés par les autres bailleurs (en particulier UE), où les taux d'exécution sont faibles, on pouvait parler de forte capacité d'absorption de la Commission avec les fonds FSP. Néanmoins en comparaison avec les taux d'exécution des fonds ABG, on ne pouvait passer sous silence l'existence de reliquats constatée au niveau des projets du FSP, même si la proportion par rapport aux montants décaissés était tout à fait très modeste (6,36%). Par contre, dans certains cas identifiés, le phénomène des reliquats avait simplement tourné à la paralysie, la quasi totalité de certains projets n'ayant pas été exécutée.

**FSP : Etat des conventions à clôturer + 3ème versement des reliquats
au 30 mars 2009 (en FCFA)**

| N° Convention | Objet de la convention | Montant reçu | Montant dépensé | Reliquat à reverser | 1er versement effectué | 2ème versement effectué | montant à reverser | Observations |
|---|--|----------------------|--------------------|---------------------|------------------------|-------------------------|--------------------|--|
| VI-2004-378 | Appui au système d'information et de gestion de la commission de l'UEMOA | 25 000 000 | 25 000 000 | 0 | 0 | 0 | 0 | Clôturée par le SCAC |
| VI-2004-379; 06-904- UEMOA et 2007-2964- GOUV | appui au renforcement des capacités de la Commission de l'UEMOA (expertise nationale détachée) | 390 000 000 | 271 949 000 | 118 051 000 | 0 | 0 | 0 | Conventions VI-2004-379; 06-904-UEMOA à clôturer en attendant le terme de la 2964 |
| VI-2004-380 | Appui au renforcement de l'ordre juridique communautaire | 21 259 000 | 19 874 900 | 1 384 100 | 1 384 100 | 0 | 0 | Clôturée par le SCAC Reliquat reversé |
| VI-2004-381 | Appui à la mise en œuvre de la politique agricole (PAU) | 91 123 500 | 91 123 500 | 0 | 0 | 0 | 0 | Clôturée par le SCAC |
| VI-2004-382 | Appui à la gestion , au suivi et à l'évaluation du programme d'action communautaire des infrastructures et de transports routiers au sein de l'UEMOA | 26 288 000 | 23 658 200 | 2 629 800 | 2 629 800 | 0 | 0 | Clôturée par le SCAC Reliquat reversé |
| VI-2004-384 | Appui à la mise en place d'un système de planification énergétique intégré au sein de l'UEMOA | 18 900 000 | 17 559 155 | 1 340 845 | 0 | 1 340 845 | 0 | Clôturée par le SCAC Reliquat reversé |
| VI-2004-1339 | Appui au renforcement de l'ordre juridique communautaire | 5 092 000 | 4 930 527 | 161 473 | 161 473 | 0 | 0 | Clôturée par le SCAC Reliquat reversé |
| VI-2004-1340 | Renforcement des capacités de la commission | 3 000 000 | 3 000 000 | 0 | 0 | 0 | 0 | Clôturée par le SCAC |
| VI-2004-1341 | Campagne pilote de communication et commune de l'image au sein de l'UEMOA | 78 350 500 | 68 096 237 | 10 254 263 | 0 | 10 254 263 | 0 | Clôturée par le SCAC Reliquat reversé |
| VI-2004-1342 | Appui à la mise en place de la politique agricole de l'UEMOA | 155 908 579 | 107 720 000 | 48 188 579 | 0 | 48 188 579 | 0 | Clôturée par le SCAC Reliquat reversé |
| VI-2004-1343 | Appui à la mise en œuvre et au suivi du programme commun de transport aérien dans les Etats membres | 38 545 000 | 34 091 292 | 4 453 708 | 0 | 0 | 4 453 708 | A clôturer convention certifiée |
| VI-2004-1345 | Appui au programme de promotion et de développement des centres d'excellence régionaux au sein de l'UEMOA | 36 692 500 | 11 047 300 | 25 645 200 | 0 | 25 645 200 | 0 | Clôturée par le SCAC Reliquat reversé |
| VI-2004-1346 | Appui à la promotion des médicaments essentiels au sein de l'UEMOA | 34 728 800 | 34 728 800 | 0 | 0 | 0 | 0 | A clôturer convention certifiée |
| VI-2004-1347 | Bulletin d'information des femmes de l'UEMOA | 13 143 000 | 11 787 100 | 1 355 900 | 0 | 1 355 900 | 0 | Clôturée par le SCAC Reliquat reversé |
| VI-2004-1348 | Bilan des observatoires de transports internationaux à maillon maritime | 47 139 000 | 40 465 500 | 6 673 500 | 0 | 6 673 500 | 0 | Clôturée par le SCAC Reliquat reversé |
| VI-2004-1349 | Appui à la formulation d'une politique d'aménagement du territoire communautaire au sein de l'UEMOA | 58 950 000 | 46 797 300 | 12 152 700 | 0 | 12 152 700 | 0 | Clôturée par le SCAC Reliquat reversé |
| VI-2004-1694 | Appui au renforcement de la surveillance multilatérale au sein de l'UEMOA et échanges avec la CEDEAO | 135 770 500 | 104 271 366 | 31 499 134 | 0 | 0 | 31 499 134 | A clôturer convention certifiée |
| 06-902-UEMOA | Appui à la mise en place d'un système de planification énergétique intégrée | 22 223 000 | 0 | 22 223 000 | 0 | 0 | 22 223 000 | A clôturer convention certifiée |
| | TOTAL | 1 202 113 379 | 916 100 177 | 286 013 202 | 4 175 373 | 105 610 987 | 58 175 842 | |
| | Total 1er et 2ème versement | 109 786 360 | | | | | | |
| | NB: le reliquat à reverser inclut 118 051 000 en cours d'utilisation au titre de la convention N°2007 - 2964 | | | | | | | |

Source : C/UEMOA

Le raté du FSP VI 06 903 –UEMOA « Appui à la promotion des médicaments essentiels » est à mettre au compte de la Commission qui venait de changer sa politique de médicaments alors que les interventions dans le cadre de l'appui à la politique initiale devait démarrer. Le FSP sur l'harmonisation des finances publiques était bloqué.

La clôture des conventions non encore exécutées pouvait être envisagée au niveau du Comité de pilotage en fonction de l'analyse de la situation. On cite par exemple le cas où cette éventualité a été évoquée au **5^{ème} comité de pilotage du projet du FSP 2002-45 d'appui à l'UEMOA (5 février 2008)**. Il a été en effet proposé au cours de ce comité de pilotage de clôturer 15 conventions de financements sur lesquelles seules 3 ont été exécutées à 100% (cela débouchait sur la fermeture de 10 programmes. Le montant reçu concerné s'élevait à 1.005.574.879 de FCFA. Au total, la clôture de ces conventions dégageait un reliquat de 93.219.647 de FCFA).

Certaines conventions dont l'exécution avait connu un retard, avaient pu être prolongées (cas du programme 20 qui avait été prolongée par un avenant du 12 Novembre 2007. Son montant était de 22 223 000 francs CFA.

Parmi les raisons invoquées pour expliquer l'existence de reliquats à montant somme toute modeste sur certains projets du FSP (après leur clôture par le comptable assignataire relevant du SACAC) on a donc retenu : (i) les lenteurs au démarrage de l'exécution des projets financés sur certains FSP imputables aux lourdeurs de la décision administrative au niveau de la Commission de l'UEMOA, (ii) la complexité de sa procédure de passation de marché et de recrutement des Consultants, (iii) le décalage entre les délais de l'exercice budgétaire au niveau de la Commission et les délais fixés pour la consommation des fonds de certains FSP. A ces justifications pour inadéquation des délais d'exécution de certains projets du FSP s'ajoutent les difficultés que peuvent éprouver certains Départements à rassembler les pièces justificatives dans les délais exigés.

Des projets qui ne pouvaient faire l'objet d'exécution dans les délais prévus ne pouvaient pas atteindre les objectifs initiaux fixés. Dans certains de ces cas, il avait été envisagé de réduire le nombre de programmes afin de se concentrer sur quelques programmes phares. L'exécution des FSP en fin de délai avait fait craindre la réalisation de dépenses mal préparées et mal ordonnées avec le risque de ne pas atteindre les objectifs fixés initialement.

On constate donc à travers la gestion des deux instruments ABG et FSP l'existence de sous systèmes financiers et comptables, intégrés certes au Système financier et comptable traditionnel de la Commission de l'UEMOA mais avec leurs différences respectives. Ces différences seront mises en relief en fonction des aspects analysés. Le paragraphe suivant va aborder une caractéristique principale de l'ABG (le recours à la maîtrise d'ouvrage délégué). Ce mode de gestion des projets qui s'oppose au mode de gestion directe en vigueur depuis des décennies au niveau de la Commission est une des marques spécifiques du sous système ABG : la plupart des projets financés sur FSP l'ont en effet été en mode de gestion directe, selon les procédures traditionnelles de l'UEMOA .

1.3.2 Niveau 2 : de la C/UEMOA au maître d'ouvrage délégué

Toutes les agences d'exécution que la mission a rencontrées au Burkina Faso (AGEROUTE Burkina), en Côte d'Ivoire (AGEROUTE Côte d'Ivoire) et au Sénégal (AGETIP Sénégal et AGEROUTE Sénégal) ont marqué leur satisfaction quant à la diligence mise par la C/UEMOA pour mettre les fonds à la disposition des maîtres d'ouvrage délégués, dans le strict respect des dispositions prévues.

Tableau : Décaissement des fonds subventions ABG /niveau 2

| Modalités de déboursement des tranches de la C/UEMOA aux Maîtres d'ouvrage délégués | AGEROUTE Côte d'Ivoire | Fonds de l'eau et de l'équipement rural (FEER) Burkina Faso | AGETIP Sénégal | AGEROUTE Sénégal |
|---|--|--|--|--|
| Versement de la première tranche | Avance de 50% à la signature du contrat | Avance de 50% à la signature du contrat | Avance de 50% à la signature du contrat | Avance au démarrage après signature du contrat entre la C/UEMOA et le maître d'ouvrage délégué |
| Versement des autres tranches | Le versement du solde est effectué lorsque la première tranche a été dépensée à hauteur de 60% et que les pièces justifiant les dépenses correspondantes ont été transmises à la C/UEMOA | Les tranches successives sont versées chacune après le dépôt des pièces justifiant l'emploi de la tranche précédente, en plus de la remise chaque mois du rapport financier à la C/UEMOA | Les tranches successives sont versées chacune après le dépôt des pièces justifiant l'emploi de la tranche précédente, en plus de la remise chaque mois du rapport financier à la C/UEMOA | Les tranches successives sont versées chacune après le dépôt des pièces justifiant l'utilisation de la tranche précédente. |
| Contrôle externe | | | | A la fin du projet, il y a un audit financier qui est effectué. |

Source : Mission Evaluation des Appuis français à l'intégration régionale à l'UEMOA

Dans tous ces cas, la première tranche avait été versée juste après la signature des contrats respectifs.

1.3.3 Niveau 3 : du maître d'ouvrage délégué au maître d'œuvre

Nous avons mis l'accent sur cette partie parce qu'elle symbolise l'évolution de la culture de gestion de la Commission. Taxée généralement d'excès de centralisation dans de nombreux rapports d'audit, la Commission a innové avec le mode de « maîtrise d'ouvrage délégué » où comme cela transparait explicitement, à travers ce mode, la Commission a choisi de déléguer, de « faire faire » ce qu'elle ne sait pas bien faire. Il y a là un passage de la concentration à la déconcentration. Pour bien mesurer

cette évolution, il faut faire un rappel du diagnostic qui est souvent fait sur l'un des supports que la Commission.

Tous les maîtres d'ouvrage délégués cités plus haut ont bien respecté les contrats signés avec les maîtres d'œuvre respectifs notamment dans le paiement des factures au bénéfice des entreprises ayant effectué les travaux liés à la mise en œuvre des projets du PER1 (en particulier ceux dont les financements ont été couverts par l'aide budgétaire globale française).

Le bénéficiaire reçoit généralement une avance sous caution bancaire. Les paiements des factures se font selon les étapes prévues et après approbation et validation par le maître d'ouvrage des travaux effectués à chacune des étapes.

Si le sous système ABG a protégé l'exécution des financements qu'il a couverts de 2006 à 2009 des dysfonctionnements du système UEMOA, il n'en a pas été le cas pour les FSP. L'exécution des FSP a en partie souffert des lenteurs de procédure identifiées dans le système UEMOA. Certains Directeurs de Département que la mission a rencontrés expliquent que les retards observés dans la consommation de crédits FSP et qui justifient à leur tour les dépassements de délais de clôture d'exercice, commencent en amont du cycle de projet au moment où il faut par exemple rassembler les signatures ou attendre les décisions administratives. Des délais de 3 ou 4 mois sont parfois nécessaires là où les dispositions statutaires ne prévoient que quinze jours. Par contre, les choses se sont passées différemment au niveau de l'ABG.

La consommation des subventions ABG n'obéit guère au principe de l'unité de caisse et à celui de la non affectation des recettes aux dépenses qui est courante en matière de gestion budgétaire au niveau de la compatibilité publique.. la non application de ces principes dans le cas de l'ABG s'est traduite par la mise en place de dispositions particulières qui n'ont rien de commun avec les procédures du système UEMOA. Il s'agit de dispositions suivantes :

- la domiciliation des fonds liés aux subventions françaises ABG dans un compte spécifique à la BCEAO
- l'ouverture de comptes de suivi particuliers au niveau des services comptable de C/UEMOA (exemple du Compte 716-250 Contribution AFD- Produits d'aide et subvention
- le recours au mode d'ouvrage délégué pour la consommation de ces fonds.

Les procédures de décaissement mise en place sont propres à ce type de ressources : les premiers décaissements sont effectués par le bailleur (AFD) au profit du bénéficiaire dès la signature du contrat. Cette étape est jugée satisfaisante par le bénéficiaire (la C/UEMOA). Dans le cas de l'ABG par exemple, la mise à disposition des fonds aux bénéficiaires se situe à trois niveaux : (i) le niveau AFD-C/UEMOA, (ii) le niveau C/UEMOA/Maître d'ouvrage délégué et (iii) le niveau Maître d'ouvrage délégué/Maître d'œuvre

1.4 La capacité à rendre compte

Les dispositions prises par la partie française pour le suivi des opérations sur l'ABG confirment l'existence du sous système ABG qui a été évoqué plus haut. Bien qu'intégré au Système traditionnel

UEMOA, il fonctionne avec ses propres spécificités. Pour le suivi des financements sur ABG, la Commission devait s'engager (selon l'article 5 de la Convention) à :

- la tenue de réunions trimestrielles de suivi associant les représentants des deux parties y compris dans le cadre de Comité de pilotage
- l'organisation de revues conjointes (DGTPE-MAE-AFD) deux fois par an à la C/UEMOA
- la circulation régulière de l'information entre d'une part les points focaux nationaux présents dans les Etats membres bénéficiaires des projets en exécution (Agence d'exécution des projets ou maître d'ouvrage délégué) et d'autre part la C/UEMOA et le bailleur de fonds ou la partie française,
- la transmission à la partie française de rapports et autres documents financiers,
- la réalisation de contrôle de suivi (supervision), d'audit et d'évaluations

Les engagements de l'UEMOA relatifs au suivi de la subvention (article 5 de la convention), au FAIR et au PER ainsi qu'au partenariat avec les bailleurs de fonds (article 7) ont bien été respectés.

La partie française reconnaît que la Commission de l'UEMOA a effectué un suivi attentif de l'aide française.

Les engagements de la C /UEMOA relatifs au suivi de la subvention sont prévus dans l'article 5 de la convention. La C/UEMOA doit transmettre régulièrement à l'AFD :

- les décisions de financement du FAIR,
- le relevé de compte dédié ouvert à la BCEAO (spécifique aux fonds de l'ABG),
- le relevé d'opérations effectuées sur ce compte et ventilées par projets et programmes prévus
- l'Etat des reliquats de fonds
- le compte rendu annuel de l'utilisation de la subvention (le cas échéant la prévision d'utilisation du solde disponible)
- communiquer les comptes du Fair
- ainsi que les états financiers concernant les opérations financées sur les subventions, certifiés par la Cour des Comptes.

La C/UEMOA a respecté une grande partie de ses obligations, ce qui a empêché les dysfonctionnements du Système UEMOA de paralyser l'exécution des conventions de financement sur ABG. Cela n'a pas été d'ailleurs le cas pour les subventions FSP à cause d'une intégration très forte des FSP dans le système UEMOA traditionnel. Les raisons invoquées pour expliquer cette défaillance du système UEMOA dans le cas des FSP sont la multiplication des FSP et la lenteur des procédures administratives et de passation de marché au niveau de la Commission.

Des dispositions avaient été prises par la partie française et la C/UEMOA pour pallier ces faiblesses d'ensemble du reporting comptable (l'obligation de comptabilité auxiliaire déjà évoqué plus haut). Pour pallier les dysfonctionnements comptables relevés plus haut, la partie française avait en effet exigé de la C/UEMOA qu'en l'absence de comptabilité analytique dans le système comptable en vigueur à la Commission, une comptabilité auxiliaire soit mise en place.

La mise en place de mécanismes pour un suivi budgétaire régulier et complet des subventions françaises permettait au bailleur de s'assurer que l'utilisation des fonds respectait bien les

dispositions insérées dans chacune des Conventions en matière d'objectifs et d'affectation des fonds. Pour l'ABG, la partie française avait donc les moyens de s'assurer à chaque étape du cycle de gestion des fonds que les choses allaient bien dans le bon sens. Pour le FSP, le suivi était assuré par les services du SCAC de Ouagadougou. Il a connu quelques difficultés avec l'épisode de dépenses non justifiées et non certifiées par la Cour des Comptes (absence de pièces justificatives)

Les constats des revues de suivi notent la bonne exécution des conventions de financement signés avec la France, le respect par la C/UEMOA des engagements souscrits au titre de l'article 5 de la Convention et le bon fonctionnement du Comité de suivi. La Commission de l'UEMOA a été créditée d'un suivi attentif de l'aide française.

Néanmoins des faiblesses ont été identifiées :

- Existence d'un léger décalage dans la certification par la Cour des comptes des états financiers devant être transmis par la C/UEMOA à l'AFD
- L'audit de la convention 2005, entièrement exécutée, est en cours de lancement avec un objectif de réalisation pour juillet 2010. Celui relatif à la convention 2006 devrait démarrer également dans l'année.
- Le règlement financier est en vigueur ; en revanche le manuel de procédures n'est pas encore totalement opérationnel même s'il a été déjà élaboré.
- La transmission des états financiers certifiés par la Cour des Comptes se faisait parfois un léger décalage
- La Cellule nationale de suivi installée dans chaque Etat membre est jusque là inopérante. Elle ne joue nullement son rôle de relais d'information. La mission a pu constater en Côte d'Ivoire et au Sénégal l'existence de ce dysfonctionnement dont nous analyserons les conséquences négatives dans la partie consacrée au cycle de gestion des projets.

Au niveau de la gestion des projets du FSP, l'implication de la C/UEMOA au suivi n'avait pas donné des résultats satisfaisants comme ceux constatés au niveau de l'ABG. La mission a constaté au niveau de la Commission de l'UEMOA et du SCAC de Ouagadougou que plusieurs FSP n'avaient pas pu être consommés dans les délais. Le SCAC de Ouagadougou appliquant rigoureusement la procédure mise en place estimait que, passée la date butoir de clôture d'exécution des Conventions, l'exercice devait être bouclé et les reliquats sur FSP systématiquement reversés au SCAC et remontés au Trésor français. Les deux raisons invoquées au niveau de la C/UEMOA notamment au niveau des Départements pour justifier ce dysfonctionnement sont liées à la lourdeur des procédures de la C/UEMOA (délais d'exploitation très longs dans le circuit administratif et à la phase de passation des marchés) et à un trop grand nombre de programme et de conventions de financement dans le cadre du FSP 2002-45 des FSP (leur très grand nombre avait fini par semer la confusion en l'absence de mécanismes de suivi rigoureux et surtout de structures de suivi très opérationnel). Le déficit en ressources humaines de la structure commise à ce rôle avait aussi valeur d'explication. En fin de compte, les services de la Commission avaient jusque là éprouvé toutes les difficultés pour transmettre les pièces justificatives appropriées et dans les délais au SCAC. Comme pour la

Direction de l'audit interne, le déficit en personnel du service chargé du suivi paralysait les activités de cette structure et pouvait dénoter d'un manque d'attention de la Commission pour les activités de suivi (on reviendra sur ce point dans le paragraphe consacré au suivi évaluation de la mise en œuvre des projets à la section 2).

1.5 La capacité de contrôle sur l'utilisation des fonds

Ce paragraphe renvoie à la capacité de contrôle de la C/UEMOA. Il y a deux aspects dans cette question : le contrôle interne et le contrôle externe indépendant.

A. L'Audit interne.

Le contrôle interne au sein des services de la C/UEMOA passe par l'organisation des missions d'audit interne par la Commission. Il y a au niveau de la Commission une Direction de l'Audit interne. L'examen des diagnostics établis dans le domaine de la sécurisation de fonds et leur utilisation efficiente révèle que les mécanismes établis au niveau des contrôles internes ainsi que la qualité de ces contrôles ne donnaient pas une grande assurance quant à la capacité de la C/UEMOA de garantir une utilisation efficiente des fonds. La Direction de l'Audit avait un déficit en ressources ou moyens de travail et une organisation peu adaptée à ses missions au sein de la structure. Les constats établis affirmaient que l'organisation et le cadre de travail du service ne permettaient pas à l'époque une revue efficace et indépendante des contrôles internes et des systèmes en place au sein de la Commission.

B. Les contrôles externes

La Cour des Comptes a été impliquée dans le contrôle de la mise en œuvre des projets financés sur l'aide française. En l'absence d'évaluation indépendantes sur l'exécution des projets financés sur l'ABG, la Cour des Comptes a été mise à contribution pour certifier les comptes des subventions françaises et effectuer des contrôles sur l'utilisation de ces subventions par la C/UEMOA. A ce titre, elle a procédé à la certification des comptes ABG 2005, 2006, 2007, 2008 et à la réalisation des contrôles sur place sur l'exécution des projets financés par l'aide française. Ce volet sera abordé dans la deuxième partie consacrée à la gestion du cycle de projet par la C/UEMOA. Son implication dans ce processus de contrôle lui a valu de bénéficier de projets de renforcement de capacités financés par la coopération française sur FSP : il s'agit du Séminaire de renforcement des capacités sur la Loi des Finances et la Comptabilité à Lomé en 2008 et du Séminaire d'appropriation du manuel de procédures 2007 auquel étaient conviés les Cours des Comptes des Etats membres de l'UEMOA, participation à un voyage d'études au Canada en 2008 et Séminaire pour la formation de Secrétaire en 2008.

Conclusion : L'analyse effectuée par la mission a montré qu'un dispositif spécifique (le sous système ABG) a dû être intégré au système financier et comptable UEMOA afin d'isoler l'exécution des subventions françaises sur l'aide budgétaire globale et la préserver des dysfonctionnements constatés au niveau de la Commission de l'UEMOA. Alors que la capacité de gestion de la C/UEMOA

avait été affaiblie par les dysfonctionnements du système, celle-ci avait été préservée au niveau du sous système. Durant la période couverte par l'exécution de ces subventions, le système budgétaire et comptable a été caractérisé par quelques dysfonctionnements au niveau de la passation des marchés, de l'exécution de la dépense, de l'enregistrement comptable et de la production des documents correspondants et au niveau des contrôles internes. Néanmoins, pour des raisons évoquées au début de ce paragraphe, la bonne exécution des subventions françaises sur ABG n'a pas eu à souffrir de ces faiblesses propres au système en vigueur à la C/UEMOA de 2002 à 2008, à l'exception des FSP. La gestion des FSP a en effet souffert des dysfonctionnements du système UEMOA en raison de son rattachement très étroit à ce système au cours des années 2002 à 2008.

La capacité de la C/UEMOA a donc été différente selon le système exploité : capacité avérée au plan financier et comptable dans le cadre du sous système spécifique aux subventions françaises sur ABG (avec des règles particulières), capacité avec réserve dans le sous système FSP (du fait de l'implication du système UEMOA traditionnel) et capacité affaiblie dans le cas du système traditionnel UEMOA.

2. Capacité de gestion du cycle des projets

2.1 Les capacités de la C/UEMOA à définir une stratégie économique et des politiques sectorielles communes

Le mandat confié à l'UEMOA lors de sa création en 1994 stipulait que la C/UEMOA devait procéder à la coordination des politiques sectorielles entre tous les Etats membres. La coordination des politiques sectorielles nationales dans les principaux domaines d'activité économique, tels les ressources humaines, l'environnement, l'agriculture, l'énergie, l'industrie, les mines, les transports et télécommunications devenait ainsi un enjeu pour les autorités de l'Union. Le renvoi aux politiques sectorielles communes partait du principe que pour renforcer l'intégration régionale au niveau de l'UEMOA, il était devenu nécessaire de compléter l'intégration monétaire développée depuis plusieurs décennies par les Etats membres par la définition et la coordination de politiques sectorielles communes : la vision monétaire ayant montré ses limites avec les politiques d'ajustement structurel et la dévaluation du franc CFA de Janvier 1994, il fallait désormais compléter le dispositif à partir d'une vision purement économique. Conformément aux dispositions du Protocole additionnel N° II relatif aux politiques sectorielles de l'Union, un certain nombre de documents sectoriels ont été élaborés et approuvés tels que la Politique Agricole de l'Union (Acte additionnel n°03/2001, la Politique Energétique Commune (Acte additionnel n°04/2001), la Politique Minière Commune (Acte additionnel n°01/2000).

La C/UEMOA a ainsi montré qu'elle pouvait coordonner l'élaboration par les Etats membres des politiques sectorielles communes. Le processus d'élaboration de ces politiques communes était fondé sur une approche participative, impliquant les Départements techniques de la Commission et les Etats membres. Néanmoins, « le problème lié aux politiques sectorielles communes concerne moins leur formulation et leur adoption par les instances de l'Union que leur appropriation au niveau des Etats membres et leur traduction ou leur influence dans les législations et les politiques nationales, à savoir leur transformation dans l'ordonnancement légal et des programmes dans les pays » (Document PNUD 2008).

La capacité de la C/UEMOA en matière de planification stratégique

Les entretiens que la mission a eus au niveau de la C/UEMOA, complétés par l'examen des évaluations antérieures se rapportant à la période que couvre cette évaluation rétrospective (Rapport Moore Stephens 2006, Rapport Deloitte & Touche 2005, Document PNUD-UEMOA 2008) confirment l'existence au niveau de la C/UEMOA d'un déficit en planification stratégique.

En l'absence de planification stratégique pluriannuelle au niveau de la Commission, c'est le Programme économique régional (PER) 2006-2011 qui a joué pour la Commission le reflet de sa vision au cours de toute cette période couverte par la décennie 2000. Le PER 2006-2010 : à défaut d'être un Plan stratégique, le PER n'en est pas moins un Plan élaboré par la Commission, la Banque centrale des Etats de l'Afrique centrale (BCEAO) et la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD). Substitut du Plan stratégique, il devait donner une plus grande visibilité aux actions de l'Union.

Le rapport Deloitte & Touche a présenté les autres alternatives développées au niveau de la Commission pour répondre au besoin de planification à moyen terme. Le rapport souligne le caractère relativement réduit et rudimentaire de l'expérience que la Commission de l'UEMOA a vécue au cours de la décennie 2000 en matière de planification stratégique et de la seule expérience de programmation «réelle» acquise provient de l'exercice de programmation encadré par l'assistance technique extérieure (AFD, Commission Européenne) dans le cadre de leurs financements. Pour les ressources propres de la Commission, aucune programmation ni stratégique, ni opérationnelle n'a été entreprise et mise en œuvre. L'examen des différentes phases suivies par l'Union dans ses programmations, met en relief les faiblesses suivantes : (i) Décalage entre les priorités de l'Union et celles des Départements (« la définition des éventuels programmes par un département était dépendante des priorités du département et n'était pas guidée par les priorités de l'Union et des Etats membres tant au niveau national que régional) ; (ii) Absence de véritable programmation annuelle et dès lors pluriannuelle (même si à l'initiative de chaque département et à titre individuel une certaine programmation des actions avait pu être observée ; (iii) absence de service chargé de la planification stratégique, de coordination et de véritable monitoring des programmes d'action.

Avec un tel environnement, il n'est donc pas étonnant que l'exercice de programmation pluriannuelle au niveau **de la C/UEMOA se soit heurté à l'absence d'une planification stratégique.**

2.2 La capacité de la C/UEMOA dans la mise en œuvre du projet

2.2.1 Le dispositif de mise en œuvre du PER

La mise en œuvre des projets est assurée au niveau des Départements en fonction de leurs secteurs d'appartenance. Il y a dans chaque département un chef de projet chargé de la mise en œuvre, sur la base d'une Convention signée avec des partenaires. Les modalités de mise en œuvre varient soit en exécution directe, soit à travers la maîtrise d'ouvrage déléguée.

A. Le type de projets

De façon générale, la mise en œuvre des projets du PER est de la responsabilité des Etats membres et des institutions communautaires. Il existe deux catégories de projets :

- les projets à exécution nationale appelés « canal national » ;
- les projets à exécution régionale « canal régional ».

Les projets du canal national représentent plus de trois quarts du coût global du PER. Ce sont notamment les projets relatifs aux infrastructures routières et ferroviaires, à l'interconnexion des réseaux électriques, aux télécommunications, etc.

La mise en œuvre de ces projets, qui nécessitent le plus souvent des financements très élevés, est assurée par les Etats membres à travers leurs administrations nationales compétentes ou des agences d'exécution.

Comme ces projets touchent plusieurs pays, les institutions régionales jouent le rôle de coordination et de facilitation. Par exemple, plusieurs concours sont apportés aux Etats pour lever certaines contraintes liées à la mise en œuvre des projets régionaux. A ce titre, la Commission assure :

- la coordination entre les Etats concernés par un projet en vue de réguler leurs efforts dans le sens d'accélérer collectivement la mise en œuvre ;
- la prise en charge des études de faisabilité jugées nécessaires pour lever les financements extérieurs ;
- la prise en charge des contreparties des projets ;
- la bonification des taux d'intérêts des prêts contractés par les Etats ; etc.

Les projets du canal régional

Pour les projets régionaux dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les institutions communautaires, la responsabilité de la mise en œuvre des projets revient exclusivement à leurs départements opérationnels (responsables de projet). Les projets du canal régional sont notamment le programme statistique régional, le programme de restructuration et de mise à niveau des entreprises, le programme d'appui aux centres d'excellence régionaux, le programme d'hydraulique villageoise, le programme de construction des postes de contrôle juxtaposés, etc.

Pour les programmes qu'elle réalise, la Commission a fait le choix du « faire faire » en privilégiant le recours à la maîtrise d'ouvrage déléguée. Certains programmes restent cependant réalisés directement par les Départements techniques de la Commission.

B. L'architecture institutionnelle

Les structures de pilotage et de suivi du PER sont définies dans la Décision n° 01/2004/CM/UEMOA du 18 mai 2004, adoptant le Programme Economique Régional (PER). Elles sont constituées de :

- un niveau stratégique qui fait intervenir le Conseil des Ministres comme instance d'orientation et de décision
- un niveau opérationnel qui comprend le Comité de pilotage et la Cellule de gestion du PER
- un niveau national composé des structures relais pour servir d'interface à la Commission.

Le niveau opérationnel est composé du Comité de pilotage et de la Cellule de gestion du PER. Parallèlement, la BOAD a été désignée chef de file des bailleurs de fonds pour la préparation de la Table ronde sur le financement du Programme.

Les rôles et attributions de ces différents organes sont les suivants :

- Le Comité de pilotage du PER : il a été créé en 2004 au moment de l'adoption du PER (Décision n°878/2004/P.COM/UEMOA). Il est présidé par le Président de la Commission de l'UEMOA assisté du Président de la BOAD et du Gouverneur de la BCEAO, ou leurs représentants respectifs. Le comité de pilotage joue un rôle de coordination de la mise en œuvre du PER, il oriente, arbitre et prend les décisions relatives à l'actualisation du PER et à la recherche des financements. Des représentants des Etats membres et des partenaires au

développement peuvent participer à titre consultatif aux réunions en cas de besoin. Assisté par la Cellule de gestion du PER, le Comité de pilotage se réunit deux fois par an.

- La Cellule de gestion du PER : elle assure le secrétariat du Comité de Pilotage dans la coordination du PER. Elle est notamment chargée de préparer les réunions du Comité de Pilotage et de rédiger les comptes rendus, d'élaborer le rapport d'avancement semestriel et annuel et de veiller à la conservation et à l'archivage des travaux relatifs au PER.
- Les relais nationaux : ils sont chargés de remonter l'information à la Cellule de gestion du PER pour les projets qui relèvent du « canal national » et ils ont aussi à informer les ministères nationaux sur l'état d'avancement du PER.

2.2.2 Phase de préparation des projets

L'implication de la C /UEMOA dans la mise en œuvre des projets n'a véritablement démarré qu'en 2004 avec le Programme économique régional (PER). Jusque là, la Commission n'avait aucune expérience en la matière. Lors du lancement du PER, l'argument mis en avant pour justifier le choix de la Commission par le Conseil des Ministres de l'UEMOA a d'abord été politique. Les interlocuteurs rencontrés au niveau de la Commission, en particulier au niveau des Départements techniques reconnaissent tous qu'en acceptant de jouer ce rôle, la Commission avait conscience qu'elle devait renforcer ses capacités. Elle ne disposait pas en son sein de ressources humaines spécialisées et même lorsque les ressources humaines étaient disponibles, elles n'avaient jamais été placées dans cette dynamique au niveau de la Commission.

En outre, la Commission n'avait ni réglementation, ni manuel de procédures dans ce domaine. Tout était à faire pour répondre à ce besoin d'organisation et de réglementation. En attendant, la Commission dut faire recours à l'expertise extérieure pour les projets d'initiative communautaire et procéder grâce à l'appui des Partenaires (l'aide française a à cet égard été décisive). Les projets d'origine nationale posèrent moins de problèmes, la Commission ayant laissé assez de marge aux Etats membres pour intervenir dans ce domaine. L'autre solution envisagée fut de confier à travers le système de maître d'ouvrage délégué le soin à la BOAD d'intervenir dans l'élaboration des projets. La BOAD avait le double avantage de faire partie du Comité de pilotage du PER et de disposer de l'expertise technique en la matière, l'expérience avec.

Le dispositif qui fut mis en place pour permettre à la Commission de jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre du PER et dans la gestion du cycle des projets correspondants plaça le Fonds d'appui à l'intégration régionale (FAIR) dans une position centrale.

Les principes d'intervention du FAIR sont : la concentration, la programmation, le partenariat (entre les Etats membres, la Commission, la BOAD et les bailleurs de fonds) et l'additionnalité (l'Etat membre est co-financeur aux côtés de la Commission).

Encadré : Les modalités d'intervention du FAIR

Le Conseil des Ministres a compétence pour arrêter les principes d'intervention du FAIR, les règles de gestion et la liste des régions éligibles. Il fixe également l'enveloppe globale du Fonds. Il approuve le budget du FAIR.

La Commission est en charge du bon fonctionnement du Fonds : Elle adopte le manuel des procédures et la convention d'agence avec la BOAD, chargée aux termes du règlement, d'une mission d'agence d'exécution consistant à évaluer le projets, en assurer le suivi et en faire l'évaluation rétrospective.

Le FAIR dispose d'un compte non rémunéré ouvert par la Commission auprès de la BCEAO.

Le fonds peut être alimenté par des ressources communautaires et des Etats membres et par des dons.

Le FAIR intervient sous deux formes :

la subvention directe aux projets et programmes (pour les interventions dans les domaines des infrastructures à caractère économique et social) ;

la bonification d'intérêt des prêts ou lignes de refinancement de la BOAD (pour les interventions de même nature).

Les financements peuvent avoir pour objet des programmes d'initiative nationale formulés par les Etats ou des programmes d'initiative communautaire émanant des organes de l'Union, de la BOAD ou d'au moins deux Etats membres. Le règlement stipule qu'un effort de concentration doit être fait en faveur des programmes nationaux et de l'objectif 1.

Du point de vue des procédures du FAIR, la mission a relevé quelques insuffisances :

L'exploitation du dispositif de fonctionnement du FAIR dans le processus de mise en œuvre du PER au cours de la période allant de 2006 à ce jour, a été contrariée dans l'attente de l'adoption du manuel de procédures sur le FAIR et la non implication de la BOAD comme « agence d'exécution principale du FAIR ». Les deux actions avaient pourtant été prévues dans le règlement fixant les modalités d'intervention et de gestion du FAIR. Le premier déficit résulte d'un dysfonctionnement au niveau de la C/UEMOA alors que le second semble plus complexe. Le manuel de procédures pour la gestion du FAIR, pourtant prévu dans le règlement fixant les modalités d'intervention et de gestion de ce dernier, n'avait pas toujours été réalisé pendant cette période.

La BOAD n'avait pas été désignée comme l'« agence d'exécution » principale du FAIR (entendue par le règlement du FAIR comme étant en charge de l'évaluation, du suivi et des évaluations rétrospectives des projets), la Commission estimant que la BOAD demandait une rémunération jugée excessive en contrepartie de cette mission. La BOAD n'intervient donc que pour financer les projets du FAIR choisis par elle. Pour ceux-là, elle assure de fait une mission d'agence d'exécution. Par

ailleurs, sa capacité actuelle de prêt sur le secteur non marchand est limitée à 30 milliards de FCFA, faute de ressources concessionnelles suffisantes. En 2005, la BOAD n'aurait donc pas été en mesure de financer les huit projets nationaux, s'ils avaient pu être tous transmis en temps à son Conseil d'administration.

Ce positionnement de la BOAD comme agence d'exécution principale du FAIR aurait eu un double mérite : (i) faire bénéficier les services de la C /UEMOA de l'expertise de la BOAD dans le domaine de la gestion du cycle des projets en attendant un renforcement de leurs propres capacités et (ii) impliquer beaucoup plus la BOAD, membre du Comité de pilotage élargi pour la mise en œuvre du PER 2006-2021.

La Commission a donc eu recours à l'expertise extérieure (à travers les cabinets de Consultants) pour intervenir dans la phase de préparation des projets d'initiative communautaire. Les Consultants ont travaillé sous la coordination des Départements concernés, appuyés parfois par les Assistants techniques dont les missions ont été couvertes par des financements français. La préparation des projets à caractère national a été coordonnée dans chaque Etat par des structures nationales. Dans le premier cas, ce sont les ressources du FAIR qui ont financé sur subvention les études de faisabilité de projets et des projets pilotes, avec pour objectif de créer un effet d'entraînement, permettant l'apport par d'autres partenaires de ressources complémentaires en subventions.

Pour les projets communautaires, les projets ont été identifiés et instruits par les services de la Commission compétents qui jouent le rôle d'agence d'exécution (Départements techniques de la Commission, et la décision de financement revient au Président de la Commission.

2.2.3 Capacité d'exécution des projets financés sur l'aide française

Il s'agit indirectement de la mise en œuvre du PER dans le cas de l'ABG et des activités de renforcement des capacités dans le cas des FSP.

A. L'exécution des projets FSP

L'exécution des projets financés sur FSP s'est faite en mode direct entre la Commission (maître d'ouvrage) et les différents maîtres d'œuvre. Les activités ont été réalisées sur la base des procédures de l'UEMOA (passation de marchés, procédures financières et suivi évaluation). Par contre, pour le versement des tranches du bailleur au bénéficiaire, ce sont les procédures du SCAC qui ont été utilisées surtout en matière de contrôle.

Résultats de l'évaluation :

La mission a constaté qu'à l'inverse de ce qui s'est passé au niveau de l'ABG, la consommation des fonds sur FSP n'a pas été totale, même si 94% des montants ont été décaissés. A la date de clôture, les fonds qui n'ont pas été consommés ont été systématiquement transformés en reliquats. Le montant de certains reliquats est important pour quelques conventions (près de 40% de certaines subventions spécifiques). Les trois principales difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des FSP résultent (1) du retard dans la mise à disposition des fonds français, (2) des lourdeurs des procédures et (3) de l'inadaptation des procédures de la Commission pour la mise en place des crédits. Au-delà des difficultés rencontrées dans le décaissement des fonds (de 2005 à 2009, les textes du contrat n'ont été signés qu'en 2009, les lenteurs de la procédure de décaissement étant imputée à l'absence

de pièces justificatives), le Département de l'Aménagement du territoire communautaire, du Transport et du Tourisme /DATC reconnaît que l'une des difficultés rencontrées à leur niveau se trouve dans le déficit en effectif de l'unité chargée de la mise en œuvre du Programme.

Le tableau suivant donne le détail des difficultés identifiées.

Tableau : Difficultés rencontrées dans l'exécution des projets FSP

| | |
|--------------------------------------|---|
| <p>Gestion financière FSP</p> | <p><u>Retard dans la mise en place des fonds :</u></p> <p>L'exemple du projet FSP médicament peut illustrer d'autres cas. Le projet médicament a été conçu en 2001, approuvé par le Comité directeur du FSP en septembre 2002, et a fait l'objet d'une convention de financement entre la France et la Commission de l'UEMOA en février 2003. L'assistance technique a été mise en place en janvier 2004.</p> <p>Le Comité de pilotage du FSP 2002-45 a constaté en février 2006 qu'au 36^{ème} mois de vie de ce projet de trois ans, et 26 mois après la mise en place de l'assistance technique, seulement 20% des crédits prévus pour réaliser les activités du volet 3.3.2 ont été réellement mis à la disposition de la Commission (36 millions /185 millions).</p> <p><u>En plus, il y a eu un décalage entre le programme du FSP et les besoins de la Commission au démarrage du projet</u></p> <p>Le programme du FSP a été conçu avant le 11 septembre 2001. De nombreux événements sont à prendre en considération depuis cette date, notamment, le développement du réseau franco-africain des laboratoires de contrôle de qualité des médicaments, le lancement du projet OMS/UE/ACP d'appui aux politiques pharmaceutiques, l'émergence d'une nouvelle vision en matière d'approvisionnement en médicaments, etc.</p> <p>Il est nécessaire de redéfinir le contenu du programme de travail afin de tenir compte des progrès accomplis dans l'Union dans le domaine du médicament</p> <p><u>Lourdeurs des procédures de la Commission</u></p> <p>Ce dysfonctionnement a été évoqué plus haut. Dans le cas des FSP, les récriminations de nos interlocuteurs lors des entretiens ont visé en particulier les lenteurs dans la décision administrative et les retards dans la procédure de passation de marchés. Les rapports d'audits que nous avons cités plus haut ont également confirmés ces arguments.</p> <p><u>Inadaptation des procédures de la Commission pour la mise en place des crédits :</u></p> <p>L'article 7 de la convention de financement précise que les fonds mis à disposition de la Commission « sont utilisés conformément aux règles budgétaires et comptables régissant les dépenses de la Commission ».</p> <p>Ces règles, notamment la procédure des marchés est particulièrement inadaptée pour le recrutement de consultants répondant à des spécifications très spécifiques.</p> |
|--------------------------------------|---|

Le recours au mode d'exécution direct a été un échec. Cet échec doit cependant être relativisé afin d'éviter une appréciation entièrement négative de l'instrument FSP. Les Directeurs des Départements techniques que la mission a rencontrés au niveau de la Commission ont apprécié avec insistance (i) l'impact positif des subventions FSP sur le lancement de certaines études préalables à l'élaboration des programmes ciblés par les Départements respectifs et (ii) sur le renforcement des capacités de la Commission dans divers domaines de planification et de gestion.

Au niveau du Département de l'aménagement du territoire communautaire, du transport et du tourisme (DATC), du Département du développement rural des ressources naturelles et de l'environnement (DDRE), les responsables reconnaissent que ce sont les subventions FSP qui ont permis le financement des activités de renforcement des capacités au profit de leurs Départements respectifs. De plus, cet appui a particulièrement été apprécié, car il a permis de recrutements d'experts nationaux pour renforcer ces 2 départements au moment où la Commission avait « gelé » l'ensemble des recrutements à cause du problème des arriérés de paiement du PCS de la Côte d'Ivoire.

Par ailleurs, la multiplication des FSP dans des délais courts a rendu complexe le processus de leur gestion.

B. L'exécution des projets financés sur l'aide budgétaire globale (ABG)

La Commission a introduit le mode d'ouvrage délégué pour l'exécution de certains projets du PER 2006-2010, financés sur l'aide budgétaire globale. L'encadré suivant donne des indications sur les principales étapes de ce mode d'exécution

Encadré : Mode d'ouvrage délégué

Identification des agences d'exécution susceptibles de servir de maître d'ouvrage délégué après des missions d'identification et par la suite consultation du Fichier « Agences d'exécution »

Recrutement du maître d'ouvrage délégué parmi les agences d'exécution ciblées en principe après appel à concurrence selon les procédures de l'UEMOA (Mais l'appel à concurrence n'est pas systématisé : il n'y a pas appel à la concurrence dans les Etats membres où la formule de maîtrise d'ouvrage délégué est encore récente et où les agences d'exécution ne sont pas en grand nombre)

Mise en œuvre avec la signature de la convention entre la C/UEMOA et l'agence d'exécution

Recrutement des entreprises bénéficiaires selon la procédure de réglementation des marchés publics de l'UEMOA

Demande de non objection à la C/UEMOA pour validation de la procédure d'appel d'offres et de sélection du maître d'œuvre, avec transmission des dossiers d'appel d'offre et des procès verbaux

Contrôle de la Direction Générale des marchés publics dans le pays de mise en œuvre du projet pour valider le processus de sélection

Démarrage de la procédure de mise en œuvre avec le versement de la première tranche des fonds de la C/UEMOA au maître d'ouvrage délégué, après la signature des contrats entre d'une part la C/UEMOA et l'agence d'exécution et d'autre part entre l'agence d'exécution et le maître d'œuvre.

Versement de la première tranche du maître d'ouvrage délégué au maître d'œuvre

Démarrage des travaux.

Transmission des rapports techniques de supervision (rapports d'étape) produits par le maître d'ouvrage délégué à la C/UEMOA et des rapports financiers chaque mois

L'appréciation de la procédure de décaissement a été faite plus haut : elle a donné satisfaction à toutes les parties notamment du côté des bénéficiaires (maître d'ouvrage délégué et maître d'œuvre). La C/UEMOA a mis en place des soupapes de sécurité : un audit réalisé par ses services durant la période de mise œuvre du projet lui permet de vérifier directement le niveau d'exécution des travaux. Les entreprises qui gagnent le marché en qualité de maître d'œuvre peuvent avoir une provenance (i) nationale, (ii) UEMOA et (iii) hors UEMOA.

Les forces du système de la Maîtrise d'ouvrage déléguée :

L'introduction du mode d'exécution « maître d'ouvrage délégué » dans le système de gestion des projets de la Commission et dans son système financier et comptable a influencé positivement le fonctionnement de ce système sur les aspects liés à la gestion du cycle des projets et au niveau administratif et financier.

En amont :

Le suivi devient régulier et commence dès le démarrage du projet avec l'obligation pour le bénéficiaire du marché avec l'UEMOA, de présenter des documents de démarrage contenant une analyse de la situation et des orientations stratégiques incluant la démarche méthodologique de l'entreprise chargée de conduire le déroulement des travaux. Le maître d'œuvre doit transmettre au maître d'ouvrage un rapport préliminaire à l'agence d'exécution chargée de la maîtrise d'ouvrage délégué (qui doit l'approuver). Le rapport préliminaire est articulé autour (i) d'un avant projet sommaire, (ii) d'un 'avant projet détaillé et (iii) d'un avis d'appel d'offre. En outre, des avis de non objection sont transmis par le maître d'ouvrage délégué

- **Résultat 1 :** la démarche de l'entreprise chargée de mener les travaux pour lesquels, elle a gagné le marché de maître d'ouvrage délégué est connue à l'avance au niveau de la C/UEMOA

En aval :

Assouplissement des procédures de décaissement, ce qui explique l'existence de taux d'exécution élevés là où les projets sont exécutés en mode « maître d'ouvrage délégué » (Sénégal pour les projets « études routières » avec Ageroute et « Hydraulique villageoise » avec Agetip. L'absence d'une évaluation externe et indépendante de la mise en œuvre du programme global (PER 2006-2013) est suppléée par le lancement des audits de la Cour des comptes (contrôles sur place).

- **Résultat 2 :** les taux de décaissement des subventions ABG sont élevés aux deux niveaux qui ont été indiqués plus haut.

L'agence d'exécution est tenue de transmettre un rapport trimestriel à la C/UEMOA. A chaque étape de la mise en œuvre, il a été mis en place un Comité de validation. A la fin du projet, un audit financier est prévu.

- **Résultat 3 :** Les informations sur le déroulement des travaux (début d'étape, étape à mi-parcours et fin d'étape) sont connues.

Les travaux techniques sont bien réalisés, grâce au bon choix effectué lors de la sélection des entreprises bénéficiaires : les ouvrages sont disponibles dans les délais convenables (l'écart par rapport aux délais de départ n'est pas considérable)

- **Résultat 4 :** le projet a atteint ses objectifs

Les projets ont été exécutés en privilégiant une dynamique d'appropriation de l'ouvrage par les populations bénéficiaire conjuguée à un renforcement de leurs capacités (exemple approvisionnement en eau à partir des puits qui ont été construits grâce aux financements ABG, gestion financière du projet finalisé et renforcement des capacités locales en maintenance des forages.

- **Résultat 4 :** les populations sont organisées et formés pour procéder une bonne gestion du projet finalisé.

Les faiblesses du système de la Maîtrise d'ouvrage déléguée :

Le recours au mode de la maîtrise d'ouvrage délégué est une expérience récente pour la C/UEMOA. Son expérimentation n'a pas manqué de soulever quelques questions. Il s'agit en particulier de la procédure utilisée dans la sélection des agences d'exécution et de la réglementation du secteur.

Jusqu'ici, les agences d'exécution n'étaient pas sélectionnées en tant que maître d'ouvrage délégué à partir d'une procédure ouverte à la concurrence. Cette pratique n'enfreignait-elle pas les dispositions communautaires en matière de passation de marché même si la formule du « gré à gré » n'est pas entièrement exclue ? Elle soulevait les questions suivantes :

- Comment organiser la concurrence entre les agences d'exécution là où elle n'existe pas encore. Les premiers contrats de gré à gré entre l'UEMOA et les agences d'exécution ont été signés avant le nouveau règlement financier (entre 2006 et 2008) grâce aux financements AFD (FAIR) suivant la formule du gré à gré. Il y a donc un besoin de dispositif d'agrément.
- Les agences sont déjà organisées en réseau (Réseau AFRICATIP), mais dans les Etats membres de l'UEMOA, le secteur des agences d'exécution manque de réglementation (à l'exception du Bénin). La Commission devra donc (après les recommandations de la Banque mondiale depuis 2006) mettre en place une réglementation communautaire avec des organes à but non lucratif pour certains (en opposition aux sociétés privées)
- Il faudrait appuyer les agences dans la formation de leurs personnels et dans la rationalisation de leur organisation

Le nouveau règlement financier de 2008 et les textes pris pour son application devraient porter remède à ces faiblesses en ce qui concerne les marchés de MOD passés par la Commission.

Autre faiblesse : la responsabilité de gestion des projets au sein de la Commission n'est pas suffisamment institutionnalisée : les Départements sont bien impliqués dans le lancement du processus de mise en œuvre (en leur sein se trouvent des chefs de projet). Il s'agit des principaux départements techniques suivants : Département du développement rural, des ressources naturelles et de l'environnement (DDRE), Département du Développement Social (DDS) et Département du Développement de l'Entreprise (DDE) Cependant, les chefs de projet ne sont pas formellement nommés. Ils n'ont pas encore de statut et ne connaissent pas l'étendue de leurs responsabilités (depuis trois ans, cette clarification n'est pas encore intervenue). Le seul lien qui les rattache aux chefs de Département est un lien hiérarchique, purement administratif.

Au niveau financier, les supports d'analyse sont encore manuels : il n'y a pas de logiciel budgétaire adapté au cycle du projet qui dépasse une année). L'historique du projet ne peut se faire que manuellement. Depuis 2008, on parle de l'acquisition d'un logiciel de gestion des projets.

En conclusion, on peut dire que la pratique du « faire faire » a permis à la C/UEMOA qui n'avait pas de compétence pour cela au départ, de procéder à la mise en œuvre du PER ainsi que l'illustre le cas du projet hydraulique villageoise présenté au point suivant.

C. Le cas du projet hydraulique villageoise

Le projet « Construction hydraulique villageoise » est l'un des projets dont la mise en œuvre s'est appuyée sur le mode « maîtrise d'ouvrage délégué ». Ce programme a pour objectif de contribuer durablement à l'amélioration des conditions de vie des populations dans l'espace UEMOA. Il permettra d'augmenter le taux de desserte.

Tableau : Présentation du projet Hydraulique villageoise au 31.07.09 (informations disponibles au moment de la mission de terrain)

| Pays | Agence d'exécution | Nombre de puits | Sites d'implantation des forages | Coûts (en milliards FCFA) | Résultats |
|---------------|--|-----------------|---|---------------------------|---|
| Bénin | AGETUR – S Convention signée le 07 décembre 2006 | 300 | -Départements de Alibori, Atacora, Atlantique, Borgu, Collines, Couffo, Donga, Mono, Ouémé, Plateau et Zou. -Prévision de 300 forages positifs équipés de pompes à motricité humaine dans un délai de réalisation est de 12 mois | 2,6 | A la date du 31 juillet 2009, tous les 300 forages ont été réalisés et 284 ont été équipés de pompes, soit un taux de réalisation de 93 %. le calendrier la remise définitive des ouvrages aux Autorités béninoises devrait intervenir au cours de l'année 2009. |
| Burkina Faso | Fonds de l'Eau et de l'Equipement Rural (FEER). Convention signée le 30 octobre 2 006 | 300 | - Les sites d'implantation des forages sont répartis entre les provinces de Ganzourgou, Oubritenga, Bazega, Zoundweogo, Nahouri et Kourweogo. -Prévision de 300 forages positifs équipés de pompes à motricité humaine dans un délai de réalisation est de 12 mois | 2,3 | A la date du 31 juillet 2009, 301 forages ont été réalisés et équipés de pompes, soit un taux de réalisation de plus de 100 %. Selon le calendrier, la remise définitive des ouvrages aux Autorités burkinabé devrait intervenir au cours de l'année 2009. |
| Côte d'Ivoire | AGEROUTE Convention signée le 20 Mai 2008 | 300 | -Les sites d'implantation des forages sont répartis entre les Départements de Bongouanou, Daoukro, Bocanda, M'bahiakro, Man, Bangolo, Danane et | 2,8 | A la date du 31 juillet 2009, l'avis de manifestation d'intérêt pour la maîtrise d'œuvre technique et sociale a été lancé. |

| | | | | | |
|---------------|--|-----|--|------|--|
| | | | <p>Biankouman.</p> <p>-Prévision de 300 forages positifs équipés de pompes à motricité humaine pour un montant de 2,8 milliards de francs CFA. Le délai de réalisation est de 18 mois.</p> | | |
| Guinée Bissau | <p>Agência Guineense de Execução de Obras de interesse Publico e Promoção de Emprego» (AGEOPPE).</p> <p>Convention signée en Août 2007</p> | 300 | <p>- Les sites d'implantation des forages sont répartis entre les régions de Bafata, Gabu, Cacheu, Oio, Quinara, Tambali, Bolama, Bijagos et Biombo</p> <p>Prévisions de 300 forages positifs équipés de pompes à motricité humaine dans un délai de réalisation e de 18 mois</p> | 2, 7 | A la date du 31 juillet 2009, tous les contrats de maîtrise d'œuvre technique et sociale ainsi que la sélection des entreprises pour les travaux de foration sont en cours de finalisation. |
| Mali | <p>l'Agence d'Exécution des Travaux d'Infrastructures et d'Equipements Ruraux (AGETIER</p> <p>Convention signée le 07 septembre 2006</p> | 350 | <p>le 07 septembre 2006, prévoit la réalisation de 350 forages positifs équipés de pompes à motricité humaine pour un montant de 2,7 milliards de francs CFA. Le délai de réalisation est de 12 mois. -Les sites d'implantation des forages sont répartis entre les régions de Mopti et de Tombouctou.</p> <p>-350 forages positifs équipés de pompes à motricité humaine pour un montant de 2,7 milliards de francs CFA dans un délai de réalisation est de 12 mois</p> | 2,7 | A la date du 31 juillet 2009, la totalité des 350 forages ont été réalisés et 329 ont été équipés de pompes, soit 94 % de taux de réalisation. Selon le calendrier, la remise définitive des ouvrages aux Autorités maliennes devrait intervenir au cours de l'année 2009. |
| Niger | <p>Agence Nigérienne des Travaux d'Intérêt Public pour</p> | 350 | <p>- Les sites d'implantation des forages sont répartis entre les régions de Maradi,</p> | 2,8 | A la date du 31 juillet 2009, 350 forages positifs ont été réalisés sur les 350 prévus. |

| | | | | | |
|-----------------------|---|-----|---|--------|--|
| | l'Emploi (NIGETIP). Convention signée le 05 mars 2007 | | Zinder, Diffa, Tahoua, Tillabéry et Agadès. - Prévion de 350 forages positifs équipés de pompes à motricité humaine dans un délai de réalisation est de 18 mois | | Les pompes ont été installées sur 309 forages, soit un taux de réalisation de 88 %. Selon, le calendrier la remise définitive des ouvrages aux Autorités nigériennes devrait intervenir au cours de l'année 2009. |
| Sénégal | Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public contre le Sous-emploi (AGETIP). Convention signée le 25 Janvier 2008 | 300 | -Les sites d'implantation des forages sont répartis entre les régions de Tambacounda et de Matam. -Prévion de 300 forages positifs équipés de pompes à motricité humaine pour dans un délai de réalisation de 18 mois. | 2, 7 | A la date du 31 juillet 2009, tous les contrats de maîtrise d'œuvre technique et sociale ainsi que la sélection des entreprises pour les travaux de foration et la fourniture des pompes ont été réalisés. Les travaux viennent de démarrer, avec la réalisation de 11 forages, soit 3 % |
| Togo | l'Agence d'Exécution des Travaux Urbains (AGETUR) Convention signée en Avril 2007 | | - Les sites d'implantation des forages sont répartis entre les régions de Kara, Savanes et Maritime. - Prévion de 300 forages positifs équipés de pompes à motricité humaine dans un de réalisation est de 12 mois. | 2,6 | A la date du 31 juillet 2009, 265 forages positifs ont été réalisés et 182 ont été équipés de pompes, soit un taux de réalisation de 60 %. Selon, le calendrier la remise définitive des ouvrages aux Autorités togolaises devrait intervenir au cours de l'année 2009. |
| Coût global du projet | | | | 18, 75 | . |

Le cas du Burkina Faso a été étudié pour illustrer les différentes étapes du projet (voir encadré suivant).

Encadré : le cas de l'hydraulique villageoise au Burkina Faso - procédures

Le projet Hydraulique villageoise lancé par la C/UEMOA prévoyait au Burkina Faso 300 forages. La maîtrise d'ouvrage a été déléguée au FEER. Une étude d'évaluation a été lancée en Janvier 2010

PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES POUR LE RECRUTEMENT DU FEER

Il n'y pas eu de procédures d'appel à la concurrence : à l'époque le Fonds de l'eau et de l'Équipement rural (FEER) était une structure du Ministère de l'hydraulique et le mode « maîtrise d'ouvrage délégué » n'était pas encore vulgarisé, comparativement à la situation dans les autres Etats de l'Union (Bénin, Sénégal).

MODALITES DE MISE EN OEUVRE

Au démarrage du projet la convention a été signée, en 2006, entre l'UEMOA et le bénéficiaire d'une part (Ministère de l'Agriculture du Burkina), puis entre l'UEMOA et le FEER (maître d'ouvrage délégué) d'autre part.

La sélection du maître d'œuvre pour le recrutement des entreprises devant effectuer les travaux techniques liés au projet Hydraulique villageoise s'est faite par appel à la concurrence selon la procédure d'appel d'offre de la Directive sur les marchés publics UEMOA transposé dans le droit national au Burkina Faso.

Une demande de non objection a été transmise par le FEER à la C/UEMOA après le recrutement des entreprises (projet de 300 forages sur 3 Lots : Forage, Fournitures de pompe et Fournitures de services)

Le processus de sélection a été contrôlé par la Direction Générale des Marchés publics du Burkina.

Les fonds ont bien été transmis de la C/UEMOA à l'agence d'exécution (versement de 50% à la signature), puis aux entreprises après signature du contrat.

Les rapports financiers mensuels ont été transmis régulièrement par le maître d'ouvrage délégué de rapports financiers mensuels, sachant que le maître d'œuvre produisait des rapports techniques mensuels.

Le maître d'ouvrage délégué a effectué des missions de supervision techniques suivies de production de rapports

La Cour des comptes de l'UEMOA a effectué un contrôle auprès du FEER.

Encadré 5 : le cas de l'hydraulique villageoise au Burkina Faso – partie technique

Les besoins en eau ont été identifiés par la Direction Générale des ressources en eau et de l'équipement rural (DGREE) du Ministère de l'agriculture.

→ 3 lots ont été identifiés (Forage, Fournitures de pompe et Fournitures de services)

La sélection des régions d'implantation des sites pour les travaux a été effectuée par le FEER suivant les étapes suivantes :

- Communication par la DGREE du taux d'accès à l'eau des différentes régions du pays (critère technique exploité à partir du Logiciel LIN EAU)
- Validation des données brutes par les instances des Collectivités Locales retenues

Le processus de choix a été particulièrement rapide (une semaine), du fait de la bonne planification des ressources en eau au niveau du Ministère. Par comparaison, il a pu prendre 3-4 mois dans d'autres pays bénéficiaires du programme.

Les travaux ont été exécutés dans les délais contractuels, le rapport de réception définitive est disponible. Au global, les forages auront été réalisés en moins de 18 mois. La rapidité du processus de choix y a participé.

Les travaux ont été effectués avec efficacité : sur 1 un budget de 1,9 millions de FCFA, 1,5 millions de FCFA ont été restitués.

Compte tenu du faible rapport coût/qualité constaté à la suite des premiers travaux et de l'excédent de fonds par rapport au budget initial, signature d'un deuxième avenant en 2010 pour l'installation de 100 forages (ce qui porte le nombre de forages à 403 au lieu des 300 prévus au départ) pour un coût de 7 millions de francs en moyenne par forage.

Encadré 6 : le cas de l'hydraulique villageoise au Burkina Faso – partie technique Actions de renforcement des capacités en direction des populations bénéficiaires du projet

Des actions ont été menées dans les deux régions pour (i) faciliter l'appropriation du projet par les populations bénéficiaires et (ii) renforcer leurs capacités en maintenance, en organisation et en gestion :

- Renforcement de la capacité locale en maintenance de forages (formation des mécaniciens + équipements en outils de dépannage)
- Mise en place du Comité de gestion des puits= 7 personnes dont au moins 2 de sexe féminins +1 artisan réparateur
- Lancement d'une campagne de sensibilisation de la population pour un comportement citoyen dans l'exploitation des puits (en cas de panne, une clause a été insérée dans la Convention qui oblige le Comité de gestion à procéder à une réparation du puits dans un délai de 48 heures.

La mission a noté que les résultats techniques ont été identiques dans les trois pays visités (Sénégal, Côte d'Ivoire et Burkina Faso) puisque les puits ont été bien installés à la fin du projet. Il en a été de même pour la satisfaction des bénéficiaires. La maîtrise d'ouvrage déléguée a ainsi été efficace.

2.2.4 La capacité de la C/UEMOA au suivi évaluation

Quelque soit l'existence de sous systèmes, le cadre pour le suivi évaluation des projets du PER, y compris ceux financés dans le cadre de l'aide française, a relevé en grande partie du système UEMOA traditionnel. Le fonctionnement des mécanismes mis en place dans le cadre de ce système a donc fortement pesé sur le suivi et l'évaluation de l'exécution des projets PER, y compris ceux financés sur les subventions françaises.

De 2005 à 2008, le suivi de la mise en œuvre des projets a été assuré par les Départements. La Cellule de suivi collecte les informations auprès des Départements afin de les communiquer au Président de la Commission de l'UEMOA et aux Partenaires techniques et financiers.

Durant toute la période d'exécution des subventions françaises, le dispositif mis en place au niveau de la C/UEMOA dans le cadre du suivi évaluation n'a pas encore bien fonctionné.

- **les Cellules nationales** installées dans chaque Etat devraient jouer le rôle de « points focaux du PER ». En tant que relais nationaux, ils ont d'une part la mission de centraliser l'information portant sur le suivi des projets du PER relevant directement des Etats, puis de la transmettre à la cellule de gestion du PER et, d'autre part, de diffuser au niveau national les informations pour les projets du PER qui relèvent de la maîtrise d'ouvrage des organes communautaires. Malgré l'intérêt qu'elles suscitent, elles ne sont pas encore opérationnelles. Les responsables du Ministère de l'Economie et des finances (qui assure la tutelle de la Cellule) que la mission a rencontrés en Côte d'Ivoire et au Sénégal considèrent que les Cellules disposent de moyens insuffisants. Au niveau de la Cellule de gestion du PER, l'information a été donnée qu'une dotation de fonds a été prévue pour leur fonctionnement. Pour le moment, il n'y a donc pas de relations fonctionnelles entre les Cellules nationales et la Cellule de gestion du PER, implantée au niveau de la Commission.
- **La Cellule de Gestion du PER** fonctionne avec trois personnes : le chef de la Cellule et les deux Experts. Mais elle ne dispose pas de moyens (outils informatiques et matrices d'indicateurs).

La matrice de suivi envisagée serait structurée autour de deux axes : des indicateurs techniques et financiers de mise en œuvre des projets, et des indicateurs de résultats et d'impacts socio-économiques. La Commission prévoyait de lancer en 2009 une étude afin de définir ces indicateurs et installer un logiciel permettant d'assurer un suivi en temps réel des projets. Le logiciel aura des ramifications dans chaque Etat membre. Il devra servir d'outil pour fluidifier la circulation de l'information entre les niveaux national et régional. A cet égard, la Commission et les Etats membres travaillent à la mise en œuvre de la mission a souligné l'importance de la mise en œuvre rapide d'un système efficace de suivi-évaluation des résultats et des impacts du PER, tant pour la visibilité de l'action de la Commission auprès des populations des Etats que pour l'information des partenaires, notamment des opinions publiques des pays donateurs.

Ne disposant pas de logiciels, la reconstitution de la trajectoire de mise en œuvre du projet est purement annuelle. Elle se fait sur la base des données budgétaires. Le manuel de procédures élaboré en 2009 n'est pas encore totalement opérationnel. Le comité de pilotage installé pour associer les institutions régionales et les partenaires techniques et financiers pour le suivi du PER ne s'est pas réuni depuis juillet 2008. En outre, les services de la Commission tardent à mettre en œuvre les évaluations finales des principaux projets financés par le FAIR et le PER (malgré les engagements pris dans la convention »

Lors de la présence de la mission à Ouagadougou, une mission d'évaluation à mi-parcours du PER venait de commencer à la fin de la première quinzaine du mois de Septembre.

En l'absence d'une évaluation de type classique sur la mise en œuvre du PER, c'est la Cour des Comptes qui a joué rôle de substitution par défaut avec des contrôles sur place, en plus de ses contrôles traditionnels sur pièces. Elle a en effet effectué des missions de contrôle des projets financés par l'ABG selon le chronogramme suivant :

Tableau 9: Mission de la Cour des Comptes sur les projets du PER et sur le PACER

| Date | Projet hydraulique villageoise | PACER |
|---------------------------|--------------------------------|-----------------------------|
| Mai juin 2009 | Bénin | |
| | Burkina | |
| Juin Juillet 2009 | Mali | |
| Septembre Octobre 2009 | | Burkina (2IE + CIRDES) |
| | | Côte d'Ivoire (ENSEA) |
| | | Niger (CRESA) |
| Juillet 2010 | | Sénégal (CESAG, EISMV, ISM) |
| Août 2010 | | Mali (ROCARI) |
| | | Togo (EAMAU) |

Le dispositif mis en place au sein du système UEMOA a été très peu opérationnel de 2002 à 2008. L'évaluation a d'ailleurs été le maillon le plus faible de ce système. Contrairement à ce qui s'est passé pour les autres composantes (dispositif financier et comptable en particulier), la composante suivi évaluation n'a pas été intégrée en tant que sous système dans le système global. Ses failles ont donc porté ombrage à l'exécution des financements français de 2005 à 2008.

3. Les perspectives par rapport aux réformes

Cette partie a pour objectif de montrer en quoi le mouvement de réformes lancé par l'UEMOA peut être porteur de perspectives. Quelles sont ces perspectives ? Comment peuvent-elles se situer par rapport à l'exécution des financements français et au-delà par rapport aux financements des autres bailleurs ?

Pour définir ces perspectives, il convient de commencer par une présentation des principales réformes.

3.1 Le mouvement de réformes depuis 2008

L'année 2008 marque en effet pour la Commission le lancement d'un vaste mouvement de réformes, suite à une analyse de la situation effectuée à travers une série d'audits. L'adoption d'un nouveau régime financier et d'un vaste chantier de réformes institutionnelles et de gestion. Il est encore trop tôt pour faire un bilan de cette évolution. Nous ne ferons donc qu'indiquer l'esprit et le contenu de ces différents chantiers. Il s'agit en particulier de l'élaboration d'un nouveau régime financier, de la mise en place de l'unité de planification stratégique et de **l'introduction de la gestion axée sur les résultats**.

3.1.1 Le nouveau régime financier

Ce nouveau régime financier a été élaboré en 2008. Les treize textes pour son application ont déjà été préparés et adoptés. Le contenu du nouveau régime est détaillé dans l'annexe. Ses principales innovations sont l'introduction de la gestion par objectifs et résultats (le budget 2009 a servi d'expérience pilote sur cet aspect), de la comptabilité analytique, le renforcement des contrôles internes, la création d'un système intégré « Budget-Comptabilité » tant au plan financier qu'au niveau informatique et la modernisation du circuit budgétaire et du circuit comptable.

3.1.2 La mise en place de l'Unité de planification stratégique

L'Unité de Programmation Stratégique a été mise en place en 2007 au sein de la Commission de l'UEMOA. Elle est chargée de :

- la programmation des activités de la Commission ;
- du suivi de l'exécution des activités inscrites au budget ;
- du développement de stratégies et de mécanismes assurant la cohérence dans le déroulement des activités de la Commission et la synergie entre les départements ;
- de la vérification de la prise en compte de la vision stratégique arrêtée par la Commission dans les dossiers élaborés par les Départements ;
- de la réalisation d'études prospectives sur le financement de l'Union et de toute autre étude ou analyse demandée par le Président de la Commission.

Sur le plan opérationnel, cette structure a une double fonction : (i) fonction de proposition : élaboration de notes méthodologiques et de projets d'orientations et leur finalisation avant soumission aux instances de décision appropriées; (ii) fonction d'aide à la décision : élaboration de tableaux de bord et d'outils de reporting, d'indicateurs de suivi et de performance, mise en cohérence des activités et analyse de l'impact de celles-ci au niveau des populations et entreprises des Etats Membres. Malgré son importance stratégique, l'unité éprouve déjà des difficultés dans son fonctionnement : ressources insuffisantes en particulier. Son fonctionnement actuel est caractérisé par des déficiences diverses dans sa capacité (i) de collecte d'informations sur les activités des départements opérationnels de la Commission, (ii) de traitement informatique de l'information et de conception d'outils informatisés de suivi et d'évaluation.

Sa volonté de promouvoir le changement au niveau des services de la Commission demeure cependant intacte. Diverses mesures visant à accroître l'efficacité et l'efficacités de la Commission sont également en cours d'élaboration.

3.1.3 L'introduction de la gestion axée sur les résultats

Le nouveau règlement financier des Organes de l'UEMOA, adopté en mars 2008 (Règlement N°01/2008/CM/UEMOA portant Règlement Financier des Organes de l'UEMOA), consacre le principe d'une gestion axée sur les résultats. La nouvelle philosophie en matière de gestion des ressources humaines s'oriente vers une gestion optimale des compétences et des carrières.

Le nouveau Système budgétaire sera fondé sur :

- une programmation pluriannuelle des activités et des ressources (nouveau)
- une nomenclature et une programmation budgétaire par politique (nouveau)
- des indicateurs et seuils de performance associés (nouveau)
- et une approbation des comptes accompagnés des résultats atteints.

Ce Règlement Financier dispose en son article 85 que, le compte administratif qu'établit le Président de la Commission, Ordonnateur du budget, à la fin de chaque exercice budgétaire devrait être accompagné d'un document comportant les principaux indicateurs de performance de la gestion de l'Union, dénommé «rapport de performance».

Cette nouvelle gestion budgétaire engage la responsabilité des différents acteurs, en particulier leur obligation de rendre compte, en termes de performance dans l'utilisation des moyens obtenus.

A cet effet, dans le budget 2009 approuvé par les instances, la Commission a pris l'engagement d'atteindre des cibles de performance mesurées sur des indicateurs relatifs aux différentes politiques et programmes. Cet engagement de la Commission s'est traduit, tout au long de l'année 2009, par un effort d'affinement des critères de performance identifiés et de mise en place du système de collecte et de traitement de l'information y afférente.

3.2 Les perspectives ouvertes par les réformes

Il s'agit de perspectives au niveau organisationnel, au niveau de la gestion du cycle du projet, au niveau du renforcement des capacités et au niveau de l'exécution des appuis français à l'intégration régionale.

3.2.1 Au niveau organisationnel

La plupart des diagnostics qui ont été à l'origine de ces réformes déplorait les déficits dans le fonctionnement de la Commission avec une absence de coordination des structures et d'un personnel motivé et organisé. La nouvelle architecture institutionnelle et l'introduction au sein de la Commission de la logique de performance est destinée à créer un nouvel environnement, fondé sur une organisation efficace. Les actions menées avec le soutien des financements français en termes d'organisation (renforcement des capacités mise en place et de la structure institutionnelle du suivi évaluation de la mise en œuvre du PER, études diverses, élaboration de programmes sectoriels) pourraient donner leurs résultats dans quelques années grâce à cet environnement favorable.

3.2.2 Au niveau de la gestion du cycle du projet

L'amélioration de l'environnement au niveau de la Commission va accroître l'intérêt de responsables et cadres sur le suivi évaluation des projets et accélérer la mise en place des conditions préalables pour rendre opérationnels, les Cellules nationales de suivi du PER et la Cellule centrale installée au sein de la Commission. Dans un tel environnement dominé par la recherche de la performance, la dotation en moyens logistiques de ces structures pourrait enfin devenir une priorité.

3.2.3 Au niveau du renforcement des capacités

Le renforcement des capacités a été un des objectifs des appuis français à l'UEMOA (ABG et surtout FSP). Beaucoup d'actions sont menées pour moderniser les équipements, former et/recycler les experts nationaux et les appuyer dans les études et l'élaboration de projets et programmes. L'impact de ces actions sera sans doute plus prononcé dans un environnement adapté à la logique des résultats et de la performance. On ne peut s'empêcher pourtant de souligner que cette évolution a été préparée et accompagnée par les appuis français indistinctement ABG, FSP et Assistance technique (pour le renforcement des capacités). Dans ce domaine, on peut dire que ces trois instruments ont plutôt été complémentaires. La plupart des conventions de financement ont en effet des mentions qui renvoient à l'objectif de renforcer les capacités de la Commission. Même si pour le moment, le renforcement des capacités au niveau de la C/UEMOA doit encore être approfondi, les prochaines années seront placées sous signe des résultats qualitatifs. Lorsque le nouveau système produira ses résultats, les dysfonctionnements du passé ne seront qu'un triste souvenir d'antan grâce aux réformes entreprises : viendra peut être le temps où l'exécution des subventions françaises sur les procédures de la Commission n'aura plus besoin de sous systèmes, le système central, ayant retrouvé sa cohérence. Les chantiers suivants sont porteurs de perspectives favorables à moyen et long terme : le nouveau régime financier, la mise en place de l'unité stratégique et l'introduction de la gestion axée sur les résultats.

4. Conclusion générale

Apprécier la capacité de gestion de la C/UEMOA à partir du seul repère du système financier et comptable traditionnel sous tendu de 2002 à 2008 par le régime financier de 2001 aurait été très réducteur. La prise en compte des sous systèmes spécifiques intégrés pourtant au système traditionnel et mis en place dans le cadre de l'exécution des conventions de financement signés entre la France et la Commission de l'UEMOA (C/UEMOA) a donc été nécessaire et cohérent. Les deux sous systèmes ainsi mis en place ont en effet fonctionné chacun avec ses spécificités tant entre eux que les deux respectivement par rapport au système UEMOA traditionnel. L'analyse du Système traditionnel et des deux sous systèmes a montré que les deux sous ensembles sont bien intégrés au système central. Dans leur fonctionnement, celui qui a bien rempli l'objectif de départ qui lui était assigné, à savoir protéger le circuit d'exécution des conventions de financement liées à l'aide française, a été le plus éloigné du système central (le sous système ABG). Il a montré ses différences tant au niveau des taux d'exécution (engagement et décaissement) qu'au niveau de la finalisation dans la mise en œuvre des projets dans les délais prévus. C'est grâce à ce sous système que pour la première fois, la C/UEMOA a pu se prévaloir de la bonne collaboration entre bailleur et bénéficiaire avec des résultats exceptionnels en comparaison avec ses relations avec tous les autres bailleurs. Non seulement ce sont les procédures de l'UEMOA qui ont été mises en avant, mais ce partenariat original s'est soldé par des taux d'exécution exceptionnels. En outre, grâce à l'abandon du mode de gestion directe par manque d'expertise en gestion du cycle des projets, la Commission a choisi de s'abriter derrière le maître d'ouvrage délégué, qui avec toutes ses compétences pouvaient le suppléer efficacement dans certaines tâches. La Commission a pu se prévaloir des compétences qu'elle n'avait pas en montrant que son choix avait été payant. Pendant tout ce temps où elle a « fait faire », elle a comblé le vide ainsi créé en renforçant ses capacités en particulier avec le soutien des financements français. Elle a aussi exploité ce temps pour préparer une série de réformes déterminantes qui vont modifier en bien son cadre institutionnel et son environnement humain et logistique.

Là où son système traditionnel lui accordait des capacités de gestion infimes du fait de ses dysfonctionnements, le sous système ABG a montré le contraire en améliorant ses capacités. Par contre, les choses ne se sont pas bien passées pour le sous système FSP demeuré trop intégré au système central au point de continuer à subir l'impact négatif des dysfonctionnements constatés au niveau central. L'impossibilité de « boucler » la réalisation de tous les projets à cause de la clôture de certains FSP arrivés à échéance sans avoir été totalement absorbés a constitué un risque permanent. Néanmoins, ces difficultés ne doivent pas occulter le fait que les FSP, autant que l'Assistance technique, ont été comme instruments de l'aide française les outils d'un appui sans précédent en renforcement de capacités de la Commission. Dans ce sens, on peut affirmer que les appuis français ont largement contribué au lancement du vaste chantier de réformes que la Commission met actuellement en œuvre.

Annexe 2 Analyse de la coordination-complémentarité des PTF

1. Alignement

1.1 L'innovation française

La France est le seul des bailleurs à avoir accepté depuis 2005 que ses financements à l'intégration régionale à l'UEMOA (ABG et FSP) soient exécutés sur les procédures du bénéficiaire. Jusqu'ici, la pratique française n'a pas encore fait jouer un effet de levier sur celles des autres bailleurs (UE, Banque mondiale et Banque Africaine de Développement en particulier).

Paradoxalement, l'examen des évaluations et audits sur les dispositifs de financement des différents bailleurs de fonds montrent que les niveaux d'exécution des financements français sont très nettement supérieurs à ceux des autres bailleurs (UE, Banque mondiale et BAD) : soit près de 75% du taux de décaissement dans le cas français (ABG et FSP) contre 14% pour les projets BAD et 38% pour les autres bailleurs. Qu'il s'agisse de la Commission de l'UEMOA ou des autres bénéficiaires des décaissements ainsi effectués (Maîtres d'ouvrage délégué et Maîtres d'œuvre), tous apprécient avec satisfaction le choix français et souhaitent un alignement des autres partenaires sur cette option tout à fait conforme à la Déclaration de Paris sur l'aide aux pays en développement. Mais toutes les autres institutions ont manifesté jusque là la préférence pour leurs propres procédures, à l'exception du volet administratif où les procédures de l'UEMOA continuent à s'imposer.

1.2 Les réticences des autres bailleurs

1.2.1 La Commission européenne

La Commission européenne a estimé que l'alignement des bailleurs sur les procédures de l'UEMOA est une préoccupation que partagent tous les bailleurs, en conformité avec la Déclaration de Paris. Néanmoins, elle ajoute que pour en arriver là, il faudrait d'abord procéder à « l'identification des modalités d'aide les plus efficaces et les mieux appropriées, tout en minimisant le risque fiduciaire » dans l'exécution des financements liés à cette aide. L'évaluation des capacités de la Commission de l'UEMOA en matière de gestion administrative (y compris la passation des marchés publics), financière et comptable s'avère donc nécessaire. Une évaluation indépendante a été lancée en ce sens par la Commission européenne en 2006. Celle-ci a cherché à établir un diagnostic complet sur les capacités de l'UEMOA à planifier et à mettre en œuvre des programmes d'intégration régionale. « L'étude s'est donc focalisée sur l'évaluation des capacités de la Commission de l'UEMOA et des autres organes à programmer, exécuter et à gérer les programmes financés par la CE, ainsi que par les autres bailleurs de fonds », l'objectif spécifique étant de déterminer si les conditions préalables à la mise en place d'une Convention de Contribution entre la CE et l'UEMOA ont bien été remplies ». Il a aussi été question « d'évaluer la conformité des règles et procédures de l'UEMOA aux standards internationaux en matière de fonctionnement du système comptable, d'audit, de contrôle interne et de passation de marchés, de manière à garantir que les ressources seront utilisées conformément aux objectifs et aux modalités prévus dans la Convention de Contribution » (Rapport

Moore et Stephens 2006 - Contrat-cadre AUDIT/2003 EuropeAid/112754/C/SV et Demande de prestation de service N°2006/121438/1).

Dans leur rapport final (Moore et Stevens 2006), les auditeurs ont crédité la C/UEMOA du caractère opérationnel des fonctions budgétaires et comptables, tout en soulignant la quasi inexistence des fonctions de planification stratégique et d'audit interne ainsi que l'existence de dysfonctionnements au niveau de la programmation, de l'exécution et du suivi budgétaires, du reporting, de la comptabilité, des contrôles internes et externes.

L'évaluation ayant conclu qu'au cours de la période retenue, les capacités de planification, de gestion et de suivi de la Commission ont été affaiblies par l'existence d'une série d'obstacles. Ces obstacles empêchent un fonctionnement cohérent et efficace du système administratif, financier et comptable. Le rapport recommande le passage préalable à un renforcement des capacités de la Commission de l'UEMOA avant tout alignement de l'utilisation de l'aide de l'Union européenne sur les procédures du bénéficiaire.

Au niveau de la Commission, on estime qu'un pas a déjà été fait dans le sens de l'alignement puisque, dans le cas du FED, « les conventions de contribution utilisent déjà le mécanisme d'exécution budgétaire du bénéficiaire (engagement, liquidation, ordonnancement, comptabilisation, reporting), mais pas ses règles de passation de marché. En revanche, et contrairement à l'ABG au sens où l'entend la Commission Européenne, les fonds avancés dans le cadre des conventions de contribution font l'objet d'audits spécifiques et d'apurement des comptes ». En résumé, l'alignement de la gestion de l'aide de l'Union européenne sur les procédures de l'UEMOA ne sera complet qu'après la réforme par la Commission de ses procédures de passation des marchés et l'introduction d'une comptabilité auxiliaire au niveau de la gestion comptable.

En attendant, le niveau d'exécution de l'aide octroyée par l'UE à la Commission européenne se caractérise par des de faibles taux de décaissement. Dans l'ensemble, le taux d'exécution du PIR 9^{ème} FED a été évalué au 31 Décembre 2009 à 37,6% alors que la période opérationnelle des projets de ce PIR ne va pas au-delà de Décembre 2011. Pour la seule UEMOA, le taux d'exécution du 9^{ème} FED a été située à 15, 51% pour les activités (hors compensation financière).

1.2.2 La Banque mondiale

L'aide octroyée par la Banque mondiale à l'intégration régionale à l'UEMOA est gérée selon les procédures du bailleur : la Banque mondiale n'a pas encore envisagé de faire reposer la gestion de son aide sur les procédures du bénéficiaire. A titre d'exemple, l'UEOMA a bénéficié d'un don de 700.000\$ pour la préparation du Programme régional de biosécurité, mais ce don a été géré directement par la BM : les fonds sont restés à son niveau et c'est elle qui a directement recruté les consultants ayant réalisé les études préparatoires ; ce n'est qu'une fois le programme approuvé par le Board de la Banque que les fonds FEM destinés au financement de certaines activités du programme ont été placées dans le cadre des circuits financiers de la C-UEMOA, tenue de suivre les procédures de passation de marché de la Banque Mondiale. Cette expérience s'est soldée par des taux de décaissement faibles. Elle a aussi montré la lourdeur des procédures administratives de la Commission et les failles dans l'exécution et le suivi des marchés.

1.2.3 La Banque africaine de développement

Comme la Banque mondiale, le Groupe de la BAD continue à privilégier ses propres procédures. Les interlocuteurs que la mission a rencontrés ont fait état des lourdeurs dans le circuit administratif de la Commission de l'UEMOA du fait de la centralisation de la décision administrative et des lenteurs dans le rythme des paiements des créanciers de la Commission. Les entreprises rechignent en effet à soumissionner aux appels d'offre UEMOA parce que la Commission ne respecte pas les délais de paiement.

1.2.4 Conclusion

Les raisons avancées par les différents bailleurs pour justifier leurs réticences respectives par rapport à l'utilisation des procédures de l'UEMOA demeurent valables sur la période allant de 2002 à 2008. L'année 2008 marque en effet un point charnière dans l'engagement par la C-UEMOA de réformes dans le domaine de la planification, de la gestion administrative et financière ainsi que dans la gestion du cycle du projet (avec en particulier un appui de la coopération française au cours des dernières années dans le cadre des conventions ABG et FSP). Sur tous ces points, il est ainsi plus que probable que la donne changera dans quelques années : les réformes lancées depuis 2008 (adoption d'un nouveau régime financier en mars 2008, lancement des processus de planification stratégique, de la gestion budgétaire axée sur les résultats et de la gestion basée sur l'évaluation des performances individuelles) ainsi que toutes les actions visant le renforcement des capacités de gestion au niveau du budget et du cycle des projets, sont susceptibles d'améliorer les capacités de la Commission dans le sens voulu par les bailleurs. Cette amélioration pourrait alors faciliter l'acceptation par les autres bailleurs des procédures de l'UEMOA.

2. Coordination - complémentarité

2.1 La Coordination entre les différents partenaires

Le principe de la coordination entre les bailleurs a été recommandé par la Déclaration de Paris sur l'aide : celle-ci vise aussi l'harmonisation des pratiques entre les différents bailleurs. Au niveau de la Commission de l'UEMOA, le principe du partenariat est défini dans le FAIR (Acte additionnel n°1/98 instituant le FAIR). Ce principe découle de la nécessité d'une étroite concertation sur les aspects techniques et financiers des projets et programmes entre les Etats membres, la BCEAO, la BOAD et les Partenaires au développement. L'objectif de ce partenariat est de développer la complémentarité en vue d'une nouvelle synergie entre les différents acteurs. Dans le cadre de la gestion de l'aide française au niveau de la Commission de l'UEMOA, il a été mis en place deux structures d'échange et de coordination entre les différents bailleurs intervenant dans l'appui à l'intégration régionale à l'UEMOA. Il s'agit du Comité de pilotage et du Comité de partenariat regroupant autour de la Commission de l'UEMOA tous les autres partenaires techniques et financiers de la Commission.

Le Comité de pilotage élargi

Le Comité de pilotage de la mise en œuvre du PER a été élargi aux Partenaires techniques et financiers depuis 2007. Ce cadre institutionnel de pilotage et de suivi a été lancé en juillet 2008 par la première réunion du Comité de pilotage du PER, élargi aux Etats membres, aux bailleurs de fonds (PNUD, FMI, Délégation de la Commission européenne, Banque mondiale, BAD ...), ainsi qu'au secteur privé et à la société de civile. Les travaux amorcés lors de cette réunion se sont poursuivis en 2009 à travers deux réunions du comité de pilotage élargi.

Le Comité de partenariat

Dans le cadre des Conventions de financement entre l'AFD et la Commission de l'UEMOA, celle-ci s'est engagée à mettre en place un cadre de partenariat global avec les différents bailleurs. Cette structure qui devait se réunir régulièrement selon des modalités à préciser dans une convention multi bailleurs, devait suivre la mise en œuvre du PER à travers des indicateurs de suivi et d'impact. Ce partenariat s'inscrit dans le cadre de l'harmonisation de l'aide, de la complémentarité de l'action des différents bailleurs et du suivi régulier des résultats de l'aide. Il revient à la Commission d'organiser ce cadre.

Dans l'ensemble, la coordination des analyses et la programmation de l'aide à l'UEMOA entre les différents donateurs ne sont pas systématiques. Au niveau français, certains projets d'appui à l'UEMOA sont parfois menés en liaison avec d'autres bailleurs (CE, Banque mondiale, PNUD, ONUDI, BAD). Même si de tels cofinancements ne débouchent pas encore de façon systématique sur une coordination explicite des interventions, une harmonisation de fait est établie par la Commission de l'UEMOA afin d'empêcher des doubles emplois.

2.2 La complémentarité des interventions des bailleurs

La complémentarité s'entend ici (i) comme la poursuite par un autre bailleur d'actions financées par un premier bailleur dans le même secteur et qui méritent d'être prolongées, (ii) ou comme l'appui à des actions non financées par d'autres bailleurs. L'absence de complémentarité serait alors traduite par l'existence de duplications ou de double emploi (interventions sur les mêmes projets). Elle a été mesurée au niveau des stratégies d'appui à l'intégration régionale définies par les différents bailleurs dans leur coopération avec l'UEMOA et au niveau des actions de financement.

2.2.1 Au niveau des stratégies

En dehors de la France dont la coopération avec l'UEMOA se situe au niveau bilatéral, les autres bailleurs sont des organismes multilatéraux (UE, Banque mondiale et BAD en particulier). Contrairement à la France, qui n'élabore pas au niveau régional de document de partenariat avec les organisations d'intégration régionale, les autres Partenaires techniques et financiers ont chacun leur cadre stratégique de partenariat avec l'UEMOA. Les cadres stratégiques de chacun de ces Partenaires multilatéraux ont été définis à la fois pour la CEDEAO et pour l'UEMOA dans le cadre de l'appui au renforcement de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest.

A. La stratégie à l'intégration de la Commission européenne

La Commission de l'Union européenne distingue ses programmes indicatifs régionaux (PIR) de ses programmes indicatifs nationaux (PIN).

Elle a élaboré en 2008 un Document de coopération et Programme indicatif régional (DSP/PIR) 2008-2013 pour l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO et UEMOA). Cette stratégie s'inscrit dans le cadre du PIR 10ème FED de montant 597 millions d'euros. Elle s'appuie sur les trois piliers suivants : (i) Approfondissement de l'intégration régionale, amélioration de la compétitivité et APE qui absorbe 418 millions d'euros soit 70% du total, (ii) Consolidation de la Bonne Gouvernance et de la stabilité régionale pour 119 millions d'euros soit 20% et (iii) Divers pour 119 millions d'euros soit 10% du total.

La stratégie d'intervention régionale définie dans le cadre du 9^{ème} FED avait retenu les axes stratégiques suivants : (i) intégration économique et commerce dont renforcement de la stabilité macroéconomique à travers l'amélioration de la Convergence macroéconomique, (ii) facilitation des transports et (iii) Divers (secteurs hors concentration). Pour le secteur Transports, le PIR a mis l'accent sur les aspects Facilitation et lutte contre les barrières non tarifaires.

B. La stratégie de la Banque mondiale

Pour appuyer le renforcement de l'intégration régionale en Afrique (CER dont UEMOA et CEDEAO, Union africain et NEPAD), la Banque mondiale s'appuie sur les « Régional Integration Assistance Strategy » (RIAS) que l'on oppose aux « Country Assistance Strategy » (CAS) réservés aux pays.

La stratégie actuelle repose sur trois piliers : (i) Développement de l'Infrastructure régionale pour créer les économies d'échelle et permettre aux pays enclavés d'être reliés aux axes d'échanges régionaux et mondiaux, (ii) Coopération institutionnelle et intégration économique, mettant l'accent sur l'harmonisation des politiques régionales, la réduction des obstacles tarifaires et non tarifaires, le climat des affaires en place dans les pays et le développement des marchés financiers dans la région et (iii) Investissement coordonnés à l'acquisition des biens publics régionaux, avec un accent sur les eaux communes, le changement climatique, la réponse aux situations d'urgence, la productivité agricole, la propagation du VIH/SIDA, du Paludisme, des maladies par delà les frontières et la rationalisation de la recherche et de l'enseignement tertiaires.

C. La stratégie du Groupe de la BAD

Le Groupe de la BAD programme ses interventions d'appui à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest (CEDEAO, UEMOA) à travers l'élaboration d'un Document de stratégie régionale (DSIR) que l'on oppose au niveau bilatéral au Document de stratégie pays axé sur les résultats (DSPAR). Le Document de stratégie d'intégration régionale 2009-2012 qui définit la stratégie en cours vient d'être complété depuis le 17 Novembre 2010 par la stratégie d'intégration régionale 2011-2015. La stratégie repose sur deux piliers : (i) Connecter les marchés régionaux, améliorer les infrastructures

routiers et faciliter les échanges et (ii) renforcer les capacités au niveau sous régional et assurer une meilleure mise en œuvre des politiques d'intégration.

D. Synthèse des différents domaines d'intervention

Une synthèse des différents domaines d'intervention découlant des différents axes stratégiques est indiquée dans le tableau suivant. Ces domaines d'intervention sont spécifiques à la coopération des différents bailleurs avec l'UEMOA.

Tableau : Axes stratégiques d'appui à l'intégration régionale à l'UEMOA des bailleurs

| Axes stratégiques | France | UE | Banque mondiale | Banque africaine de développement |
|--|--------|----|-----------------|-----------------------------------|
| Intégration par le marché et Facilitation au commerce (Union douanière, marché commun) | | X | | |
| Intégration des politiques économiques (Surveillance multilatérale) | X | | X | X |
| Appui à la Gouvernance économique | X | X | X | X |
| Intégration par les politiques sectorielles communes (agriculture, santé, médecine vétérinaire, mines...) | X | | | |
| Intégration économique à travers la réalisation de projets intégrateurs à travers la mise en œuvre du PER | X | X | X | X |
| Appui aux projets d'infrastructures régionales (transport y compris routes, chemins de fer, transport aérien, ports, postes de télécommunication, eau, énergie) | | X | X | X |
| Appui au secteur privé, au renforcement des secteurs productifs et à l'augmentation de la compétitivité et au renforcement | X | X | | X |
| Renforcement des capacités institutionnelles (capacités stratégiques, de conception et de mise en œuvre des politiques, de gestion, des programmes et des projets) | X | X | X | X |
| Promotion du développement durable | | | | X |

2.2.2 Au niveau des domaines d'intervention

A. Dans le cadre des Politiques sectorielles

Les engagements des différents bailleurs dans le cadre des politiques sectorielles d'une part et dans les politiques multi-sectorielles ou transversales de l'UEMOA sont mis en relief dans les tableaux ci-dessous.

Tableau : Engagements des différents bailleurs par rapport aux politiques sectorielles de l'UEMOA

| Secteur | Domaines d'intervention | France | UE | Banque mondiale | BAD | OIF |
|---|--|--------|----|-----------------|-----|-----|
| I-Industrie et développement de l'entreprise | Programme de restructuration et de mise à niveau de l'industrie (PRMN) | X | X | | | |
| | Programme d'action pour la promotion et le financement de la PME dans l'UEMOA | | X | | | |
| | Programme d'appui aux petites entreprises africaines (PAPEA) | X | | | | |
| | Agenda pour la compétitivité de filière coton textile dans l'UEMOA (appui à la filière des pays du C4) | | | | X | |
| | Programme de promotion de la qualité [conjoint CEDEAO] | X | X | | | |
| II- Energie | Programme de mise en place d'un système de planification énergétique intégré | | X | | | |
| | Programme de rationalisation de l'utilisation des combustibles | | | X | | |
| | Initiative IRED | X | | X | X | |
| III- Télécommunications et technologie de l'information et de la Communication | Programme de Télécommunications / TIC | X | X | | | |
| IV-Agriculture, Elevage et Pêche | Amélioration de la compétitivité des filières agricoles | X | | | | |
| | Programme régional de mise en valeur des terres de l'Office du Niger | X | | | | |
| | Harmonisation des législations dans le domaine des médicaments vétérinaires | X | | | | |
| | Plan d'aménagement concerté des pêches et d'aquaculture | X | X | | | |

| | | | | | | |
|--|--|---|---|---|---|--|
| | Programme de promotion du coton biologique et équitable | | X | | | |
| | Amélioration et gestion du foncier rural | | X | | | |
| | Programme régional d'appui en RC du contrôle et surveillance sanitaire, phytosanitaire et zoosanitaire | X | | | | |
| V-Environnement | Harmonisation des réglementations | | X | | | |
| | Programme régional de biosécurité de l'UEMOA | X | | X | | |
| | Programme d'hydraulique villageoise | X | | | | |
| | Programme régional de lutte contre l'érosion côtière | X | | | | |
| | Programme de lutte contre l'ensablement du fleuve Niger | X | | | | |
| | Promotion des énergies renouvelables | | X | | | |
| | Programme régional de gestion des catastrophes naturelles [conjoint CEDEAO] | | X | | | |
| | Programme d'Appui aux Parcs de l'Entente (PAPE) | | X | | | |
| VI-Politique minière commune | Système sous-régional d'information géo-minier, Mise en valeur des substances minérales | X | X | | | |
| VII- Aménagement du territoire communautaire | Promotion de l'aménagement du territoire communautaire dans les politiques des Etats | X | X | | | |
| VIII-Transports routiers | Programme régional de facilitation des transports routiers | X | X | | X | |
| | Programme d'action communautaire des infrastructures du transport routier (PACITR) | | X | | X | |
| | Sécurité routière | X | X | | | |
| IX-Transports maritimes | | | | | | |
| X - Transports aériens | Programme commun de transport aérien des Etats membres de l'UEMOA (COSCAP) | X | X | | X | |
| XI- Tourisme | | | | | | |
| XII-Santé des populations | Programme de mise en place d'un réseau sous régional de centre de référence en soins spécialisés | X | | | | |
| XIII- Enseignement supérieur et Formation professionnelle | Programme d'Appui à l'Enseignement Supérieur (PAES) | X | | | X | |
| | Programme d'appui et de développement des centres d'excellence régionaux (PACER) | X | | | | |
| XIV-Arts et Culture | Fonds Régional pour la Promotion de la Coopération et les Echanges culturels en Afrique de l'Ouest [conjoint CEDEAO] | | x | | | |

Source : UEMOA – Etat récapitulatif des activités par source de financement extérieur – exercice 2010

Tableau : Engagements des différents bailleurs par rapport aux projets multi-sectoriels ou transversaux

| Secteur | Domaines d'intervention | France | UE | Banque mondiale | BAD | OIF |
|---|--|--------|----|-----------------|-----|-----|
| Surveillance multilatérale | Programme de renforcement du dispositif de la surveillance multilatérale | x | x | | | |
| Finances publiques | Harmonisation des cadres législatifs et réglementaires des finances publiques | | | X | | |
| | Projet d'Appui aux Réforme des Marchés Publics dans l'espace UEMOA | | X | | X | X |
| | Suivi de la mise en œuvre des textes communautaires sur les finances publiques | | X | | | |
| | Programme de renforcement des CENTIF | X | | | | |
| | Programme de transition fiscale | | x | | | |
| | Mise en œuvre du SYSCOA | X | | x | | |
| Statistiques | Programme de renforcement du système d'information statistique régional | X | x | | | |
| | Renforcement du système d'information statistique | | x | x | | |
| Commerce | Projet « Hub & Spoke » | | X | | X | |
| | Projet IZF « Investir en Zone Franc » | X | | | | |
| | Dispositif de surveillance commerciale | x | | | | |
| | Surveillance commerciale | | X | | | |
| | Connaissance des marchés des biens et services de l'Union | | X | | | |
| | Lutte contre la contrefaçon | | x | | | |
| | Lutte contre le dumping | | x | | | |
| | Projet de mise en œuvre de la politique communautaire de concurrence | | X | | | |
| | Programme de renforcement des capacités en matière de concurrence | x | | | | |
| | Tarif extérieur commun | | X | | | |
| | Négociation commerciales internationales (APE) | | X | | | |
| Programme régional de promotion commerciale | | X | | | | |

Source : UEMOA – Etat récapitulatif des activités par source de financement extérieur – exercice 2010

a) La Commission européenne

De 1970 à 2000, l'appui de l'UE à l'UEMOA avait été défini dans Lomé 4 pour un montant de 3, 1 millions d'Ecus selon les domaines suivants :

- ✓ **Appui aux missions de l'UEMOA** : Dispositif de surveillance multilatérale, indice de prix, étude sur l'impact de l'Union douanière sur (i) les systèmes productifs, (ii) les consommateurs et (iii) les revenus.
- ✓ **Appui institutionnel** : Rédaction du traité, appui à l'organisation et au fonctionnement de la Commission
- ✓ **Appui à la Communication** : Réalisation d'une brochure, campagne de communication UEMOA
- ✓ **Appui indirect aux missions de l'UEMOA** (Eurotrace, traitement des statistiques et d'harmonisation des législations douanières).

Lors du 7^{ème} et 8^{ème} FED, la coopération UE-UEMOA sur les programmes PARI dont les détails sont indiqués dans le tableau suivant :

| Nature | Période | Montant (en millions d'euros) |
|--------------------|-----------|-------------------------------|
| PARI 1 | 1994-2000 | 14,4 |
| PARI2 | 2000-2007 | 65,0 |
| PARI Secteur privé | 2000-2005 | 14,0 |
| Total | | 94,4 |

Pour le **9^{ème} FED 2002-2007**, 258 millions d'euros ont été consacrés au financement des différents programmes, au bénéfice de l'UEMOA, de la CEDEAO et des Etats membres et de la Mauritanie. On relèvera les éléments majeurs suivants :

- Le premier secteur de concentration a bénéficié d'un financement de 118 millions d'euros soit 45,7% du total au titre de **l'appui à l'intégration économique et au commerce** (renforcement des capacités de la CEDEAO et de l'UEMOA, convergence et synergie).

Dans le cadre de la **réalisation du marché commun**, une convention de contribution a été signée entre l'UEMOA et l'UE en 2007 (qui s'achèvera en 2011). Sa mise en œuvre sur la période 2007-2011 a soutenu les programmes suivants : parachèvement de l'Union douanière, renforcement de la surveillance multilatérale, des capacités institutionnelles et de la compétitivité des secteurs productifs. Pour ce dernier volet, il s'agit d'un appui à la compétitivité et à l'harmonisation des mesures OTC et obstacles phytosanitaires.

- 82 millions d'euros soit 38% du total ont été consacrés à la **facilitation des transports**, pour faciliter la libre circulation des personnes au titre du deuxième secteur de concentration (levée des obstacles non tarifaires et spécifiquement création de postes de contrôle juxtaposés).

- Un projet **d'appui aux négociations de l'APE** de 7 millions d'euros a bénéficié à la CEDEAO, mais aussi à la C/UEMOA. Il vise le renforcement des capacités de négociation en matière d'accords commerciaux.
- D'autres appuis n'ont pas transité par la C/UEMOA : un projet régional de santé en Afrique de l'Ouest (15 millions d'euros), un appui au Fonds régional pour la promotion de la coopération et des échanges cultures (4 millions d'euros), un appui à la plateforme Développement rural et sécurité alimentaire (2 millions d'euros).

Le PIR 10^{ème} FED couvre la période 2008-2013 pour un montant de 597 millions d'euros consacrés à toute l'Afrique de l'Ouest (UEMOA et CEDEAO en particulier).

- L'axe de concentration n°1, qui concentre 70% de l'enveloppe, se concentre sur **l'union douanière et le marché commun**, la **politique commerciale** (mise en œuvre de l'APE, amélioration des capacités d'exportation), la **sécurité alimentaire** et la **fiscalité**.
- L'axe de concentration n°2 concerne la gouvernance politique et la stabilité régionale, et se déploie vers la CEDEAO.
- **L'environnement** bénéficie également d'appuis (ainsi du Programme d'appui aux Parcs de l'Entente, ou du Programme régional de gestion des catastrophes naturelles – hors PIR).

Par ailleurs, la Commission européenne a signé en mars 2008 une convention de contribution relative au **cofinancement d'actions dans le domaine de l'énergie**. Il s'agit d'un projet dont l'objectif est le déploiement de systèmes nationaux d'information énergétiques dans les Etats membres de l'UEMOA. Ce système a déjà été déployé dans les cas du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, de la Guinée Bissau et du Mali, les autres Etats de l'Union bénéficiant déjà des systèmes de même type.

Enfin, elle appuyé différents programmes au travers du CILSS pour l'approvisionnement en eau potable avec panneaux solaires, les systèmes de sécurité alimentaire, la promotion des énergies domestiques alternatives.

→ ***Les activités de coopération régionale de l'Union Européenne se déploient à date dans de multiples secteurs, auprès de la CEDEAO, de l'UEMOA et d'autres institutions régionales. Elle apparaît néanmoins leader dans les domaines suivants : transports routiers (fraction la plus importante des appuis), réalisation du marché commun, commerce. Elle engage aussi des appuis dans le domaine de l'énergie et de l'environnement, domaines où la France se positionne également. Le domaine agricole ne constitue pas en tant que tel un de ses axes d'appuis. Elle intervient en revanche sur la sécurité alimentaire, mais pas au travers de la C/UEMOA. Elle est la seule avec la France à intervenir dans le domaine de l'industrie.***

b) La Banque mondiale

La Banque mondiale n'a pas engagé de dialogue avec la Commission de l'UEMOA en vue de son implication dans le financement du PER. Elle a par contre apporté à la Commission de l'UEMOA (i) une assistance technique dans les **Finances publiques** (relecture des nouvelles Directives adoptées en 2009) en partenariat avec la BAD, le FMI et la Coopération française) ainsi que son (ii) appui dans

le financement des **projets liés a infrastructures** (Programme régional de facilitation des transports) et dans l'élaboration puis la mise en œuvre d'une **réglementation communautaire en matière de biosécurité** (PRB-UEMOA).

La Banque mondiale a par ailleurs formalisé sa collaboration avec la BOAD en faisant participer ses équipes à des groupes sectoriels mis en place à cet effet.

→ **Les activités de coopération régionale de la Banque Mondiale au niveau UEMOA se déploient de façon majeure dans les domaines suivants : transports routiers et finances publiques.**

c) La Banque africaine de développement

La Banque africaine de Développement apporte son appui à l'intégration régionale à l'UEMOA dans les secteurs suivants :

- les **transports** (pour 54,5% des actions en cours), avec différents appuis aux **programmes routiers** s'inscrivant dans le PACITR et un appui au transport aérien (projet UEMOA–Mauritanie avec en perspective la création d'une agence sous régionale de sécurité aérienne). Elle finance tant des projets communautaires que des projets nationaux.
- le secteur social (pour 22,6%), et plus précisément **l'Enseignement supérieur** (PAES)
- l'agriculture (pour 20,8%), avec le Projet d'appui à la **filière coton-textile** dans les quatre pays de l'initiative sectorielle en faveur du coton

Elle appuie également le domaine des finances publiques (appui à la transposition des directives de l'UEMOA sur les marchés publics). La Banque africaine de développement n'a pas apporté un appui à la convergence macroéconomique à l'UEMOA, mais plutôt dans l'élaboration des Directives sur les Finances publiques.

→ **Les activités de coopération régionale de la BAD au niveau UEMOA se déploient de façon majeure dans les domaines suivants : transports routiers, enseignement supérieur, agriculture (coton).**

d) Bilan sur une division du travail entre les PTF

Le bilan suivant peut être tiré sur une division du travail entre les PTF, au vu de leurs interventions :

| | Coopération française | Union Européenne | Banque Mondiale | BAD |
|---|-----------------------|------------------|-----------------|-----|
| Points de concentration des différents bailleurs | | | | |
| Transports routiers | x | X | x | X |
| Commerce & Marché commun | | X | | |
| Finances publiques | X | x | X | |
| Environnement | X | x | | |
| Agriculture et développement rural | X | | | |
| Secteurs d'investissement récent | | | | |
| Energie | x | x | x | X |
| Secteurs d'investissement moyen | | | | |
| Industrie | x | x | | |
| Statistiques | x | x | | |
| Enseignement supérieur | x | | | X |
| Santé | x | | | |
| Secteurs faiblement appuyés | | | | |
| Télécommunications et TIC | | x | | |
| Transport aériens | x | x | | X |
| Transports maritimes | | | | |
| Aménagement du territoire | x | x | | |
| Mines | x | x | | |
| Arts et culture | | x | | |
| Tourisme | | | | |

Sur la base d'une logique de division du travail et d'une meilleure concentration de ses appuis, il apparaît que la France pourrait :

- ***maintenir ses appuis dans des domaines où elle est aujourd'hui leader : agriculture et développement rural, environnement***
- ***consolider / relancer ses appuis dans le domaine des finances publiques (cf. notamment la problématique de transposition des directives communautaires), de la surveillance multilatérale et des statistiques, où elle a / a eu un rôle moteur***
- ***investir le domaine de l'énergie, conjointement aux autres PTF, à la faveur de l'initiative IRED notamment***
- ***parmi les autres secteurs, où elle est déjà intervenue et qui sont peu investis par les autres PTF : le domaine de l'industrie et les domaines sociaux (santé, enseignement supérieur)***

En revanche, il apparaît que les domaines des infrastructures de transport, du commerce et du marché commun sont nettement investis par d'autres PTF.

B. Dans le cadre de la mise en œuvre du PER

**Tableau : Engagements des bailleurs par rapport aux politiques sectorielles de l'UEMOA dans la mise en œuvre du PER
(en millions de FCFA)**

| Secteur | Projet | Financement acquis | Etats (financts) | UEMOA (Commission + BCEAO + BOAD) | France | UE | IDA | BAD | BIDC | BID | BADEA | OPEP | ONUDI |
|---|--|--------------------|------------------|-----------------------------------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|--------|-------|
| Aménagement du territoire | Programme de développement intégré dans les zones défavorisées de l'Union | 347 | | 76 | | | | | | | | | |
| Total Aménagement du territoire | | 347 | | 76 | | | | | | | | | |
| Energie | Interconnexion des réseaux électriques prioritaires mali-Côte d'Ivoire | 83 000 | 55 500 | 12 500 | | | | | 15 000 | | | | |
| Total Energie | | 83 000 | 55 500 | 12 500 | | | | | 15 000 | | | | |
| Enseignement supérieur et recherche | Création des centres d'excellence (enseignement supérieur) | 2 290 | | - | 2 290 | | | | | | | | |
| | Soutien aux réformes des systèmes d'enseignement supérieur dans les Etats de l'UEMOA | 16 182 | | - | 582 | | | 15 600 | | | | | |
| Total Enseignement supérieur et recherche | | 18 472 | | - | 2 872 | | | 15 600 | | | | | |
| Genre et développement | Programme d'appui à la scolarisation des filles dans les zones transfrontalières défavorisées des EM | 163 | | 163 | | | | | | | | | |
| Total Genre et développement | | 163 | | 163 | | | | | | | | | |
| Industrie | Programme de développement et de promotion des PME/PMI | 515 | | 515 | | | | | | | | | |
| | Mise en place du Fonds de promotion de la production et d'incitation à la transformation de la fibre coton | - | | - | | | | | | | | | |
| | Mise en place du fonds régional d'investissement pour le développement de l'industrie textile dans l'UEMOA | - | | - | | | | | | | | | |
| | Programme pilote de restructuration et de mise à niveau et des entreprises | 10 086 | | - | 6 407 | 3 154 | | | | | | | 525 |
| Total Industrie | | 10 601 | | 515 | 6 407 | 3 154 | | | | | | | 525 |
| Infrastructures ferroviaires | Projet d'interconnexion des réseaux ferroviaires de l'Afrique de l'Ouest | 1 283 | 750 | - | 210 | | | | | | | | |
| | Réhabilitation du chemin de fer Dakar-Bamako | 31 000 | | 12 061 | 1 202 | | 8 023 | | | | | | |
| Total Infrastructures ferroviaires | | 32 283 | 750 | 12 061 | 1 412 | | 8 023 | | | | | | |
| Infrastructures routières | Infrastructures routières | 1 521 081 | 114 936 | 104 347 | 10 157 | 560 748 | 72 338 | 190 009 | 14 700 | 119 942 | 20 558 | 12 291 | |
| | Programme régional de facilitation (poste de pesage et poste de contrôle) | 4 318 | | 2 102 | 2 216 | | | | | | | | |
| Total Infrastructures routières | | 1 525 399 | 114 936 | 106 449 | 12 373 | 560 748 | 72 338 | 190 009 | 14 700 | 119 942 | 20 558 | 12 291 | |

Tableau : Engagements des différents bailleurs par rapport aux politiques sectorielles de l'UEMOA dans la mise en œuvre du PER (suite)
(en millions de FCFA)

| Secteur | Initulé | USTD | IFFAS | Consortium microfinance | FSD | Chine | ACDI | KFW | Luxembourg | JBIC | Japon | Koweït | Fonds saoudiens | Privés | Non identifiés |
|---|--|------|-------|-------------------------|--------|---------|------|-------|------------|-------|--------|--------|-----------------|--------|----------------|
| Aménagement du territoire | Programme de développement intégré dans les zones défavorisées de l'Union | | | | | | | | | | | | | | 271 |
| Total Aménagement du territoire | | | | | | | | | | | | | | | 271 |
| Energie | Interconnexion des réseaux électriques prioritaires mali-Côte d'Ivoire | | | | | | | | | | | | | | |
| Total Energie | | | | | | | | | | | | | | | |
| Enseignement supérieur et recherche | Création des centres d'excellence (enseignement supérieur) | | | | | | | | | | | | | | |
| | Soutien aux réformes des systèmes d'enseignement supérieur dans les Etats de l'UEMOA | | | | | | | | | | | | | | |
| Total Enseignement supérieur et recherche | | | | | | | | | | | | | | | |
| Genre et développement | Programme d'appui à la scolarisation des filles dans les zones transfrontalières défavorisées des EM | | | | | | | | | | | | | | |
| Total Genre et développement | | | | | | | | | | | | | | | |
| Industrie | Programme de développement et de promotion des PME/PMI | | | | | | | | | | | | | | |
| | Mise en place du Fonds de promotion de la production et d'incitation à la transformation de la fibre coton | | | | | | | | | | | | | | |
| | Mise en place du fonds régional d'investissement pour le développement de l'industrie textile dans l'UEMOA | | | | | | | | | | | | | | |
| | Programme pilote de restructuration et de mise à niveau et des entreprises | | | | | | | | | | | | | | |
| Total Industrie | | | | | | | | | | | | | | | |
| Infrastructures ferroviaires | Projet d'interconnexion des réseaux ferroviaires de l'Afrique de l'Ouest | 323 | | | | | | | | | | | | | |
| | Réhabilitation du chemin de fer Dakar-Bamako | | | | | | | 800 | | | | | | 8 914 | |
| Total Infrastructures ferroviaires | | 323 | | | | | | 800 | | | | | | 8 914 | |
| Infrastructures routières | Infrastructures routières | | | | 11 726 | 145 708 | | 8 761 | | 4 358 | 16 984 | 16 895 | 5 002 | | 91 621 |
| | Programme régional de facilitation (poste de pesage et poste de contrôle) | | | | | | | | | | | | | | |
| Total Infrastructures routières | | | | | 11 726 | 145 708 | | 8 761 | | 4 358 | 16 984 | 16 895 | 5 002 | | 91 621 |

Tableau : Engagements des différents bailleurs par rapport aux politiques sectorielles de l'UEMOA dans la mise en œuvre du PER (suite)
(en millions de FCFA)

| Secteur | Projet | Financement acquis | Etats (finants) | UEMOA (Commission + BCEAO + BOAD) | France | UE | IDA | BAD | BIDC | BID | BADEA | OPEP | ONUDI |
|--|---|--------------------|-----------------|-----------------------------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|---------------|------------|
| PAU | <i>Programme d'approvisionnement en eau potable en milieu rural par la mise en place de 3000 forages dans les Etats membres - (actualisé de 18 200 à 24 737 MCFA)</i> | 32 742 | | 3 518 | 29 224 | | | | | | | | |
| | <i>Programme pilote de réforme foncière - (actualisé : 200 millions à 43 millions FCFA)</i> | 50 | | - | | 43 | | | | | | | |
| | <i>Programme régional d'appui au renforcement des capacités en contrôle et surveillance sanitaire, phytosanitaire et Zoosanitaire</i> | 119 | | - | 119 | | | | | | | | |
| | <i>Promotion des investissements privés agricoles à l'office du Niger, Mali dans le cadre de l'UEMOA</i> | 5 587 | | - | 5 587 | | | | | | | | |
| | <i>RC institutionnelles des laboratoires de contrôle de qualité des médicaments vétérinaires de l'espace UEMOA</i> | 175 | | 175 | | | | | | | | | |
| | <i>Renforcement de la sécurité alimentaire dans les Etats membres (irrigation, Elevage, aquaculture, vulgarisation agricole)</i> | 79 | | 79 | | | | | | | | | |
| Total PAU | | 38 752 | | 3 772 | 34 930 | 43 | | | | | | | |
| PCAE | <i>Programme de protection de l'écosystème du fleuve Niger</i> | 21 620 | 3 169 | - | 3 395 | | | 11 699 | | | | | |
| | <i>Programme régional de lutte contre l'érosion côtière</i> | 37 953 | 2 400 | 1 834 | 3 619 | | | | | 10 100 | 5 000 | 4 000 | |
| Total PCAE | | 59 573 | 5 569 | 1 834 | 7 014 | | | 11 699 | | 10 100 | 5 000 | 4 000 | |
| Santé | <i>Mise en place d'un réseau régional de centres de références en soins spécialisés médicaux et chirurgicaux</i> | 282 | | 22 | 260 | | | | | | | | |
| | <i>Programme régional de lutte contre le VIH/SIDA</i> | 230 | | 230 | | | | | | | | | |
| | <i>Réseau régionale de centres de référence en soins spécialisés et chirurgicaux de haut niveau</i> | 230 | | 230 | | | | | | | | | |
| Total Santé | | 742 | | 482 | 260 | | | | | | | | |
| Secteur financier | Projet régional d'appui à la microfinance | 16 570 | | 3 100 | | | | | | | | | |
| Total Secteur financier | | 16 570 | | 3 100 | | | | | | | | | |
| Télécommunications et TIC | <i>Mise en place d'un réseau intracommunautaire à haut débit</i> | 10 122 | | 10 000 | 122 | | | | | | | | |
| | <i>Programme d'actions communautaires pour la promotion des TIC dans l'espace UEMOA</i> | 12 | | - | 12 | | | | | | | | |
| Total Télécommunications et TIC | | 10 134 | | 10 000 | 134 | | | | | | | | |
| Transport aérien | <i>Création d'une compagnie aérienne sous-régionale</i> | 60 000 | | 3 000 | | | | | 3 000 | | | | |
| | <i>Financement complémentaire des dispositifs communautaires pour la coordination de la sécurité aérienne</i> | 2 612 | | 460 | 643 | 328 | | 950 | | | | | |
| | <i>Mise à niveau et aux normes des infrastructures aéroportuaires des EM</i> | 39 | | 39 | | | | | | | | | |
| | <i>Renforcement de la sûreté de l'aviation civile des EM</i> | 284 | | 153 | 131 | | | | | | | | |
| Total Transport aérien | | 62 935 | | 3 652 | 774 | 328 | | 950 | 3 000 | | | | |
| Total général | | 1 858 971 | 176 755 | 154 604 | 66 176 | 564 273 | 80 361 | 218 258 | 32 700 | 130 042 | 25 558 | 16 291 | 525 |

**Tableau : Engagements des différents bailleurs par rapport aux politiques sectorielles de l'UEMOA dans la mise en œuvre du PER (fin)
(en millions de FCFA)**

| Secteur | Initulé | USTD | IFFAS | Consortium microfinance | FSD | Chine | ACDI | KFW | Luxembourg | JBIC | Japon | Koweït | Fonds saoudiens | Privés | Non identifiés |
|---------------------------------|---|------------|-----------|-------------------------|---------------|----------------|------------|--------------|---------------|--------------|---------------|---------------|-----------------|---------------|----------------|
| PAU | <i>Programme d'approvisionnement en eau potable en milieu rural par la mise en place de 3000 forages dans les Etats membres - (actualisé de 18 200 à 24 737 MCFA)</i> | | | | | | | | | | | | | | |
| | <i>Programme pilote de réforme foncière - (actualisé : 200 millions à 43 millions FCFA)</i> | | | | | | | | 7 | | | | | | |
| | <i>Programme régional d'appui au renforcement des capacités en contrôle et surveillance sanitaire, phytosanitaire et Zoosanitaire</i> | | | | | | | | | | | | | | |
| | <i>Promotion des investissements privés agricoles à l'office du Niger, Mali dans le cadre de l'UEMOA</i> | | | | | | | | | | | | | | |
| | <i>RC institutionnelles des laboratoires de contrôle de qualité des médicaments vétérinaires de l'espace UEMOA</i> | | | | | | | | | | | | | | |
| | <i>Renforcement de la sécurité alimentaire dans les Etats membres (irrigation, Elevage, aquaculture, vulgarisation agricole)</i> | | | | | | | | | | | | | | |
| Total PAU | | | | | | | | | 7 | | | | | | |
| PCEA | <i>Programme de protection de l'écosystème du fleuve Niger</i> | | | | | | | | | | | | | 3 357 | |
| | <i>Programme régional de lutte contre l'érosion côtière</i> | | | | 6 000 | | | | | | | 5 000 | | | |
| Total PCEA | | | | | 6 000 | | | | | | | 5 000 | | 3 357 | |
| Santé | <i>Mise en place d'un réseau régional de centres de références en soins spécialisés médicaux et chirurgicaux</i> | | | | | | | | | | | | | | |
| | <i>Programme régional de lutte contre le VIH/SIDA</i> | | | | | | | | | | | | | | |
| | <i>Réseau régionale de centres de référence en soins spécialisés et chirurgicaux de haut niveau</i> | | | | | | | | | | | | | | |
| Total Santé | | | | | | | | | | | | | | | |
| Secteur financier | Projet régional d'appui à la microfinance | | | 1 170 | | | | | 12 300 | | | | | | |
| Total Secteur financier | | | | 1 170 | | | | | 12 300 | | | | | | |
| Télécommunications et TIC | <i>Mise en place d'un réseau intracommunautaire à haut débit</i> | | | | | | | | | | | | | | |
| | <i>Programme d'actions communautaires pour la promotion des TIC dans l'espace UEMOA</i> | | | | | | | | | | | | | | |
| Total Télécommunications et TIC | | | | | | | | | | | | | | | |
| Transport aérien | <i>Création d'une compagnie aérienne sous-régionale</i> | | | | | | | | | | | | | 54 000 | |
| | <i>Financement complémentaire des dispositifs communautaires pour la coordination de la sécurité aérienne</i> | 177 | 54 | | | | | | | | | | | | |
| | <i>Mise à niveau et aux normes des infrastructures aéroportuaires des EM</i> | | | | | | | | | | | | | | |
| | <i>Renforcement de la sûreté de l'aviation civile des EM</i> | | | | | | | | | | | | | | |
| Total Transport aérien | | 177 | 54 | | | | | | | | | | | 54 000 | |
| Total général | | 500 | 54 | 1 170 | 17 726 | 145 708 | 800 | 8 761 | 12 307 | 4 358 | 16 984 | 21 895 | 5 002 | 66 271 | 91 892 |

Source : d'après 2AC évaluation à mi-parcours du programme économique régional de l'UEMOA 2006 – 2010

**Tableau : Engagements des différents bailleurs par rapport aux projets multi-sectoriels ou transversaux dans la mise en œuvre du PER
(en millions de FCFA)**

| Secteur (tableau p. 63) | Intitulé | Financement acquis | UEMOA (Commission + BCEAO + BOAD) | France | UE | BAD | OIF | ACBF | Non identifiés |
|--|--|--------------------|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|-----------|--------------|----------------|
| Convergence économique | Mise en œuvre du programme régional de réforme des marchés publics (Phase 2) | 4 886 | 684 | 31 | | 3 039 | 99 | | |
| | Programme d'appui à la mise en œuvre du Système Comptable Ouest Africain (SYSCOA) - (actualisé : 1,4 milliards à 4,2 milliards FCFA) | 1 160 | 106 | 1 054 | | | | | |
| | Programme de renforcement des cellules nationales de traitement de l'information financière (CENTIF) | 478 | 388 | 12 | 78 | | | | |
| | Programme de renforcement du dispositif de la surveillance multilatérale | 740 | 650 | 90 | | | | | |
| | Programme de renforcement du système statistique régional | 3 459 | 1 794 | 1 549 | 116 | | | | |
| | Programme d'harmonisation des cadres législatifs et réglementaires des finances publiques | 622 | | | | | | | |
| Total Convergence économique | | 11 345 | 3 622 | 2 736 | 194 | 3 039 | 99 | 1 033 | 622 |
| Promotion du marché commun | Poursuite du dispositif de surveillance commerciale - (Actualisé : 1 826 FCFA à 5 100 FCFA) | 2 270 | 54 | 390 | 1 826 | | | | |
| | Programme de renforcement des capacités en matière de concurrence pour l'UEMOA et les Etats membres - 1ère phase | 443 | | 443 | | | | | |
| Total Promotion du marché commun | | 2 713 | 54 | 833 | 1 826 | | | | |
| Renforcement institutionnel | Programme de missions d'observation des élections et de prévision et suivi des conflits | 850 | 850 | | | | | | |
| | Programme de renforcement des activités de la Cour de Justice | 1 843 | | 1 843 | | | | | |
| | Programme de renforcement des activités de la cour des comptes | 144 | | 144 | | | | | |
| | Projet de renforcement des capacités institutionnelles pour la mobilisation des ressources et le suivi/évaluation - (actualisé de 3000 à 5000 MFCFA) | 3 981 | 275 | 3 706 | | | | | |
| Total Renforcement institutionnel | | 6 818 | 1 125 | 5 693 | | | | | |
| Total général | | 20 876 | 4 801 | 9 262 | 2 020 | 3 039 | 99 | 1 033 | 622 |

Source : d'après 2AC evaluation a mi-parcours du programme économique régional de l'UEMOA 2006 – 2010

Le PER 1 n'ayant été mis en œuvre que partiellement, la mobilisation des fonds par la Commission se poursuit auprès de ses Partenaires traditionnels (Coopération française, UE, BAD, Banque mondiale, OPEP...).

Annexe 3 : Examen du renforcement des capacités au travers de l'AT et du financement de personnels

Les appuis français au renforcement des capacités de la C/UEMOA se sont effectués en particulier au travers (i) de la mobilisation d'assistance technique et (ii) du financement de personnels contractuels au sein de la Commission.

Une distinction doit être établie entre d'une part les appuis financés dans le cadre de contrats d'AT ou du FSP et d'autre part les appuis financés dans le cadre de l'aide budgétaire globale. En effet, dans le premier cas, le choix/ciblage du RC a largement été sous-tendu par son articulation au FSP conçu en 2001/02 (même si une évolution se fait jour, avec de nouveaux profils de postes depuis le transfert de l'AT sectorielle à l'AFD en 2009 et la clôture du FSP). On relève une démarche très « proactive » de la France³⁵ notamment en début de période. Dans le second cas, il s'agit d'une « enveloppe » de renforcement des capacités que la C/UEMOA affecte chaque année suivant ses choix propres, mais qui doit trouver sa justification dans la gestion du PER. La lecture des choix d'affectation de la ligne de renforcement des capacités de l'ABG fait apparaître une évolution (cf. *infra*).

Quant à la préparation/conception des actions de renforcement des capacités, il faut souligner que :

- la C/UEMOA ne disposait pas durant la période concernée d'une stratégie globale ni d'un programme de renforcement des capacités
- la Direction des Ressources Humaines de la C/UEMOA n'a pas mis en œuvre jusqu'à ce jour d'outils de pilotage moderne des RH : absence d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, absence de fiches de postes, absence de plans pluri-annuels de formation. Ces outils sont en cours d'introduction mais pour la période sous étude, la gestion des besoins en renforcement des capacités s'est faite sous forme « décentralisée », les départements exprimant leurs besoins avant que des arbitrages ne soient réalisés au moment de la préparation du budget annuel de la Commission

Ainsi, les appuis français au renforcement des capacités n'ont pu être formulés sur la base de documents / outils donnant une vision globale des besoins et priorités de l'organisation. L'approche a été empirique, et les concepteurs évoquent le long travail de dialogue avec les Départements, qui ont permis de cibler les appuis tout en tenant compte de domaines où la France avait un avantage comparatif (agriculture ou statistiques par exemple). Dans ces conditions, il est difficile d'évaluer de façon systémique la répartition des appuis. On peut en revanche porter un jugement a posteriori sur les logiques qui ont animé la démarche d'appui française et les résultats qui ont été obtenus dans les grands domaines d'appui.

³⁵ Ainsi, les rapports de fin de mission des deux premiers AT, positionnés en 2001 auprès du DPE et du DDRE évoquent les réticences initiales de la Commission à accueillir des AT résidents au sein de ses départements et la durée des négociations autour de ces postes.

La démarche d'appui française a été animée par deux logiques successives :

- une 1^{ère} logique est liée au renforcement de la Commission dans les domaines de la surveillance multilatérale et des politiques sectorielles, qui sont globalement celles soutenues par le FSP
- une 2^{ème} logique, qui s'initie au moment de l'introduction de l'ABG, est liée au renforcement de la Commission pour le pilotage et la gestion opérationnelle du PER (au niveau global comme au niveau des projets)

On ne peut manquer de relever un certain hiatus entre ces deux logiques, même si certains ponts existent, car il ne s'agit pas d'appuyer les mêmes capacités dans les deux cas :

- l'appui à la surveillance multilatérale et aux politiques sectorielles s'est traduit par un renforcement des capacités de prévision macro-économique, de statistiques, et des capacités de conception et mise en œuvre des politiques communautaires (mise en place de cadres de concertation entre les Etats, production de textes juridiques, mise en place d'instruments et de procédures)
- l'appui à la gestion du PER et de ses programmes s'est traduit avant tout par le renforcement de la fonction financière et comptable, de la fonction de pilotage stratégique et de suivi, et, bien que de manière moins évidente, de la gestion du cycle des projets

1. Récapitulatif des appuis

La ventilation du dispositif d'assistance technique déployée à compter de 2001 est la suivante :

| | | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-----------------------------|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Gouvernance économique et | Finances publiques | | | | | | | | | | |
| | Statistiques | | | | | | | | | | |
| | Macro-économie | | | | | | | | | | |
| Politiques sectorielles | Agriculture, développement rural et environnement | | | | | | | | | | |
| | Médecine vétérinaire | | | | | | | | | | |
| | Coton | | | | | | | | | | |
| | Santé | | | | | | | | | | |
| | Mines | | | | | | | | | | |
| Renforcement institutionnel | Appui à la cellule de gestion du PER | | | | | | | | | | |
| | Appui au PER | | | | | | | | | | |
| | Nombre d'assistants techniques en fin d'année | 2 | 2 | 2 | 4 | 5 | 4 | 7 | 6 | 6 | 3 |

Conjointement, le FSP a permis le recrutement d'experts nationaux positionnés auprès du DATC et du DDRE :

| Département | Profil | Cadre sup, moyen ou secrétariat | Début | Fin | Repris sur budget propre |
|-------------|----------------------------------|---------------------------------|-------|------|--------------------------|
| DATC | Expert transport routier | Supérieur | 2004 | 2005 | juil-05 |
| | Expert transport aérien | Supérieur | 2004 | 2004 | janv-05 |
| | Expert économie des transports | Supérieur | 2005 | 2007 | janv-08 |
| | Expert aménagement du territoire | Supérieur | 2005 | 2007 | janv-08 |

| | | | | | |
|------|----------------------------------|-------------|------|------|---------|
| | Expert sécurité routière | Supérieur | 2005 | 2007 | janv-08 |
| | Secrétaire | Secrétariat | 2004 | 2007 | janv-08 |
| | Expert transport aérien | Supérieur | 2005 | 2006 | |
| DDRE | Expert chargé de l'agriculture | Supérieur | 2005 | 2007 | janv-08 |
| | Expert chargé de l'environnement | Supérieur | 2005 | 2007 | janv-08 |
| | Secrétariat Permanent du CRMV | | 2007 | 2009 | oct-09 |
| | Secrétariat Permanent du CRMV | | 2009 | 2009 | oct-09 |

Enfin, la ligne de renforcement des capacités de l'ABG a été mobilisée pour le recrutement de personnels contractuels :

| Département | Service | Profil | Cadre sup, moyen ou secrétariat | Début | Fin | Repris sur budget propre |
|-------------|---|---|---------------------------------|-------|---------|--------------------------|
| DSAF | Dir. des Finances et du Budget | Comptable | Moyen | 2006 | 2008 | |
| | Dir. des Finances et du Budget | Comptable | Moyen | 2006 | 2010 | août-10 |
| | Dir. des Finances et du Budget | Comptable | Moyen | 2009 | 2010 | poste en cours |
| | Dir. des Finances et du Budget | Comptable | Moyen | 2009 | 2010 | poste en cours |
| | Dir. des Finances et du Budget | Comptable | Moyen | | | poste en cours |
| | Dir. des Finances et du Budget | Expert financier | Supérieur | 2006 | 2007 | janv-08 |
| | Dir. du Contrôle Financier | Comptable | Moyen | 2006 | 2008 | |
| | Dir. du Contrôle Financier | Comptable | Moyen | 2008 | | poste en cours |
| | Dir. de la Trésorerie et de la Comptabilité | Comptable | Moyen | 2006 | 2010 | août-10 |
| | Dir. de la Trésorerie et de la Comptabilité | Comptable | Moyen | 2006 | 2010 | janv-10 |
| | Dir. de la Trésorerie et de la Comptabilité | Comptable junior | Moyen | | | poste en cours |
| | DAGP | Comptable | Moyen | 2008 | | poste en cours |
| | DAGP | Secrétaire de direction | Secrétariat | 2009 | | poste en cours |
| | DAGP | Chef de la Division d'Acquisition | Supérieur | 2008 | 2009 | oct-09 |
| CG-PER | Expert en analyse et gestion des projets | Supérieur | 2006 | 2007 | janv-08 | |
| Présidence | CG-PER | Secrétaire | Secrétariat | 2006 | 2010 | poste en cours |
| | CG-PER | Secrétaire de direction | Secrétariat | 2009 | 2010 | août-10 |
| | UPS | Chargé de la Programmation Stratégique, Spécialiste des questions budgétaires | Supérieur | 2009 | | poste en cours |
| | UPS | Secrétaire de direction | Secrétariat | 2009 | | poste en cours |

| | | | | | | |
|------------------|------------------------------|---|-----------|------|------|----------------|
| | UPS | Chargé des Procédures de suivi | Supérieur | 2009 | | poste en cours |
| | Dir. des Affaires Juridiques | Juriste | Supérieur | 2009 | | poste en cours |
| | Dir. de l'Audit Interne | Assistant de l'auditeur interne | Moyen | 2007 | 2008 | |
| | | | | | | |
| Cour des comptes | | Chargé de la vérification des comptes | Moyen | 2009 | | oct-09 |
| | | Secrétaire général | Supérieur | 2009 | | poste en cours |
| | | | | | | |
| DPE | | Chargé du secrétariat permanent du SYSCOA | Supérieur | 2008 | 2009 | juin-09 |
| | | | | | | |
| DDRE | | Expert en sécurité alimentaire | Supérieur | 2009 | | poste en cours |
| | | Chargé des ressources en eau | Supérieur | 2009 | | poste en cours |
| | | | | | | |
| DDE | | Expert en TIC | Supérieur | | | |
| | | Expert secteur privé | Supérieur | 2009 | | poste en cours |

Nota bene : d'autres recrutements étaient prévus initialement, par exemple un expert en protection des végétaux, auprès du DDRE paru sur le même avis de recrutement que l'expert en sécurité alimentaire. La DRH évoque des difficultés à recruter certains profils très techniques. Mais il faut aussi mentionner des procédures de recrutement beaucoup trop longues, dépassant souvent 6 mois, qui ont pu décourager certains candidats.

Les deux tableaux ci-dessous évoquent pour une mise en perspective : (1) les propositions de mobilisation de la ligne de RC de l'ABG pour 2010 et (2) la programmation prévisionnelle 2011-12.

| Département | Profil | Cadre sup, moyen ou secrétariat |
|-------------|--|---------------------------------|
| Présidence | Audit Interne | Supérieur |
| DSAF | Cadre Financier DFB dédié à AFD et PIR | Supérieur |
| | Spécialiste en Passation de Marchés DAGP | Supérieur |
| DPE | Ingénieur Statisticien Economiste | Supérieur |
| | Assistant chargé du SYSCOA | Moyen |
| DDS | Economiste de la santé | Supérieur |
| DDRE | Expert agronome FRDA | Supérieur |
| | Chargé de l'eau | Supérieur |
| DMRC | Chargé des questions douanières | Supérieur |

| Département | Profil | Cadre sup, moyen ou secrétariat |
|-------------------------|---|---------------------------------|
| Présidence | Spécialiste en Gestion de Projets CG/PER | Supérieur |
| | Assistante de Direction DAJ | Moyen |
| DSAF | Assistant administratif DRH | Moyen |
| | Cadre Financier DTC dédié à AFD et PIR | Supérieur |
| | Analyste Financier FRDA | Supérieur |
| DDRE | Expert économiste FRDA | Supérieur |
| | Chargé de l'Environnement | Supérieur |
| | Expert Sanitaire des végétaux | Supérieur |
| | Expert en Energies renouvelables | Supérieur |
| | Assistant admin. et financier FRDA | Moyen |
| DDE | Expert en Energie | Supérieur |
| | Expert chargé de la Promotion PME | Supérieur |
| | Assistant technique en Statistique et Economie internationale | Supérieur |
| DMRC | Chargé de la Concurrence | Supérieur |
| | Chargé de la Coopération | Supérieur |
| Cour des comptes | Vérificateur | Supérieur |

2. La 1ère logique d'appui (politiques économiques et politiques sectorielles)

Cette logique s'est réalisée avant tout au travers de la mobilisation d'assistance technique, bien qu'elle ait été complétée par le financement de quelques experts nationaux (DATC et DDRE), recrutés au départ sur des problématiques ciblées (la sécurité routière par exemple) et qui ont permis de renforcer des départements faiblement dotés en personnels à l'époque.

L'assistance technique mise à disposition par la France depuis 2001 s'est essentiellement déployée sur les appuis aux politiques économiques et aux politiques sectorielles (10 AT sur 12). Elle s'est concentrée sur un nombre limité de domaines, qui correspondaient bien à des besoins de la Commission :

- Le premier domaine d'assistance technique est celui de **la prévision macro-économique**. Le soutien apporté est en phase avec l'objectif de l'UEMOA de « réalisation de la convergence des performances et des politiques économiques des Etats membres au travers d'une procédure de surveillance multilatérale »³⁶. Le déploiement d'une expertise d'appui centrée sur la modélisation macro-économique et sur la statistique a fait suite à une demande du Commissaire du DPE, dans le prolongement d'une mission de court terme réalisée en 2001 pour la production d'un modèle de prévision macroéconomique et son utilisation.

³⁶ Traité modifié de l'UEMOA, Titre 1, Article 4.

Initialement prévue pour un an, cette demande a été reconduite. Les capacités de modélisation macroéconomiques du Département étaient limitées, et les besoins persistent à ce jour. On soulignera que l'appui effectif aux activités statistiques est demeuré limité (l'AT positionné spécifiquement pour un appui de ce type en 2009 a quitté son poste après moins d'un an alors que le 2nd AT en macroéconomie auprès du département ne pouvait cumuler ces deux fonctions).

- Le second domaine d'assistance technique concerne **5 champs sectoriels : développement rural, environnement, santé, santé animale, mines**. Là aussi, il y a adéquation avec l'objectif de l'UEMOA d'instituer « une coordination des politiques sectorielles nationales, par la mise en œuvre d'actions communes et éventuellement de politiques communes »³⁷. On soulignera que le seul secteur productif représenté est le secteur agricole (les appuis aux mines s'étant essentiellement portés sur l'information sur les données géologiques). Par ailleurs, 4 experts nationaux ont été financés au sein du DDRE par le FSP, qui est globalement le champ sectoriel le plus appuyé.
- Un 6^{ème} champ sectoriel a été appuyé uniquement par le financement d'experts nationaux détachés : **les transports et l'aménagement du territoire**. La DATC a ainsi bénéficié de 6 postes, qui ont tous été repris sur budget de la Commission à terme. Les profils d'experts nationaux recrutés ne sont pas des gestionnaires de projets mais plutôt des experts techniques qui ont travaillé sur l'harmonisation législative dans leur domaine (exemple, Production d'un code de la sécurité routière, Appui à la réalisation de schémas nationaux d'aménagement du territoire).

Il faut noter qu'aucune assistance technique n'est venue soutenir le secteur de l'industrie avant qu'un assistant technique ne soit nommé pour la redéfinition de l'agenda coton en 2009, et que les problématiques d'infrastructure (énergie, transport) centrales dans le PER n'ont pas été appuyées par de l'assistance technique.

Les missions de l'assistance technique

Les lettres de mission des AT ont défini des objectifs clairs. Une distinction est à établir entre :

- des missions à caractère global : mise en œuvre de la PAU, suivi macro-économique
- des missions aux objectifs très ciblés : secteur des mines (projet SIGAfrique), secteur du médicament vétérinaire

Les missions des assistants techniques ont concerné :

- la **conception** des politiques sectorielles (PCE) et la réflexion stratégique (mise à jour de l'agenda coton)
- le **travail normatif** de la Commission, avec un appui à l'harmonisation législative essentiellement dans les secteurs de l'agriculture (semences, pesticides), de la santé vétérinaire (médicament vétérinaire), de la santé (médicaments essentiels, mutualité sociale)

³⁷ Ibid.

- la **mise en place des dispositifs institutionnels** (cadres de concertations, comités techniques, procédures) pour la mise en œuvre des politiques sectorielles et de la réglementation
- le développement et l'utilisation **d'outils techniques** (modélisation macro-économique, collecte statistique)
- les **systèmes d'information et l'animation de réseaux** (mines)

On relèvera que les lettres de missions des AT sont peu portées sur la problématique d'application des normes communautaires au sein des Etats et n'ont pas embrassé la problématique du financement des politiques (en dehors du FRDA pour la PAU). En revanche, l'appui à la collaboration avec d'autres OIG apparaît à plusieurs reprises missions (AT Santé, AT DDRE).

De manière globale, en bonne logique, les missions des AT sectoriels n'étaient pas orientées vers la gestion du cycle des projets avant le PER, et n'ont que peu intégré cette dimension après le lancement du PER. Le suivi de programmes du PER apparaît néanmoins pour deux AT : suivi du programme hydraulique villageoise par le second AT mines, suivi du projet de mise en réseau des centres de soins spécialisés de haut niveau en vue de réduire les évacuations sanitaires par le second AT santé. Par ailleurs, le second AT auprès du DDRE a dans les faits largement contribué à l'instruction et à la mise en œuvre de deux projets du PER : le Programme régional de biosécurité et le Programme régional de lutte contre l'érosion côtière.

La perception de l'assistance technique au sein des départements bénéficiaires est dans l'ensemble très bonne.

L'efficacité de l'AT sectorielle

L'efficacité de l'AT peut être évaluée d'une part au regard du renforcement des capacités du département et de sa durabilité et d'autre part au regard des résultats des activités menées par le Département.

Au global, on note une bonne efficacité sur :

- la conception des politiques (adoption de la PCAE par exemple)
- la production de normes communautaires, qui a été importante durant toute la période (agriculture, médicament vétérinaire, mutualité sociale, médicament)
- la conception et mise en place d'instances de concertation intra-communautaires et/ou de cellules techniques venant appuyer la Commission qui ont permis à la mission d'harmonisation de la Commission de se déployer. Ces instances favorisent en effet (i) la dynamique intégratrice, qui nécessite une implication des pays dans l'élaboration des textes et (ii) la mobilisation de l'expertise disponible dans la sous-région. A titre d'exemple : la Cellule pour l'Harmonisation de la Réglementation et de la Coopération Pharmaceutique, le Comité Vétérinaire.

L'efficacité est plus inégale sur :

- le transfert de compétences au niveau des services/départements :
 - ✓ dans l'ensemble, des effets positifs de renforcement des capacités au niveau des services – DDRE en particulier, avec un véritable compagnonnage

- ✓ des effets plus limités au niveau du DPE, où la compétence de modélisation macro-économique n'est pas véritablement appropriée, malgré des améliorations notables grâce aux moyens d'accompagnement du FSP à partir de 2005
- la conception de projets et leur mise en œuvre (seulement DDRE)

Si les moyens d'accompagnement prévus ont été dans l'ensemble suffisants (à l'exception des deux premiers AT ayant pris leur poste en 2001 et de budgets insuffisants pour l'accompagnement des missions circulaires), les retards dans la mise à disposition des fonds du FSP ont nui à l'efficacité des AT (cas du 1^{er} AT santé, de l'AT Santé vétérinaire) et d'experts nationaux détachés (cas du DTAC).

La durabilité du renforcement au travers des experts nationaux détachés au travers du FSP

L'appui se révèle durable, puisque tous ces postes ont été repris sur budget propre de la Commission.

Bilan

L'assistance technique sectorielle et le recrutement d'experts nationaux, en articulation aux moyens du FSP, ont globalement atteint leurs objectifs. La Commission était dans une phase où la majorité des politiques sectorielles étaient définies (à l'exception de la PCAE) mais où les Directions étaient insuffisamment dotées en cadres et où la mise en œuvre des politiques requérait une réflexion sur la traduction opérationnelle des orientations définies (PAU par exemple) et/ou dans son prolongement la mise en place des cadres institutionnels permettant cette mise en œuvre.

On ne peut dire que l'activité de conduite/mise en œuvre de projets d'investissement tels que les départements sectoriels en ont hérité à partir de 2005, via le PER, a été préparée par l'assistance technique, dont ce n'était pas l'objet. A une exception près (AT auprès du DDRE), les AT n'ont pas eu de rôle majeur par rapport à l'instruction des projets du PER ni à leur gestion.

3. La 2^{nde} logique d'appui (gestion du PER)

Cette logique d'appui à la gestion du PER a été appuyée essentiellement au travers du recrutement de personnels au travers de la ligne de renforcement des capacités de l'ABG. 28 recrutements ont été réalisés durant la période. Un volume limité d'assistance technique (2 postes) a été mobilisé.

La fonction nouvelle de pilotage du PER par la Commission à partir de 2005 et le net besoin en renforcement des capacités par rapport à la gestion de projets justifient les appuis.

Les recrutements effectués par la Commission sur la ligne RC de l'ABG

Concernant la mobilisation par la Commission de la ligne de renforcement des capacités de l'ABG pour le recrutement de personnels, il est possible de reconstituer les étapes suivantes :

- une première phase de renforcement de la CG-PER et des services d'appui intervenant dans la gestion administrative et financière de l'ABG
- une seconde phase de renforcement des départements sectoriels, chargés de la mise en œuvre, directe par délégation, des Programmes du PER

Cette logique est lisible au travers des listes annexées aux conventions de financement pour le renforcement des capacités des organes de l'UEMOA :

- sur les deux premières années (2005 et 2006), les services concernés sont la CG-PER, le DSAF
- à partir de la convention de 2007 apparaissent 10 postes pour les départements sectoriels (DPE, DDS, DDRE, DDE)
- auxquels il faut ajouter 3 postes pour l'UPS en formation (dont deux cadres supérieurs), 2 postes pour la Cour des comptes ainsi que le poste « spécifique » d'expert AFD détaché à la Commission

La mobilisation effective de la ligne de RC fait apparaître un certain décalage avec la logique précédemment évoquée :

- 28 recrutements ont été effectués au global entre 2006 et 2009, à quoi vient s'ajouter le poste d'expert AFD détaché auprès de la Commission à partir de septembre 2007.
- Entre 2006 et 2008, une première vague de recrutements (12 postes) s'est effectivement concentrée sur les services transversaux (DSAF, CG-PER, Direction de l'audit interne). Il s'est agi principalement de comptables moyens pour la Direction des Finances et du Budget et la Direction du Contrôle Financier (8 postes). A l'exception des postes de cadre supérieur (un expert financier auprès de la DFB, un expert en analyse et gestion des projets auprès de la CG-PER), repris sur budget propre après un ou deux ans, la tendance a été jusqu'en 2009-10 de reconduire chaque année le financement de ces postes au travers de l'ABG.
- Une césure apparaît entre 2009 et 2010 avec la reprise d'une partie de ces postes sur budget propre et une nouvelle vague de 14 recrutements qui touchent d'autres services et d'autres fonctions. En effet, les postes de comptables ou secrétariat auprès du DSAF ne concernent plus que 4 recrutements. En revanche, on note des recrutements de cadres supérieurs pour (i) le soutien de l'UPS en création (un poste de Chargé des procédures et du suivi et un poste de Chargé de la programmation stratégique, spécialiste des questions budgétaires), (ii) pour la Cour des comptes (deux postes) et (iii) pour des départements sectoriels (2 postes auprès du DDE, 2 postes auprès du DDRE). En d'autres termes, l'utilisation de la ligne de renforcement des capacités de l'ABG change de nature et se porte vers la fonction stratégique et vers le renforcement des départements où est menée la gestion opérationnelle des projets du PER (par exemple, recrutement d'un chargé des ressources en eau là où le PER inclut le programme hydraulique villageoise, recrutement d'un expert du secteur privé là où le PER inclut le programme de restructuration et de mise à niveau des entreprises).
- La programmation prévisionnelle 2010-12 paraît confirmer deux tendances : le recrutement de cadres supérieurs plutôt que des cadres moyens d'une part et le recrutement d'experts dans les départements sectoriels sur des thématiques pointues (par exemple un expert économiste FRDA auprès du DDRE, un expert en énergie auprès du DDE, un expert chargé de

la concurrence auprès du DMRC), avec conjointement une vague de cadres supérieurs auprès du DSAF.

Deux points sont à souligner :

- en ayant permis le recrutement de deux cadres au sein de l'UPS, la ligne RC de l'ABG a accompagné la C/UEMOA dans sa mise en place de l'important exercice de programmation stratégique et d'adoption d'une gestion axée sur les résultats qui est aujourd'hui bien avancée et réforme l'institution en profondeur. Un partenariat avec le CEFEB mis en place par l'AT Conseiller PER du Président pour la formation aux budgets programmes est toujours en cours et a permis d'accompagner la Commission dans son passage au budget programme (préparation d'un CBMT).
- les recrutements prévus pour la CG-PER n'ont pas été tous effectués, et la cellule n'a bénéficié au final que d'un cadre supérieur expert en gestion/suivi de projets recrutée en 2007, toujours en poste (sur budget propre de la Commission) et de postes de secrétariat. En particulier, deux postes prévus n'ont pas été pourvus : un poste d'expert financier et un poste d'économiste junior ouverts en 2008.

L'AT de conseil pour le PER positionnée auprès de la Présidence

A partir de 2007, un poste d'AT de Conseiller du président pour le PER a également été financé sur la ligne de renforcement des capacités de l'AFD.

Bien que logé à la Cellule, l'appui de cet AT s'est déployé vers les départements sectoriels gérant les projets, ainsi que vers l'UPS. La Commission valorise très fortement son rôle dans son accompagnement de l'exercice de programmation stratégique en voie d'achèvement, le montage de partenariats pour la formation dans le cadre de l'évolution vers la budgétisation par objectifs (partenariat avec le CEFEB). On a là une parfaite cohérence avec les autres appuis financés sur la ligne de renforcement des capacités qui a largement contribué à la création de l'UPS (la cellule est composée aujourd'hui d'un Directeur et de deux experts recrutés via la ligne de RC de l'ABG). Est également évoqué son soutien à l'IRED, avec une mobilisation de la ligne RC de l'ABG : montage d'un partenariat avec EDF pour une mission d'expertise courte et une mission d'assistance technique longue financée par l'AFD.

Focus sur les appuis à la Cellule de gestion du PER

La CG-PER est aujourd'hui composée de trois cadres : un poste de coordonnateur, deux postes d'experts en suivi des projets entre lesquels les projets sont répartis par axes (infrastructures-transport / appareil productif intégré). Un Conseiller technique du président, intégré à la cellule depuis 2007, en suit les aspects politiques.

La cellule a bénéficié au travers des appuis français :

- d'un AT entre décembre 2006 et mars 2008 pour le « renforcement des capacités de la Commission en matière de gestion, de suivi et d'évaluation des projets inscrits au PER »
- du financement d'un poste d'expert en suivi de projet et d'une secrétaire de direction
- d'un accompagnement managérial sous la forme de 6 missions de coaching réalisées en 2009

Si une assistance technique au niveau de la DSAF a été proposée par la France en 2007 pour un appui à l'amélioration des procédures d'exécution et de suivi financier des projets du PER et qu'un processus de recrutement a été engagé à deux reprises, elle n'a pas abouti. Les raisons invoquées diffèrent (indisponibilité finale du premier profile, inadéquation du second profile par rapport à l'expertise comptable attendue). La demande de la Commission mériterait d'être clarifiée.

L'assistance technique logée au sein de la cellule en 2006 a été difficile, et interrompue prématurément. Les tâches de cette AT auraient dû, suivant la lettre de mission, contribuer à la mise en place d'un dispositif opérationnel de suivi de la programmation et de l'actualisation annuelle du PER, de suivi des financements, de reporting périodique sur l'exécution des conventions de financement de tous les partenaires au développement.

Or l'assistance technique n'a pu se déployer sur ce terrain de conseil pour la systématisation des méthodes de suivi-évaluation « global » du PER et de ses financements. Une mission qui supposait en outre, suivant le « Rapport de prise de fonction » de l'AT, une « participation à la réflexion globale sur la mise en place d'un suivi individualisé des projets » et sur l'organisation de la cellule.

Un décalage apparaît avec les attentes de la cellule, qui semble juger que l'AT a mal interprété le sens de sa mission là où elle souhaitait plus le voir dans un rôle opérationnel.


Cet échec d'assistance technique n'est pas anodin, alors que le système de reporting périodique sur le PER n'est pas opérationnel et que la coopération multi-bailleurs autour du PER a eu du mal à avancer – même si des avancées récentes, avec la mise en place d'un comité multi-bailleurs, devrait améliorer les choses. Si les missions ponctuelles de coaching ont été appréciées par la Cellule, qui souligne l'amélioration de la synergie de l'équipe, une mission d'AT résidente devrait être reproposée.

4. Analyse détaillée de l'assistance technique sectorielle mobilisée auprès de la Commission sur la période 2002-09

Axe 1 : Appui à la gouvernance économique de l'Union


AT n°1 auprès du Département des Politiques Economiques (01.2001-2003)

| Positionnement et justification | Mission / Objectifs généraux | Activités conduites – succès/échec et raisons | Activités spécifiques de renforcement des capacités | Moyens à disposition / mis en œuvre | Résultats atteints par le département et contribution de l'AT |
|---|--|--|---|--|---|
| <p>Positionnement auprès de la Direction des Etudes et Statistiques Economiques.</p> <p>Demande émise dans le prolongement d'une mission d'expertise de court terme effectuée par l'AT pour le diagnostic du modèle MAPS.</p> <p>Inefficacité de l'appui UE antécédent.</p> | <p>Appui à la mission de traitement des données statistiques, d'analyse et de modélisation macro-économique et de surveillance multilatérale.</p> <p>⇒ Diagnostic approfondi et amélioration du modèle MAPS.</p> <p>⇒ Formation des cadres du DPE aux méthodes de modélisation macro-économique et à une utilisation efficace du modèle.</p> | <p>Reprise en profondeur des travaux engagés dans l'appui précédent de l'UE sur le renforcement de la surveillance multilatérale. Réalisation du Modèle Macro Dynamique de l'économie des pays membres de l'UEMOA (MADYN).</p> <p>Réalisation de cinq maquettes pays : RCI, Sénégal, Bénin, Niger, Burkina Faso.</p> <p>Lancement d'une étude fin 2002 pour analyser l'évolution des indicateurs de surveillance multilatérale et les perspectives de convergence.</p> | <p>Déficit d'activités pour introduire l'outil et réorganiser les services en conséquence. Pas de formation continue des cadres à l'utilisation de l'outil malgré la production de notes méthodologiques rédigées par l'AT.</p> | <p>Crédits de fonctionnement. Un budget initial pour l'achat d'ordinateurs.</p> <p>Des moyens insuffisants. En particulier, absence de budget permettant à l'AT d'accompagner les cadres dans les missions circulaires relatives à la surveillance multilatérale. Autre exemple : refus par le SCAC de l'achat d'un CD rom de données nécessaire pour analyser les flux du commerce extérieur.</p> | <p>Des limites dans la capacité d'appropriation/utilisation du modèle par la Direction concernée.</p> <p>Absence de prise en charge des travaux opérationnels par les responsables pays du Département.</p> |
| | | Travaux d'analyse conjoncturelle relatifs au suivi du prix des matières premières, au suivi des prix à la | | | |

| | | | | | |
|--|--|---|--|--|--|
| | | consommation, au suivi des campagnes agricoles. | | | |
| | | Appui conseil et notes techniques sollicitées par le Commissaire du DPE : en particulier la note sur « Les conséquences sociales et économiques de la crise ivoirienne pour les pays membres de l’UEMOA » suite à la crise de 2002. | | | |
|  | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Le positionnement d’une assistance technique sur la thématique de la prévision macro-économique est en phase avec l’objectif de l’UEMOA de « réalisation de la convergence des performances et des politiques économiques des Etats membres au travers d’une procédure de surveillance multilatérale ». ⇒ Suite à une mission d’expertise de courte durée réalisée en avril-mai 2001, pour l’audit du modèle MAPS initialement conçu par une équipe du CERDES et pour des recommandations en vue de son utilisation progressive au sein de la DESE, le Commissaire a formulé la demande d’une AT résidente. La mission avait en effet conclu que le modèle répondait peu aux besoins d’une administration économique et de la surveillance multilatérale. ⇒ L’activité de l’AT s’est ainsi concentrée sur la reprise de ce modèle, avec une bonne efficacité. Cinq maquettes pays ont également été réalisées. ⇒ Néanmoins, à l’issue de la mission, l’appropriation du modèle est demeurée faible. La lettre de mission de l’AT comportait bien comme objectif la « formation à la modélisation et à l’utilisation du modèle ». Plusieurs obstacles s’y sont opposés : un déficit en ressources humaines du groupe de modélisation (constitué initialement de 5 cadres, il a été réduit de facto à 2 personnes) ; l’absence de moyens d’accompagnement pour l’organisation de formations ; un positionnement auprès de la DESE qui n’a pas favorisé l’organisation collective du travail au sein du Département (pas de prise en charge des activités opérationnelles par les responsables pays). Le RC s’est ainsi limité de fait à la préparation de notes pédagogiques par l’AT. En ce sens, la présence de l’AT ne paraît pas avoir véritablement renforcé les capacités de la Direction. ⇒ Une démarche explicite d’accompagnement par la formation continue aurait dû être conçue mais (i) la Direction était plus orientée vers la fourniture d’un outil « clé en main » et (ii) aucun moyen spécifique actionnable par l’AT n’avait été prévu (le FSP n’étant pas en place). | | | | | |

AT n°2 auprès du Département des Politiques Economiques (10.2004 - 10.2008)


| Positionnement et justification | Mission / Objectifs | Activités principales conduites – succès/échec et raisons | Activités spécifiques de renforcement des capacités | Moyens à disposition / mis en œuvre | Résultats atteints par le département et contribution de l'AT |
|--|--|---|--|---|---|
| <p>Positionnement transversal au Département.</p> <p>Conseiller du Commissaire.</p> <p><i>N.B. Redéfinition du positionnement en démarrage de poste sous l'impulsion du Commissaire.</i></p> | <p>Appui à la mise en œuvre du mécanisme de surveillance multilatérale au travers de modélisation macro-économique</p> | <p>Travaux d'actualisation du modèle.</p> <p>Réalisation d'une maquette complète pour le Togo, modules de prévision des taux d'inflation à CT et MT, etc.</p> | <p>Séances de travail hebdomadaires organisées pour la réflexion sur les modèles et la formation à l'utilisation des outils sur deux jours par semaine durant 2 ans. Effet sur la synergie du département.</p> <p>Organisation de séminaires. Le séminaire de deux semaines sur l'analyse des politiques économiques a été élargi aux pays, qui ont chacun envoyé 3 experts (cf. FSP).</p> <p>Envoi de 5 cadres en formation (cf. FSP)</p> | <p>La composante 2 Volet 2 du FSP – Programme 7 a permis l'organisation de 3 formations :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Séances de mise à niveau sur les méthodes/outils économétriques et de modélisation animés par l'AT - Séminaires sur l'analyse des politiques économiques. - Envoi de cadres du DPE en France et en Amérique du Nord pour des formations poussées en économie. | <p>Utilisation des maquettes pays pour analyser les programmes triennaux des pays, simulation de certains chocs, etc.</p> |
| | <p>Optimisation du Pacte de convergence</p> | <p>Coordination des travaux ayant conduit à l'adoption du règlement relatif à l'introduction d'un critère complémentaire basé sur le solde budgétaire de base</p> | | | <p>Adoption de deux règlements relatifs à deux critères complémentaires du Pacte de Convergence</p> <p>Adoption d'un acte additionnel portant sur les nouvelles conditions d'entrée en phase de</p> |

| | | | | | |
|--|--|---|-------|--|----------------------------------|
| | | | | | stabilité |
| | Appui à la collecte d'information statistique | Pas d'activités : un domaine en dehors du domaine de compétence de l'AT + surcharge | Néant | | Absence de contribution de l'AT. |
| | Conseil en matière d'analyse des politiques économiques régionales | Production d'une dizaine de notes sur des questions spécifiques Participation à des réunions internationales (concertation UEMOA/CEDEAO, réunions annuelles du FMI et de la BM | | | |
|  | | | | | |
| <p>⇒ Le déficit d'appropriation du modèle à l'issue du poste précédent justifiait le redéploiement d'une assistance technique sur la problématique de surveillance multilatérale. A la différence de l'AT précédent, des moyens d'accompagnement étaient prévus par le Programme 7 du FSP (Séances de mise à niveau sur les méthodes/outils économétriques et de modélisation animés par l'AT, Séminaires sur l'analyse des politiques économiques, envoi de cadres du DPE en France et en Amérique du Nord pour des formations poussées en économie), qui ont été mis en œuvre et sont valorisés par le Département.</p> <p>⇒ Le positionnement transversal de l'AT a également facilité l'organisation du travail au sein du Département. Il a conduit l'AT à ne pas se limiter à la modélisation mais à effectuer un appui dans le domaine de la macro-économie profitant également aux autres directions. L'AT a ainsi eu un effet positif sur la coordination du département.</p> <p>⇒ En revanche, la lettre de mission était trop large : la mission d'appui dans le domaine statistique ne cadrerait pas avec les compétences de l'AT.</p> <p>⇒ Enfin, une activité de conseil importante auprès du Commissaire avec la production d'un nombre important de notes sur des questions spécifiques et la participation à des réunions internationales, notamment concernant la concertation UEMOA/CEDEAO.</p> <p>⇒ Le besoin d'actualisation du modèle a motivé la demande d'une nouvelle assistance technique. Une assez bonne stabilité des équipes : 2 cadres sur 3 sont restés au sein du Département, mais le besoin de formation à la modélisation demeure pour les nouveaux cadres.</p> | | | | | |

Axe 2 : Appui à la PAU et à la PCAE

AT n°1 auprès du DDRE 2001- mi 2003

| Positionnement et justification | Mission / Objectifs | Activités principales conduites – succès/échec et raisons | Activités spécifiques de renforcement des capacités | Moyens à disposition / mis en œuvre | Résultats atteints par le département et contribution de l'AT |
|--|--|--|---|--|--|
| <p>Positionnement transversal, rattachement au Commissaire du Département.</p> | <p>Appui à la mise en œuvre de la PAU : cadre institutionnel, instruments et dispositions réglementaires, harmonisation des interventions des PTF et des OIG</p> | <p>Suivi du processus de formulation et d'adoption de la PAU (analyses critiques des rapports, ateliers nationaux et régional, rédaction de documents préparatoires des Conseils et de la Conférence).</p> <p>Contribution à la révision du document projet du Programme Spécial Régional pour la Sécurité Alimentaire – en articulation avec la FAO. Adoption du document en juin 2001.</p> <p>Contribution à la directive relative à l'adoption d'un système harmonisé de classification de la viande.</p> <p>Contribution à la validation d'une étude sur le financement de l'agriculture qui a permis d'amorcer la réflexion sur le FRDA (financement UE) en juin 2001.</p> <p>Mise en place du cadre de concertation régional dans le domaine agricole.</p> | <p>Des activités de RC très marginales et ne pouvant couvrir le besoin du département en cadres intermédiaires spécialisés.</p> <p>Remarque : une équipe de 8 cadres insuffisante mais de bon niveau, au sein de laquelle l'AT s'est très bien inséré.</p> <p>Une position de conseil et pas de substitution.</p> | <p>Pas de moyens en dehors des crédits de fonctionnement (phase d'identification du FSP et retard dans son lancement).</p> | <p>Limites pour l'élaboration des instruments de la PAU du fait de la capacité financière limitée de la Commission. En particulier : pas de capacité de subvention suffisante malgré des besoins importants.</p> |


| | | | | | |
|---|---|---|--|--|--|
| | | Mise en place du cadre commun pour l'autorisation de mise en marché du médicament vétérinaire, suite à une étude de 1999 financée par la Coopération française. Engagement d'un travail avec le CILSS pour l'harmonisation de l'enregistrement et la certification des semences → difficultés du fait de chevauchements de compétences CILSS, OAPI. | | | |
| | Appui à l'élaboration de la PCAE | Peu d'activités – faible degré de maturité de la réflexion, faiblesse en RH (un seul cadre affecté au début, avant recrutement d'un second cadre courant 2001). | | | |
| | Le renforcement des capacités du Département : négociations commerciales internationales, formation | Appui à la préparation d'argumentaires dans le cadre des négociations OMC – par exemple la Directive UEMOA 01/2001 du 26 mai 2001 définissant la position commune des Etats membres en vue de la reprise de négociations à l'OMC à la Conférence de Doha de nov. 2001. Rédaction avec deux cadres du DDRE de la première version du programme triennal d'activités 2002-04. | | | |
| | Suivi technique et financier des activités du FSP | Formulation des actions du FSP relatives au secteur agricole. | | | |
|  | | | | | |

- ⇒ Le positionnement d'un AT auprès du DDRE **prolonge les appuis français à la conception de la PAU, adoptée en 2001**, dans une phase de réflexion sur sa traduction (financement en 2000 d'une étude sur la définition des grandes orientations de la PAU). La Commission n'était pas initialement favorable au positionnement d'une AT de long terme et les négociations ont été longues, ce qui explique que l'AT n'ait pu être déployée au démarrage du processus de la PAU.
- ⇒ Une AT qui s'est déployée à un moment « charnière », entre la formulation initiale de la PAU et sa traduction effective, entre l'appui français à cette formulation et l'identification puis le démarrage du FSP, a fortiori sans moyens spécifiques à activer. Il en découle aux yeux de l'AT des résultats limités bien que le moment ait sans doute été clé.
- ⇒ Le DDRE souligne a contrario aujourd'hui le rôle d'impulsion décisif des appuis français sur le terrain des politiques sectorielles – et singulièrement de la PAU, là où les autres bailleurs ne s'impliquaient pas (UE en particulier).
- ⇒ Un appui au RC d'un département aux RH insuffisantes (8 cadres en tout, manque de cadres intermédiaires, par exemple, un Directeur isolé pour les questions d'environnement). Les besoins en RH du département ont pu être diagnostiqués par l'AT, ce qui a conduit à financer le recrutement d'experts nationaux au travers du Fonds d'expertise nationale détachée.

AT n°2 auprès du DDRE 10.2005-03.2009


| Positionnement et justification | Mission / Objectifs | Activités principales conduites – succès/échec et raisons | Activités spécifiques de renforcement des capacités | Moyens à disposition / mis en œuvre | Résultats atteints par le département et contribution de l'AT |
|--|---|--|---|--|---|
| <p>Positionnement transversal, rattachement au Commissaire du Département.</p> | <p>Appui à la mise en œuvre de la PAU</p> | <p>Contribution à l'Elaboration de règlements pour la mise en place des instruments prévus dans le cadre de la PAU : sur le FRDA, sur la création et les modalités de fonctionnement du Comité consultatif régional des filières agricoles, sur la création et le fonctionnement du Comité consultatif sur l'harmonisation des politiques et des législations des Etats membres en matière de pêche, d'aquaculture, etc.</p> <p>Contribution à l'Elaboration du Plan d'actions des filières agricoles prioritaires de l'UEMOA et du Plan d'aménagement concerté des pêches et aquacultures au sein de l'UEMOA.</p> <p>Appui à la préparation de l'Atelier de validation des études sur la compétitivité des filières agricoles, sur la mise en place des cadres de concertation et sur les négociations internationales agricoles.</p> | <p>Proposition, validée, de réorganisation du Département (2007)</p> <p>Programmation des activités du Département.</p> | <p>Suivi et mis en œuvre des activités du FSP : 3 études : sur la compétitivité des filières agricoles, les cadres de concertation et les négociations agricoles.</p> <p>Réaménagement de la convention dans certains domaines (médicament vétérinaire).</p> | <p>Le département a été réorganisé. Un programme triennal 2009-11 a été établi. La culture de la programmation par objectifs a été implantée au sein du département.</p> <p>Des plans d'actions par filière sont en cours d'élaboration pour les filières prioritaires sélectionnées.</p> <p>Le FRDA a été régulièrement abondé depuis sa création mais n'a pas à ce jour été activé.</p> |

| | | | | | |
|--|--------------------------------------|---|--|---|---|
| | | Evaluation du 1 ^{er} programme de mise en œuvre de la PAU et élaboration du 2 nd programme triennal. | | | |
| | Appui à la mise en œuvre de la PCAE. | <p>Participation à l'élaboration et à la mise en œuvre de la PCAE. Suivi de la collaboration avec la CEDEAO.</p> <p>Participation à la rédaction de l'Acte additionnel et à l'élaboration du 1^{er} programme triennal 2009-11 validé en février 2009.</p> <p>Participation à l'identification et à la mise en œuvre du Programme Régional de Biosécurité de l'UEMOA.</p> <p>Participation au lancement du Programme Régional de Lutte contre l'Erosion Côtière : Etudes préalables (étendues à des pays non UEMOA) réunion de lancement du programme, préparation du projet de convention d'agence d'exécution UEMOA/UICN.</p> | | <p>FSP 2002-45 volet UEMOA : financement de l'étude de base, des ateliers nationaux et de l'atelier régional de validation.</p> <p>FSP 2002-45 volet CEDEAO : financement de l'extension de l'étude de base aux pays restant.</p> <p>Co-financement du PRB sur l'ABG française au PER.</p> <p>Co-financement du PRLEC sur l'ABG française au PER.</p> | <p>Adoption de la PCAE</p> <p>Adoption du Programme Régional de Biosécurité /UEMOA en avril 2007.</p> <p>Lancement du Programme Régional de Lutte contre l'Erosion Côtière.</p> |
| | | Mise en place et RC des structures de préparation et de suivi des négociations internationales sur l'agriculture. Appui à la préparation aux négociations relatives à l'APE | | | |

| | | | | | |
|--|--|---|--|--|--|
| | | avec l'UE – en particulier, rapprochement entre le DDRE et le DMRC. | | | |
|  | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Une AT très efficace, particulièrement valorisée par le DDRE et dont l'activité est allée au-delà de la lettre de mission. Les cadres du département avec lesquels l'AT a travaillé sont toujours en poste à ce jour. ⇒ Un spectre d'action large, qui a notamment embrassé des aspects de changement organisationnel (réorganisation du Département, programmation des activités, accompagnement du passage au budget-programme en 2008-09 et de l'implantation d'une culture d'une gestion axée sur les résultats). ⇒ L'efficacité de l'AT a également été favorisée par les moyens conséquents qu'il a activés : tant le FSP que les programmes du PER financés par l'ABG française. ⇒ Activités importantes en relation avec une dynamique d'ouverture à la CEDEAO au travers de dossiers concrets – extension de l'étude pour la formulation de la PCAE aux pays CEDEAO non UEMOA, extension du Programme de lutte contre l'érosion côtière aux autres pays côtiers de la CEDEAO. ⇒ Mise en réseau avec les autres OIG (CILSS notamment). | | | | | |

AT junior auprès du DDRE (06.2007 - 01.2009)

| Positionnement et justification (importance du domaine, besoins du département, etc.) | Mission / Objectifs | Activités principales conduites – succès/échec et raisons | Activités spécifiques de renforcement des capacités | Moyens à disposition / mis en œuvre | Résultats atteints par le département et contribution de l'AT |
|---|--|---|--|---|---|
| <p>Positionnement auprès de la Direction des Ressources Animales et Halieutiques</p> | <p>Appui à la mise en œuvre du dispositif régional d'harmonisation des réglementations pharmaceutiques vétérinaires au sein de l'UEMOA.</p> <p>Appui à la mise en œuvre et au fonctionnement des Comités régionaux (CV, CRMV, CRSA) et du réseau de laboratoires</p> | <p>Contribution à la mise en place des outils institutionnels prévus par la réglementation pharmaceutique vétérinaire, depuis les textes régissant leur fonctionnement, à savoir : le Comité Vétérinaire, le Comité Régional du Médicament Vétérinaire (CRMV) et le Secrétariat Permanent (SP) du CRMV.</p> <p>Appui à la définition de la procédure pour l'autorisation de mise en marché des médicaments vétérinaires (AMM) ; élaboration de l'ensemble des outils de gestions des demandes d'AMM en partenariat avec l'Agence Nationale du Médicament Vétérinaire ; mise en place du dispositif de formation pour les membres du CRMV (formation à distance pour l'analyse des dossiers de demande).</p> <p>Appui à la mise en place du réseau des laboratoires de contrôle de la qualité des médicaments vétérinaires : lancement en octobre 2007 de l'AO élaboré avec le soutien de l'ANMV pour le renforcement de capacité des laboratoires de contrôle de la qualité</p> | <p>Mise en place du dispositif de formation des membres du CRMV.</p> | <p>FSP 2002-45 : Convention signée dans le cadre d'un réaménagement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Financement d'un voyage d'étude auprès de l'ANMV pour réflexion sur la procédure des dossiers d'AMM - Recrutement de deux cadres permanents pour le SP du CRMV (financement de la 1^{ère} année de contrat) - Mise à jour du réseau de laboratoires dans le cadre du système de contrôle du médicament vétérinaire. <p><i>Nota bene : le CRMV et le SP ont connu quelques difficultés de mise en route de leurs activités, pour des raisons de mise à disponibilité tardive des financements FSP destinés à la mise en place de leurs</i></p> | <p>Collaboration sur la durée avec l'Agence Nationale du Médicament Vétérinaire française.</p> <p>Réalisation de la 1^{ère} étape de formation des membres du CRMV avant le départ de l'AT. Un suivi est maintenant organisé avec l'ANMV pour la supervision de premiers dossiers d'AMM que la Direction a reçus mi 2010. Le dispositif est donc en phase d'opérationnalisation.</p> <p>La forte inertie des services financiers de la Commission a engendré un retard considérable de l'acquisition des équipements et formations nécessaires destinés aux laboratoires.</p> |

| | | | | | |
|---|---|---|--|--|--|
| | | des médicaments vétérinaires : équipements de laboratoire et formations. | | <i>formations respective à la gestion et à l'évaluation des dossiers de demande d'AMM.</i> | |
| | Mise en œuvre des dispositions et procédures permettant d'assurer la sécurité sanitaire des animaux et aliments au niveau communautaire et au niveau national, notamment l'harmonisation et l'actualisation des normes SPS régionales | Un faible degré d'avancement concernant la mise en place d'un règlement sanitaire (phase de mise en place des comités). Participation aux réunions pour un Centre régional de santé animale. | | | Avancement insuffisant, l'appui était prématuré. |
| | Le suivi et l'harmonisation des systèmes de contrôle de la grippe aviaire dans la zone UEMOA-CEDEAO et des autres maladies transfrontalières | Participation à des rencontres avec la CEDEAO. | | | |
|  | | | | | |
| <p>⇒ Nette contribution à la mise en place des outils institutionnels prévus par la réglementation pharmaceutique vétérinaire, depuis les textes régissant leur fonctionnement, à savoir : le Comité Vétérinaire, le Comité Régional du Médicament Vétérinaire (CRMV) et le Secrétariat Permanent (SP) du CRMV. Nota bene : à son arrivée, la Direction était composée d'un Directeur et d'un cadre, mais a été rapidement renforcée par deux autres cadres recrutés via le Fonds d'expertise nationale détachée du FSP.</p> <p>⇒ Le financement de postes de deux experts au sein du Secrétariat Permanent du CRMV a été décisif pour la concrétisation du dispositif, même si les retards dans les crédits du FSP ont ralenti la mise en place du SP.</p> <p>⇒ Mobilisation d'un partenariat avec l'Agence Nationale du Médicament Vétérinaire française – notamment pour la formation des membres du Comité Régionale du Médicament Vétérinaire.</p> <p>⇒ L'activité relative à la mise en œuvre d'une réglementation sanitaire animale était prématurée, les comités n'étant pas encore en place.</p> | | | | | |

⇒ Des crédits de fonctionnement insuffisants : les crédits de fonctionnement au titre de l'année 2008, d'un montant total de 5 000 euros n'ont permis de prendre en charge que les missions prévues sur les 6 premiers mois de l'année. Par ailleurs, la longueur des processus au sein de la Commission est soulignée, qui a freiné l'activité d'équipement des laboratoires identifiés pour le réseau des laboratoires de contrôle de la qualité des médicaments vétérinaires.

Axe 3 : Appui au secteur sanitaire

AT n°1 auprès du DDS de 01.2004-07.2008

| Positionnement et justification (importance du domaine, besoins du département, etc.) | Mission / Objectifs | Activités principales conduites – succès/échec et raisons | Activités spécifiques de renforcement des capacités | Moyens à disposition / mis en œuvre | Résultats atteints par le département et contribution de l'AT |
|--|---|--|---|---|--|
| Positionnement auprès de la Direction de la santé, de la protection sociale et de la mutualité | <p>Appui institutionnel à la Commission dans les domaines d'activité relevant du secteur sanitaire (épidémiologie, économie de la santé, politique hospitalière, politique pharmaceutique, protection sociale).</p> <p>Participation à l'analyse de la situation sanitaire dans la sous région et des politiques de santé mises en œuvre dans les pays.</p> <p>Appui à la mise en œuvre des activités du volet 3 du FSP n° 2002-45 d'appui à l'UEMOA intéressant la politique pharmaceutique.</p> | <p>Participation à 3 chantiers d'harmonisation majeurs :</p> <p>(i) politique du médicament (mobilisation du FSP 2002-45) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - mise en place d'une Cellule pour l'Harmonisation de la Réglementation et de la Coopération Pharmaceutiques [CHRCP] (Règlement 02/2005/CM/UEMOA) → cellule animée par une pharmacienne recrutée sur financement OMS. - appui à l'harmonisation de la procédure d'enregistrement des médicaments essentiels, appui à la détermination de la liste commune des médicaments, produits pharmaceutiques, matériels et produits spécialisés pour les activités médicales | <p>Déficit de capacités internes de la Direction pour mener des études spécifiques, mais renforcement des RH durant le poste.</p> <p>Des actions de formation minimales. Comptes nationaux ++, appui OMS, échanges méthodologiques.</p> | <p>FSP 2002-45 – volet 3.3.2 « promotion des médicaments essentiels » :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Etude et atelier de soutien à la production locale des médicaments - Réduction de la fiscalité des médicaments - Etude et atelier de soutien à la production locale des médicaments - Etude bonnes pratiques des laboratoires - Atelier de mise en réseau des laboratoires pharmaceutiques <p>Les retards des crédits ont affecté les activités.</p> | <p>La CHRCP fonctionne aujourd'hui. Animée par une pharmacienne recrutée sur financement OMS et reprise depuis sur budget de la Commission. Le comité de pilotage se réunit 1x/an, et des groupes de travail techniques sont en œuvre. Elle travaille sur les textes réglementaires d'homologation de la réglementation, sur les bonnes pratiques en matière d'importation, de distribution. 6 textes ont été élaborés qui seront prochainement soumis à l'adoption.</p> <p>Nota bene : difficultés de</p> |

| | | | | | |
|--|---|--|--|---|---|
| | <p>Suivi des activités des centres de recherche de l'ex-OCGE.</p> | <p>exonérés de la TVA au sein de l'UEMOA (Directive n° 06/2002/CM/UEMOA)</p> <ul style="list-style-type: none"> - échec et abandon de l'activité relative aux achats groupés de médicaments : frein des centrales d'achat. Et un conflit de logique avec l'ACAME. Réorientation vers de l'échange d'information entre les centrales. <p>(ii) Organisation des cadres de la mutualité sociale de l'ensemble des Etats membres – participation à l'atelier régional sur le cadre réglementaire des mutuelles de santé, rôle de l'AT pour l'orientation vers la production d'une réglementation communautaire plutôt que pour des réglementations nationales.</p> <p>(iii) Amorces du travail sur les comptes nationaux de la santé (harmonisation de la détermination des dépenses de santé dans chaque pays)</p> <p>Peu d'activités pour le repositionnement nécessaire de l'OOAS. Manque de synergie avec les autres appuis à des organismes à vocation régionale (Pôle de Bamako, OUIDA Bénin).</p> | | <p>FSP 2002/123</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participation aux ateliers nationaux sur les mutuelles de santé - Atelier régional : cadre réglementaire des mutuelles de santé <p>FSP 2004-44, dont un des volets concerne l'appui aux laboratoires de contrôle des médicaments</p> <p>Quelques crédits sur le budget de la Commission (financement d'ateliers et missions)</p> | <p>mise en œuvre initiale des directives relatives au médicament tenant à l'influence des laboratoires au sein de chaque pays et aux freins pour accepter le paiement de l'enregistrement au niveau communautaire</p> <p>Juin 2009, adoption d'un règlement en matière de mutualité sociale (pour mise en vigueur en juillet 2011). Les textes d'application sont en cours de rédaction. Ils portent sur : les conditions de création des mutuelles, avec création de structures nationales délivrant l'agrément. Et sur les règles prudentielles/de contrôle. Un Fonds national de garantie doit être créé au niveau de chaque Etat.</p> <p>Comptes harmonisés : l'état des lieux a été validé, un cadre harmonisé a été mis en place, la préparation d'une directive est en</p> |
|--|---|--|--|---|---|




- ⇒ Une AT qui a fortement contribué aux résultats de la Direction de la Santé, très faiblement dotée en RH à son arrivée (un directeur isolé) → **rôle de substitution**.
- ⇒ Résultats notamment sur les dossiers de l'harmonisation concernant les médicaments essentiels, le lancement du chantier de la mutualité sociale. Le FSP 2002-45 est considéré comme ayant « amorcé les activités » de la direction. Une efficacité en lien avec les moyens importants dont a disposé l'AT (activation de plusieurs FSP).
- ⇒ Le manque de synergie avec les autres appuis français sous forme d'AT à des organisations à vocation régionale (Pôle santé de Bamako où l'AT nationale était positionnée comme devant avoir une dimension régionale, Centre de formation OUIDA au Bénin où un AT était en appui au Directeur), et directement aux pays (AT conseillers des ministres de la santé dans les pays) est souligné [en question : incohérence de pôles régionaux non articulés avec l'institution régionale : pôle éducation de Dakar, pôle santé de Bamako].
- ⇒ Peu de résultats concernant le rapprochement avec la CEDEAO (via l'OOAS).
- ⇒ Nota bene : la Direction est aujourd'hui dotée de 4 cadres supérieurs et d'un jeune cadre : la présence d'un AT multi-tâches est questionnée (un cadre de plus). Une autre logique d'AT très pointue sur un programme lourd (gestionnaire de programme ayant une connaissance technique du domaine concerné) pourrait être plus utile.

Axe 4 : Appui au secteur minier

AT n°1 auprès du DEMIAT (06.2004-04.2006)


| Positionnement et justification (importance du domaine, besoins du département, etc.) | Mission / Objectifs | Activités principales conduites – succès/échec et raisons | Activités spécifiques de renforcement des capacités | Moyens à disposition / mis en œuvre | Résultats atteints par le département et contribution de l'AT |
|--|---|--|--|--|--|
| <p>Positionnement auprès du Département de l'Énergie, des Mines, de l'Industrie, de l'Artisanat et du Tourisme</p> | <p>Expertise en sciences de la terre et en gestion de l'environnement auprès de l'UEMOA : concours dans le domaine des SI, de gestion et de représentation des données des sciences de la terre.</p> <p>Un suivi, une mise en œuvre et une coordination de l'intégration des six pays d'Afrique de l'Ouest au réseau SIGAfrique (Burkina Faso, Guinée Conakry, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal).</p> <p>Appui technique et administratif au chef</p> | <p>Organisation des ateliers régionaux de formation concernant les 6 pays du pôle Ouest (Burkina Faso, Guinée Conakry, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal) : thématique géologie, thématique ressources minérales, thématique observatoire minier, thématique hydrogéologie (2), thématique géologie/ressources minérales.</p> <p>Missions régionales d'animation dans les pays du pôle Ouest, espacés entre les ateliers régionaux de formation (6 missions).</p> <p>Participation au lancement du site web.</p> <p>Participation à la mise en place d'un serveur régional de données au sein de l'UEMOA : définition du schéma d'échange des données, encadrement d'une mission de l'expert informaticien du BRGM.</p> | <p>Ateliers et missions régionales d'animation entre les ateliers (cf. activités).</p> | <p>Moyens du FSP SIGAfrique.</p> <p>Clôture des budgets fin 2005, qui n'a plus pu faire de missions d'appui dans les pays.</p> <p>Déficit des appuis logistique aux équipes nationales de SIGAfrique</p> | <p>Validation de la base de données géologie.</p> <p>Valorisation des données pour une carte hydrogéologique au travers d'une carte publiée dans le cadre d'un programme Hydrologique International de l'UNESCO.</p> <p>Bonne appropriation des outils par les services géologiques partenaires.</p> |

| | | | | | |
|--|---|---|--|--|--|
| | <p>de projet notamment pour l'organisation des ateliers de formations.</p> <p>Appui technique et scientifique aux services géologiques de sa zone d'intervention.</p> <p>Une identification, un montage de nouveaux partenariats dans le cadre de l'extension de SIGAfrique pour de nouveaux pays de la région.</p> <p>Une thématique hydrogéologie pour l'ensemble du réseau SIGAfrique.</p> | <p>Animation du réseau à distance.</p> | | | |
| | <p>Une contribution à la mise en cohérence du système d'informations géominières de l'UEMOA (SIG_UEMOA) avec SIGAfrique.</p> | <p>Etat des lieux dans trois Etats membres des SI en géosciences et des centres de documentation. Réunion de lancement.</p> | | | |
|  | | | | | |
| <p>⇒ Un positionnement spécifique par rapport aux autres AT : articulation au FSP SIGAfrique (valorisation et diffusion à tous les acteurs du développement économique d'informations sur le sol et le sous-sol africain) ayant pour opérateur principal le BRGM français (Bureau de Recherches Géologiques et Minières)</p> <p>⇒ Un domaine crucial (cf. l'arrivée de la Chine sur l'exploitation des ressources minières) mais peu valorisé au niveau de l'Ambassade</p> | | | | | |

- ⇒ Un rôle d'animation du réseau SIG Afrique et de transmission aux services géologiques des outils mis en place par le BRGM (volet scientifique auto-financé) – une dilution d'expertise certes par rapport à un positionnement au niveau pays mais avec comme bénéfice : (i) la valorisation d'un langage commun et (ii) un effet d'émulation important entre les correspondants nationaux au travers des ateliers (+ formations) organisés
- ⇒ Une bonne efficacité et des résultats tangibles : validation de la base de données géologie, validation de la base de données gites miniers, valorisation des données pour une carte hydrogéologique de l'Afrique produite dans le cadre d'un programme UNESCO.
- ⇒ MAIS des limites en termes de pérennité du réseau / système d'information mis en place et sur la reprise du projet par l'UEMOA à son compte (cf. projet SIG UEMOA) et malgré l'installation d'un serveur en fin de projet
- ⇒ Des moyens suffisants [nb peu de gestion budgétaire par l'AT, essentiellement impliqué dans la partie technique et animation – quelques crédits pour les missions d'animation pays des ressources minières] – seule question : l'absence de budget propre alloué aux pays (correspondants) malgré du matériel
- ⇒ Un échelon peu approprié pour le suivi de la réalisation des projets de forage – évaluation besoins etc.
- ⇒ Pas de suivi de la mise en place de la convention « Appui à la promotion de l'artisanat minier au sein de l'UEMOA » et les actions prévues dans ce cadre du fait des retards.

AT n°2 auprès du DDRE (01.2007-12.2008)

| Positionnement et justification (importance du domaine, besoins du département, etc.) | Mission / Objectifs | Activités principales conduites – succès/échec et raisons | Activités spécifiques de renforcement des capacités | Moyens à disposition / mis en œuvre | Résultats atteints par le département et contribution de l'AT |
|--|--|--|--|---|---|
| Positionnement auprès de la Direction des Ressources Minérales, du Pétrole et des Energies Renouvelables | Suivi du programme « encadrement de l'Artisanat minier et développement des mines à petites échelles ». | Réalisation en interne de l'étude sur les petites mines depuis les missions circulaires jusqu'à l'atelier de validation à Bamako (Mali), du 3 au 5 décembre 2008, avec la participation de deux experts par Etat membre pris en charge par le FSP, et la présence d'organisations d'artisans miniers (AFEMINE, UNOM) | | FSP 2002-45 – Programme 18 – Conv. 2007-2967 et 2008-885 pour un montant total de 115 397 500 F CFA. | Production d'un cadre stratégique pour la prise en compte des petites exploitations, assorti d'un plan d'actions sur 5 ans. |
| | Suivi, mise en œuvre et coordination de l'intégration des six (6) pays d'Afrique de l'Ouest au réseau SIGAfrique (Burkina Faso, Guinée Conakry, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal). | Equiper des points focaux (ordinateurs et logiciels). Nombreuses sessions de formation en SIG et bases de données, en central et dans les Etats. Mise en place du site web SIG-UEMOA. | Il était prévu au budget de réaliser des sessions de formation, notamment de formateurs, de manière à pérenniser les acquis. De fait, les formations se sont orientées vers un compagnonnage assuré par l'AT pour les pays n'ayant pas bénéficiés des premières formations de SIG-Afrique : Côte d'Ivoire en décembre 2007, Bénin et Togo en octobre 2008 et | FSP 2002-45 – Programme 18 – Conv. 2007-2967 et 2008-885 pour un montant total de 115 397 500 F CFA. Retard dans la signature de la 5° Tranche, ce qui a entravé le lancement de certaines actions (session de formation de formateur). | Faible utilisation du site par les pays (accès Internet, habitude) |

| | | | | | |
|--|--|--|---------------------------------|--|--|
| | | | Guinée-Bissau en novembre 2008. | | |
| | | <p>Appui sur certains projets liés aux énergies renouvelables :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ assistance auprès de l'équipe Biomasse Energie ✓ participation à la préparation et au dépouillement d'appels d'offre (biogaz, filière bois énergie, relance du CRES) ✓ participation avec l'ensemble de la direction aux réflexions sur la stratégie « Energies Renouvelables » et préparation de fiches projet (notamment pour le Programme Economique Régional) touchant aux Energies Renouvelables ✓ Participation à certaines manifestations sur les énergies renouvelables (conférence biocarburant, atelier sur les mécanismes de développement propre, etc.) | | | |
|  | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> ⇒ L'activité prolonge l'AT précédente dans la mesure où elle a réactivé le réseau SIG-Afrique, mais comporte d'autres activités relatives au secteur. Par rapport à la lettre de mission, le champ d'activité de l'AT a été élargi aux énergies renouvelables alors que la Lettre de mission ne le prévoyait pas. ⇒ Absence de cadre technique au niveau UEMOA pour prendre le relai et assurer le suivi et le développement des activités (la Direction ne comportait qu'un Directeur). ⇒ Les retards du FSP ont affecté la réalisation de la formation prévue dans les pays. | | | | | |

Annexe 4 : Examen de deux projets du PER financés par la France

1. Le Programme d'Appui aux Centres d'Excellence Régionaux (PACER)

Présentation du programme

Le PACER a été adopté par l'UEMOA en mai 2002. Il a par la suite été intégré au PER 1 (Axe 4). Conçu suite à une étude réalisée en 2000 par la C/UEMOA, ce programme vise à créer un réseau de centres d'excellence régionaux (CER) au niveau des pays membres de l'Union. Plus précisément, il entend améliorer l'offre de formation de 3^{ème} cycle des Etats membres en renforçant la qualité de la formation dans les institutions de formation existantes, en soutenant la professionnalisation de celles-ci et en appuyant leur mise en réseau afin de les aider à sortir de leur isolement. D'autres objectifs sont également affichés comme l'appui à la mobilité des étudiants, enseignants et chercheurs ou encore le soutien au développement de la recherche.

Le Programme est en accord avec l'Acte additionnel n°2 au Traité de l'Union qui fixe parmi les objectifs en matière d'enseignement supérieur et de formation « la création d'institutions communes d'enseignement supérieur et de formation professionnelle, permettant, dans certains domaines, *le rassemblement des moyens* que les Etats membres mettent en œuvre de façon dispersée ». L'approche régionale se légitime ici par la mise en œuvre d'un principe de subsidiarité, les Etats étant dans « l'incapacité de répondre au niveau requis de leurs structures propres » aux difficultés que connaît l'enseignement supérieur, notamment au niveau du 3^{ème} cycle (capacités d'accueil, adaptation des formations aux besoins de l'environnement économique, isolement des établissements). Le principe est celui d'une mutualisation des moyens / d'une mobilisation de ressources communautaires, concentrées sur l'amélioration qualitative de l'offre d'un nombre limité de structures d'enseignement supérieur à vocation régionale. On notera que l'UEMOA conduit parallèlement un Programme d'Appui à l'Enseignement Supérieur, qui vise à appuyer les Universités nationales. L'approche du PACER n'est donc pas exclusive, et est spécifique au 3^{ème} cycle.

L'instruction du Programme a été solide. En particulier, un échantillon de 22 établissements d'enseignement supérieur implantés dans la zone a été visité entre juin et septembre 2001 pour identifier des besoins types et la nature des appuis à développer.

Concernant l'approche du PACER, il est important de souligner que (i) le programme ne vise pas à financer intégralement ni à gérer des établissements au niveau communautaire, et que (ii) la logique de mise en commun diffère de celle qui était au fondement des Ecoles Inter-Etats dont la majorité affrontent des difficultés de financement (défaillance de paiement des contributions de nombreux Etats membres).

Processus global

La logique de déploiement du Programme est la suivante :

- sélection des centres à partir d'un appel à participation et labellisation pour une durée de deux ans renouvelables - les critères retenus sont principalement l'excellence du programme de formation et de recherche de l'institution, le caractère régional de l'offre, la qualité de l'équipe pédagogique et scientifique, le fonctionnement de l'institution et son aptitude à développer des partenariats et sa capacité à innover
- soumission au financement de la Commission par chaque Centre d'Excellence d'un projet opérationnel d'une durée de deux ans, faisant l'objet d'une convention de financement signée entre la Commission et le Centre. Les Centres ont été appuyés par la Commission pour formuler ces projets, dont une première version avait néanmoins été demandée dès la phase initiale de labellisation.
- mise en œuvre des projets

Le programme s'adresse à des entités hétérogènes : laboratoires de recherche, programmes de 3^{ème} cycle, etc.

La première édition du PACER s'est déroulée entre 2005 et 2009 (la durée d'exécution des conventions a ainsi été plus longue que prévue et a dû être prolongée). Le volume financier des appuis a été de 1,577 milliards de FCFA. Douze centres ont été appuyés.

Une seconde édition est actuellement en lancement, pour la labellisation de 4 à 5 centres supplémentaires, tandis que les appuis aux autres centres seront maintenus durant la période intermédiaire.

La continuité de l'appui français, du FSP à l'ABG

La France a financé quasi intégralement la première vague du programme au travers de ses deux instruments :

- ✓ le FSP 2002-45 a financé le processus de sélection/labellisation, en 2005, des 12 CER de la première vague – (i) réunion du Comité de pilotage pour la définition de la méthode de labellisation et l'élaboration des critères ; (ii) réunion du Comité de pilotage pour la présélection de 17 institutions sur la base des 46 candidatures ; (iii) réunion du Comité de pilotage pour l'examen des rapports ayant fait suite à l'évaluation des institutions présélectionnées par un Comité scientifique
- ✓ l'ABG a contribué au financement des subventions accordées pour la réalisation des projets de ces centres.

Dispositif institutionnel

Ce programme est mis en œuvre *directement* par la Direction de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (Département du Développement Social) de la Commission. Les services financiers de la Commission ont ainsi été sollicités pour le suivi comptable et la Cour des comptes a elle-même effectué des missions de vérification comptable auprès des Centres.

Evaluation du programme

L'évaluation externe du programme conduite en 2007, globalement très positive, met en avant les éléments suivants :

- une gestion financière et comptable très rigoureuse du programme, mais des « lourdeurs » (nombreux rejets de pièces justificatives et temps très long mis pour réagir aux rapports financiers des centres, influant sur le décaissement des tranches)
- en termes d'efficience, les fonds de la première phase avaient été engagés à 97,24 % au moment de l'évaluation. Les conditions de décaissement difficiles pour les 2 premières tranches, qui ont occasionné des retards se sont améliorées pour atteindre les 100% dans 90% des centres.
- un processus de sélection trop long dans l'application, et des critères de sélection ne mettant pas assez l'accent sur la contribution au développement socio-économique de la zone. Cette interrogation doit être mise en parallèle avec l'absence de prédétermination des domaines essentiels à couvrir (médecine, transports, aménagement du territoire par exemple). Or la seconde vague de sélection actuellement en cours d'exécution n'a pas choisi de prédéfinir les domaines prioritaires au vu des manques constatés à l'issue de la première phase.
- une part trop importante des équipements dans les projets, au détriment de la dimension « soft » de renforcement des capacités

Perception par les Centres bénéficiaires

Trois centres ont été visités dans le cadre de notre mission (2IE à Ouagadougou, le CESAG et l'IESVM à Dakar). La perception du programme est très positive. L'un des centres regrette néanmoins que ce soit plus une logique « projet » qui ait animé la phase de labellisation qu'une logique de sélection plus rigoureuse, suivant des critères d'excellence et en dehors de tout projet.

2. Le Programme de Restructuration et de Mise à Niveau de l'Industrie des Etats membres de l'UEMOA (PRMN)

Présentation du programme

Le PRMN a été adopté et lancé par l'UEMOA en juin 2007. Il constitue l'un des six axes majeurs de la Politique Industrielle Commune et est intégré au PER. Dans un contexte de concurrence accrue (accords de l'OMC, négociation de l'APE) d'une part et de faiblesses avérées des capacités productives de la zone d'autre part, ce programme communautaire doit permettre aux industries de la zone de se relancer et de se mettre au niveau des exigences du libre-échange et de la circulation des biens et services. Il s'agit d'une part de favoriser l'émergence de services d'appui aux entreprises et d'autre part d'accompagner les entreprises dans leurs efforts d'adaptation, tant par la réalisation d'investissements matériels qu'immatériels. Le couplage des deux types d'investissement vise à valoriser la part immatérielle, souvent délaissée par les entreprises.

Si de tels programmes existaient dans une minorité de pays, tels que le Sénégal et le Mali, la majorité n'en possédait pas.

L'accompagnement des entreprises sélectionnées se matérialise par (i) un appui technique pour la réalisation d'un diagnostic stratégique et la formulation d'un plan de restructuration et/ou de mise à niveau ; (ii) un appui financier, sous forme de primes, pour la réalisation d'investissements matériels et d'investissements immatériels (exemple : mise à jour des outils de gestion) réalisés par l'entreprise suivant le plan défini.

Dispositif de mise en œuvre et phasage

Le dispositif de mise en œuvre du PRMN articule 2 niveaux différents : le niveau régional (Comité de pilotage régional en tant que Maître d'œuvre, Commission de l'UEMOA en tant que Maître d'ouvrage) et le niveau national (Etats, Comité de pilotage national, Bureau National de Restructuration et de Mise à Niveau).

La Commission de l'UEMOA *délègue la Maîtrise d'Ouvrage à l'ONUDI*, qui recrute en particulier la Cellule Technique de Restructuration et de mise à niveau basée au siège de la Commission, et fournit par ailleurs une assistance technique.

Le programme prévoit à l'origine deux phases :

- une phase pilote de 2 ans, de mise en place du dispositif institutionnel et des activités de mobilisation de ressources, ainsi que de lancement de programme auprès d'un échantillon de 120 entreprises du secteur agro-industriel exclusivement
- une phase de déploiement sur 3 ans pour atteindre l'objectif de 1000 entreprises

Efficacité du programme / stade de mise en œuvre

L'exécution du programme accuse un certain retard, puisque l'achèvement de la première phase, dite phase pilote, n'interviendra pas avant fin 2010.

a. Concernant la démarche globale

La mise en place des organes nationaux de gestion du programme (Comités de pilotage nationaux et Bureaux de restructuration et de mise à niveau) a été réalisée avec succès mais a nécessité près d'un an (à titre d'exemple, le dernier BRMN a été créé au Burkina Faso en mars-avril 2008). L'architecture institutionnelle exigeante du Programme, combinant le niveau régional et le niveau national, explique en partie cette durée.

Le programme a permis d'enclencher des dynamiques dans plusieurs pays et les appuis à la formulation de programmes nationaux ont porté leurs fruits. A ce jour, 3 pays ont adopté un PRMN national (Burkina Faso, Niger et Mali) alors que 3 autres pays sont en phase de validation nationale de tels programmes (Guinée Bissau, Sénégal, Togo), ce qui traduit une bonne appropriation par les pays. Par ailleurs, certains pays se sont montrés volontaristes. Ainsi, au Burkina Faso, le gouvernement a confié en 2009 au BRMN un second programme pour la restructuration et la mise à niveau de 14 entreprises industrielles et de services en difficulté ; un fonds de 10 Mds de FCFA a été créé sur la base de l'emprunt.

La composante 2 du Programme, relative à la conception de mécanismes de financement de la restructuration au niveau régional puis au niveau national en est encore à un stade initial. Un atelier a été mené en juin 2010, qui a fait un bilan sur l'accès au financement des entreprises dans les différents pays, examiné différents scénarios de dispositifs d'appui au financement possibles et défini le cadre d'une étude en cours. Ainsi qu'on le souligne au niveau national, la définition de ces mécanismes est cruciale pour le passage de relai au niveau national supposée animer la phase de déploiement.

La formulation du programme de la phase de déploiement a pris du retard, mais un atelier régional d'examen est prévu fin novembre 2010.

b. Concernant la mise en œuvre des études diagnostic, de l'accompagnement et de la supervision des entreprises bénéficiaires de la phase pilote.

A mi-juin 2010, 107 entreprises retenues avaient réalisé leur diagnostic stratégique. Parmi elles, 52 entreprises dont les plans de restructuration ou de mise à niveau étaient finalisés, ont reçu leur décision d'octroi de primes à l'investissement.

Différents éléments ont ralenti le processus, tel que l'illustre le cas du Burkina Faso :

- le temps de mise en place des organes nationaux du programme (cf. *supra*)

- un relatif manque de souplesse pour permettre au processus de se dérouler à des rythmes différenciés dans les différents Etats, alors que certains avançaient plus vite dans la réalisation des pré-diagnostics : le Comité de pilotage régional a souhaité maintenir un rythme commun jusqu'en mai 2009, avant d'accepter que l'étape de diagnostic des entreprises soit effectivement lancée indépendamment dans les pays
- des difficultés dans la mise en œuvre des diagnostics stratégiques et la finalisation des plans de restructuration / mise à niveau par les seize bureaux d'études de la sous-région retenus par l'ONUDI, malgré les formations à la méthodologie réalisées – pour ce qui concerne le Burkina Faso par exemple : les 3 groupements de bureaux d'études nationaux retenus ont connu des difficultés pour absorber le volume de diagnostics à mener et pour rassembler l'expertise requise, en particulier pour la partie technique des diagnostics. L'expertise nationale ne s'en est pas moins affermie.

Perception par les bénéficiaires

Le programme est perçu positivement par les représentants des organisations professionnelles interrogés (Burkina Faso, Sénégal), et en adéquation avec les besoins de soutien à l'investissement. Il éveille les acteurs en matière de culture d'ajustement permanent dans un contexte de concurrence ouverte. Néanmoins, le plafond des primes (20 millions de FCFA pour les investissements matériels et 20 millions pour les investissements immatériels) est jugé trop peu élevé et l'attente va dans le sens d'une ouverture à un plus grand nombre d'entreprises, de tous secteurs.

Annexe 5 : Etude de cas pays – Sénégal

1. Le degré d'articulation entre les appuis français au niveau régional et au niveau national

1.1 Les axes de la stratégie d'appui française au niveau national

La stratégie d'intervention française au Sénégal est définie pour la période 2006-10 dans le Document Cadre de Partenariat pays (DCP). Cette stratégie est alignée sur la stratégie nationale de développement du Sénégal, définie dans le Document stratégique de réduction de la pauvreté. Le tableau ci-dessous met en relief les liens de passage qui existent entre ces deux stratégies.

| Axes stratégiques DSRP Sénégal | Priorités du Gouvernement du Sénégal | Finalités des appuis français | Secteurs de concentration | Domaines d'intervention |
|---|--|---|---|--|
| Axe 1 : Création de richesses et croissance plus favorable à la réduction de la pauvreté | Développement des PME Développement des secteurs d'appui à la création de richesses (infrastructures et grands travaux, transport énergie et systèmes financiers) | Appui à une croissance économique durable Développement d'infrastructures de qualité | Développement du secteur productif Amélioration des infrastructures | - Développement du secteur privé (XXX) - Infrastructures /Transport, Energie (XXX) - Développement rural (X) |
| Axe 2 : Amélioration de l'accès aux services sociaux de base | Développement du capital humain, améliorer le système éducatif, l'accès aux services de santé, l'accès à l'eau potable | Développement et renforcement du capital humain | Appui aux politiques éducatives, Enseignement supérieur et Diversité culturelle | - Education (XXX) - Santé (XX) - Eau et Assainissement (X) - Protection et Environnement (X) |
| Axe 3 : Protection sociale, Prévention et gestion des risques et des catastrophes | Renforcement et amélioration du système de protection sociale, prévention et meilleure gestion des risques naturels, protection des groupes vulnérables | Accès pérenne des populations pauvres aux services publics de base | Appui à la société civile | - Protection des Groupes vulnérables (X) |
| Axe 4 : Bonne Gouvernance, Décentralisation et développement participatif | Amélioration de la qualité des services publics et la gouvernance économique | Consolidation de l'Etat de droit | Gouvernance institutionnelle | - Appui aux Administrations régaliennes (X) - Gouvernance financière (X) - Décentralisation (X) |
| Autres | | | | - Projets territoriaux /dont Projet Casamance (X) |

XXX= 50-100 M Euros

XX= 10-50 M Euros

X inférieur à 10M Euros

1.2 Degré de prise en compte du régional dans la programmation des appuis

Selon les informations recueillies auprès du SCAC, le processus de préparation du DCP n'inclut pas dans son circuit l'instance de Ouagadougou dédiée à la coopération régionale (Conseiller Régional de Coopération). Le circuit institutionnel ne favorise donc pas en soi la coordination des appuis aux deux niveaux. Par ailleurs, dans la programmation des appuis français au pays, l'articulation entre le niveau national et le niveau régional ne fait pas partie selon le SCAC des critères déterminants : la France affecte son aide en fonction des demandes du bénéficiaire jugées pertinentes par elle, dans le cadre de la stratégie nationale.

Ce jugement doit être nuancé. La lecture du DCP révèle en effet un certain degré de prise en compte d'un canal d'aide régionale ou de la perspective d'intégration régionale.

- A un 1^{er} niveau en effet, la France déploie dans le pays un certain nombre d'appuis au niveau d'organismes d'intégration régionale spécialisés localisées dans le pays d'une part, et au niveau de plateformes régionales d'expertise d'autre part, notamment sous la forme d'assistance technique. La coopération française :
 - « entend promouvoir et accompagner, en cohérence avec le NEPAD, la bonne gestion des ressources naturelles, condition d'un équilibre à long terme de la croissance, en privilégiant, chaque fois que possible, les dynamiques d'intégration régionale (OMVS au bénéfice duquel un financement de 7 millions € est envisagé pour la mise en place d'un système de gestion des ressources du bassin ; un concours de 5 millions € est également prévu pour la gestion régionale des ressources halieutiques, ...). »
 - « estime particulièrement probantes les formules de mobilisation d'une expertise de haut niveau en soutien à la définition de stratégies sectorielles, sur le modèle du pôle de Dakar d'analyses sectorielles dans le domaine de l'éducation ou sur celui de la plate-forme multi-bailleurs dans le domaine de l'agriculture (« hub rural de Dakar »³⁸). La France est prête à renforcer ce type de contributions, en l'étendant le cas échéant à des secteurs où une approche régionale plus intégrée, dans la logique du NEPAD, peut utilement prévaloir (environnement, politiques régionales de santé publique...). »
- A un 2^{ème} niveau, elle peut accorder un privilège au niveau régional pour le déploiement de projets dont l'efficacité est jugée supérieure au niveau régional. La coopération française :
 - « n'envisage plus de financer en bilatéral des projets de lutte contre le sida et les maladies infectieuses qui bénéficient déjà de financements multilatéraux importants auxquels la France contribue également (Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la Tuberculose et le Paludisme par exemple) mais entend plutôt financer dans ce le domaine de la santé, les activités de lutte contre les maladies hydriques dans la vallée du fleuve Sénégal, portées par l'OMVS et/ou les opérateurs agro-industriels de même qu'un programme régional d'appui

³⁸ 1) l'UEMOA (ainsi que la CEDEAO et le CILSS) est membre du Comité Directeur du Hub ; 2) Une des missions du Hub est d'appuyer ces organisations régionales (ex : en matière de préparation des négociations APE ou l'appui de l'UEMOA en matière de foncier)

aux entreprises dans la prévention et la lutte contre le SIDA pour un montant d'environ 3 millions € »

- A un 3^{ème} niveau, la volonté de soutien des dynamiques d'intégration portées par le pays est affirmée. La coopération française :
 - « répond aux demandes d'appui du Sénégal, notamment sous la forme de mise à disposition d'expertise, pour renforcer les capacités sénégalaises, là où le pays est engagé dans une variété d'initiatives régionales (NEPAD, UEMOA, CEDEAO, OHADA, ...) ou internationales (OMC, AME, ...) qui visent à consolider ses institutions dans une optique d'intégration continentale »

Ces passages appellent les remarques suivantes :

- le Sénégal a été choisi comme un carrefour de gestion de diverses institutions ou projets multi-bailleurs soutenus par la France visant à « régionaliser » l'aide, avec l'appui au Hub rural de Dakar, au Pôle de Dakar d'analyses sectorielles ou encore au Pôle de Stratégies de Développement et Finances Publiques. Or la régionalisation « technique » des appuis valorisée dans le document correspond aussi à une dynamique de soutien au rapprochement des politiques des pays
- le canal d'aide au travers d'organismes d'intégration régionale spécialisés tels que l'OMVS est également intégré dans une réflexion visant à optimiser l'efficacité des appuis
- en revanche, le DCP ne fait curieusement pas référence aux appuis déployés au travers de la C/ UEMOA

1.3 Cohérence dans les appuis effectivement déployés

Au-delà de la programmation, et malgré le défaut d'un principe et d'un mécanisme explicites d'articulation régional/national pour guider la préparation des interventions, l'analyse des actions menées au niveau du pays révèle certaines complémentarités, avec un prolongement des appuis déployés au niveau de la C/UEMOA pour l'harmonisation dans des appuis au niveau national pour l'accélération de la mise en œuvre de réformes correspondantes. Parmi les exemples qui doivent être mentionnés : la complémentarité entre le PRMN financé au niveau régional sur ABG et le Programme de Mise à Niveau du Sénégal, qui a servi d'opération pilote au niveau de l'UEMOA.

Cela concerne spécifiquement la gouvernance économique et financière.

- l'appui à la transposition dans le droit national des Directives de l'UEMOA en matière d'harmonisation des finances publiques (règlement général de la comptabilité publique, Tableau des opérations financières (TOFE), Plan comptable de l'Etat) et de réglementation des marchés publics.
- l'appui à la mise en œuvre des réformes pour la transition fiscale, dans le cadre de la convergence macro-économique

- l'appui à l'adaptation de la réglementation douanière

Pour leur fonctionnement y compris par rapport aux aspects liés à l'intégration régionale et qui ont été évoqués plus haut, la Direction du Trésor et de la Comptabilité publique, la Direction Générale des Impôts et la Direction Générale des Douanes disposent en leur sein de la présence d'un Assistant technique français. Les interlocuteurs que la mission a rencontrés au niveau de chacune de ces directions ont manifesté leur satisfaction sur la contribution de ces AT dans l'élaboration des législations, réglementations et plans d'action, la rédaction de notes et projets, l'encadrement dans la mise en œuvre des réformes. Le projet FSP « Projets d'appui aux Administrations financières et économiques du Sénégal PAFIES II » y contribue également.

Enfin, certains aspects de l'appui à l'enseignement supérieurs de la France au Sénégal renvoient également aux domaines d'intervention déjà définis par l'UEMOA (Réforme LMD). La Commission de l'UEMOA a inscrit dans ses activités de l'année 2010 l'organisation d'un séminaire de sensibilisation au concept LMD dans les Universités sénégalaises dans le cadre de son projet d'harmonisation des diplômes de l'enseignement supérieur au sein de l'espace UEMOA.

D'autres complémentarités apparaissent également en creux : alors que la France n'appuie pas de projets spécifiques liés à l'environnement au Sénégal, elle les appuie au niveau de l'UEMOA (cf. le Programme de Lutte contre l'érosion côtière mené dans le cadre du PER).

A contrario, on relèvera à titre d'incohérence l'appui accordé par la France à l'Ecole nationale de statistiques et d'économie appliquée de Dakar alors qu'une école de même type dont le siège est en Côte d'Ivoire (l'ENSEA d'Abidjan) bénéficie également pour son fonctionnement des appuis français et des appuis de la C/UEMOA qui lui a attribuée depuis 2002 le label de « centre d'excellence » dans le cadre Programme d'appui aux centres d'excellence (PACER). Autre risques d'incohérence : les appuis apportés à l'ASECNA, y compris en matière de réglementations dans le domaine de l'aviation civile, alors que le FSP UEMOA finançait le même type d'activité au niveau de l'UEMOA...

A contrario, il faut aussi souligner la cohérence entre les appuis apportés à l'EISMV sur financement ABG (dans le cadre du PACER) et ceux financé dans le cadre du FSP « appui à l'EISMV » (complétés par des postes d'AT auprès de l'EISMV) (Cf. page 61). De plus, l'EISMV est dorénavant impliquée dans la mise en œuvre des textes communautaires en matière vétérinaire : le laboratoire de l'EISMV, qui a bénéficié de l'appui de la Coopération Française (FSP + Assistance technique) sert désormais de laboratoire de référence au niveau régional pour le contrôle de la qualité des médicaments vétérinaires. Le fait que l'EISMV ait un statut d'observateur dans le Comité Vétérinaire et que la Commission de l'UEMOA soit désormais membre du Conseil d'Administration de l'Ecole devrait permettre de renforcer les synergies entre les 2 institutions régionales.

2. Efficacité et efficence de la mise en œuvre de projets régionaux du PER menés au Sénégal

2.1 Projets menés au travers d'une maîtrise d'ouvrage déléguée

On examine ici trois programmes du PER, ayant bénéficié de financements de l'ABG française : le projet d'hydraulique villageoise au Sénégal, le Programme de restructuration et de mise à niveau des entreprises, et des études routières.

Le maître d'ouvrage délégué est choisi par l'UEMOA et le bénéficiaire, après une mission d'identification de l'UEMOA au Sénégal. Dans le processus d'exécution des projets du PER au Sénégal, trois agences d'exécution ont été respectivement retenus pour jouer le rôle de maître d'ouvrage délégué. Il s'agit de :

- ✓ AGETIP (construction de village Hydraulique/300 forages)
- ✓ AGEROUTE (réalisation des études liées aux infrastructures routières)
- ✓ ONUDI (Programme de restructuration et de mise à niveau des entreprises de la C/UEMOA)

2.1.1 L'implication d'AGETIP

Le marché confié à l'AGETIP (300 forages) en 2009 a déjà été exécuté à hauteur de 90%.

L'agence d'exécution choisit par la suite le maître d'œuvre selon les procédures de passation des marchés de l'UEMOA (publication de l'appel d'offres international suivant les critères définis par la réglementation de la C/UEMOA).

Les mises à disposition des fonds se font dans le sens C/UEMOA (versement par tranches) – AGETIP (versement par tranches) – Entreprises bénéficiaires chargées de l'exécution des travaux.

Des rapports trimestriels de supervision sont produits par l'Agence d'exécution et transmis au maître d'ouvrage, la C/UEMOA.

Les services financiers de la C/UEMOA sont venus effectuer par deux fois des missions de supervision de l'AGETIP tout au long du processus de mise en œuvre du projet. Pour l'étape de la passation des marchés, l'AGETIP a l'obligation d'adresser des avis de non objection à la C/UEMOA avant chaque décision finale.

En outre, AGETIP fait systématiquement auditer tous ces projets par un cabinet externe. Le projet « Hydraulique villageoise » au Sénégal a été par exemple audité par la cabinet AMCS (Audit Management Consulting Services). Il s'agit d'un audit sur les états financiers d'AGETIP. Tous les rapports d'AGETIP doivent être certifiés chaque année, sans aucune réserve.

2.1.2 L'implication de l'AGEROUTE

L'AGEROUTE est impliquée dans le processus d'exécution des projets de l'UEMOA en qualité de maître d'ouvrage délégué.

Elle a été retenue par la C/UEMOA pour la réalisation de certains projets du PER ayant trait aux études routières (Convention études sur le pont de Zinguinchor, études pour la mise à niveau Tambacounda-Kedou, suivi de la mise en œuvre des corridors, études route Dakar-Bamako et études sur la trans-côtière (corridor Guinée-Abidjan).

Dans le cadre de la construction de la route Dakar-Bamako, un Comité mixte a été mis en place pour le pilotage du processus d'exécution. Ce Comité regroupe des représentants de l'Etat malien (Direction nationale des routes, du Transport et de l'environnement), de l'Etat sénégalais (Direction des routes, du transport et de l'environnement), de la C/UEMOA, des bailleurs de fonds (BOAD, BAD, UE, BID), et de l'AGEROUTE.

L'AGEROUTE agit dans le processus en qualité de maître d'ouvrage délégué désignée par la C/UEMOA.

L'AGEROUTE accomplit son rôle en s'appuyant sur les procédures de la C/UEMOA. Il existe à ce sujet une divergence entre la C/UEMOA et l'Etat sénégalais qui souhaiterait que cette agence d'exécution nationale utilise les procédures nationales notamment en matière de passation de marchés. Les discussions sur ce point entre les deux parties ont retardé le démarrage du processus de mise en œuvre des projets pour lesquels AGEROUTE devait intervenir, tous les projets ne devant être finalisés qu'en septembre 2011.

L'AGEROUTE sélectionne le maître d'œuvre selon la procédure de passation de marchés de l'UEMOA (manifestation d'intérêt, lancement de l'avis d'appel d'offres international, et sélection du bénéficiaire).

Pour les décaissements de fonds AGEROUTE reçoit les fonds de la C/UEMOA par tranches (30% au démarrage et le reste après le dépôt des pièces justifiant l'utilisation de la première tranche). Il en est de même des versements qui sont effectués par AGEROUTE au bénéficiaire.

Celui-ci transmet d'abord à l'agence les documents suivants : rapport préliminaire, avant projet sommaire, avant projet détaillé et avis d'appel d'offre.

A chacune de ces étapes, les documents ainsi transmis doivent être validés par un Comité de validation interne composé des représentants des Directions du Transport et de l'environnement.

La C/UEMOA intervient également à chacune de ces étapes à travers les avis de non objection qu'elle reçoit du maître d'ouvrage délégué.

Le bénéficiaire reçoit au titre du premier versement une avance de 20% au démarrage. Celle-ci doit être cautionnée par une banque. Il reçoit les autres tranches après dépôt des pièces justificatives relatives à la tranche précédente.

L'AGEROUTE transmet des rapports trimestriels à la C/UEMOA.

2.1.3 L'implication de l'ONUDI

Le Gouvernement sénégalais avait lancé le programme national de mise à niveau des entreprises en 2005. Ce programme fut exécuté en deux phases : la phase pilote et la phase de déploiement. C'est au cours de la phase pilote que fut mise en place une cellule nationale placée sous la tutelle du Ministère de l'Industrie et dirigée par un Directeur Général, assisté par un Directeur Général adjoint. Des experts techniques furent ensuite recrutés (expert industriel, expert financier).

Le programme consistait à appuyer les entreprises à moderniser les méthodes et outils de travail (équipements) au sein des unités sélectionnées. La démarche suivante fut empruntée :

Les cabinets d'appui sont choisis par chacune des entreprises qui assurent le paiement de leurs prestations sous la forme d'un préfinancement remboursable.

L'expérience acquise au cours de ce programme national ainsi que le dispositif institutionnel mis en place (Cellule nationale) furent capitalisées par le Sénégal lors de la mise en œuvre du Programme régional de restructuration et de mise à niveau des entreprises de la C/UEMOA (PRMN) lancé en 2008. Le programme régional est exécuté sur trois phases (phase test, phase pilote phase de transition et phase de déploiement) sur le schéma de maîtrise d'ouvrage délégué confiée par la C/UEMOA à l'ONUDI.

Au cours de la phase test, 9 entreprises avaient été sélectionnées dont 5 au Mali et 4 au Sénégal (Mars 2008). Cent vingt entreprises (120) du secteur agroindustriel dont 15 au Sénégal au cours de cette phase prévue sur 2 ans (2008-2009) et qui a été prolongée jusqu'en 2011 (Phase de transition). Au Sénégal, 9 entreprises ont atteint les critères de performance définies pour cette phase pilote, alors que les 6 autres sont encore sous évaluation. Les dossiers sont conjointement présentés au Comité de pilotage national et au Comité de pilotage sous régional. L'ONUDI avait lancé un appel d'offres international pour sélectionner les deux cabinets devant appuyer le processus de mise en œuvre. Un cabinet tunisien et un cabinet européen furent retenus. Le cabinet tunisien appuya le Sénégal.

Le choix des cabinets d'appui au niveau régional est du ressort de la C/UEMOA qui se charge par la suite de procéder au paiement de leurs prestations.

Le Sénégal avait l'avantage par rapport aux autres Etats membres de l'UEMOA d'avoir mis en œuvre un programme national de mise à niveau des entreprises, avant le lancement du programme UEMOA. Au-delà de l'expérience ainsi acquise et dont les enseignements ont pu être exploitées dans le processus de mise en œuvre du programme régional, ce dernier a hérité aussi des structures institutionnelles (cellule de mise à niveau) et des compétences techniques et humaines (Experts) rattachées au premier programme. Le Sénégal est l'un des pays qui peut aligner une bonne appropriation de ce programme. Néanmoins, les interlocuteurs rencontrés à Dakar par la mission ont mis en relief les limites suivantes du programme : le nombre d'entreprises éligibles aux deux programmes demeure faible par rapport aux besoins exprimés par les organisations patronales. En outre, le montant des primes (20 millions de FCFA pour les investissements matériels et 20 millions pour les investissements immatériels) est jugé insuffisant au niveau des deux programmes.

2.2 Le mode de gestion directe

On examine ici le déploiement au Sénégal du Programme d'Appui aux Centres d'Excellence Régionaux, géré en mode direct par la Commission de l'UEMOA.

Au Sénégal quatre centres ont été promus comme CER. Il s'agit du *Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion (CESAG)*, de *L'Institut Supérieur de Management (ISM/Dakar)*, de *l'Ecole Supérieure multinationale de Télécommunications (ESMT Dakar)* et de *l'Ecole Inter-états des Sciences et médecine vétérinaires (EISMV/Dakar) (EISVM/Dakar)* dont les principales caractéristiques sont retracées dans le tableau suivant.

Tableau : Centres d'enseignement éligibles au PACER au Sénégal

| Nom du centre | Mission | Nombre d'étudiants | Convention dans le cadre du PACER |
|--------------------|--|--|--|
| CESAG | Renforcer les capacités des cadres des entreprises privées et des administrations dans les domaines de l'expertise comptable, banques et finances, et santé publique | 400 étudiants provenant de tous les pays de l'UEMOA, du Nigéria, du Ghana, de l'Afrique centrale, de Madagascar et d'Haïti. | Convention portant appui du PER au CESAG pour un montant de 174,5 millions de FCFA a été signée le 29/03/06 pour une durée de 2 ans. Cet appui a permis d'accroître le nombre de boursiers, de renforcer les compétences des enseignants et de s'équiper. |
| ISM/Dakar | <p>L'ISM est un établissement d'enseignement supérieur privé qui a pour mission d'offrir un enseignement adapté aux besoins du marché.</p> <p>Après des cycles d'enseignement en bachelor, diplôme supérieur de gestion, l'ISM s'est engagé dans des programmes de 3^{ème} cycles de type MBA, Masters, DEA, Doctorat.</p> | Le centre a ouvert ses portes en 1992 avec 25 étudiants pour atteindre 2.000 en 2005. Le programme labélisé est le master qualité. | La Convention portant appui du PER à l'ISM pour un montant de 106 millions de FCFA a été signée le 29/03/06 pour une durée de 2 ans. Cet appui a permis d'acquérir du matériel informatique, d'accroître le nombre de boursiers, d'ouvrir le programme de master, de renforcer la documentation et d'appuyer les activités de recherches et de professionnalisation. |
| ESMT /Dakar | L'ESMT est une école de formation des cadres supérieurs des télécommunications à vocation régionale. La Convention portant appui du PER à l'ESMT pour un montant de 96 millions de FCFA a | Le centre compte plus de 500 étudiants encadrés par un corps professoral permanent constitué d'enseignants de haut niveau. | La Convention portant appui du PER à l'ESMT pour un montant de 96 millions de FCFA a été signée le 29/03/06 pour une durée de 2 ans. Cet appui a permis d'accroître le nombre de boursiers et d'envisager l'acquisition d'une nouvelle machine de détection du champ électromagnétique |

| | | | |
|---------------------|---|---|--|
| | <p>été signée le 29/03/06 pour une durée de 2 ans. Cet appui a permis d'accroître le nombre de boursiers et d'envisager l'acquisition d'une nouvelle machine de détection du champ électromagnétique.</p> | | |
| EISVM /Dakar | <p>L'EISMV est un établissement d'enseignement supérieur qui a pour vocation la formation des cadres dans le domaine de la santé et des productions animales.</p> | <p><i>Le centre compte plus de 200 étudiants encadrés par un corps professoral permanent et de vacataires</i></p> | <p>La Convention portant appui du PER à l'EISMV pour un montant de 107 millions de FCFA a été signée le 29/03/06 pour une durée de 2 ans. Cet appui a permis d'accroître l'effectif des boursiers, d'acquérir de matériel roulant et informatique, et de procéder à l'extension des salles de cours.</p> |

La procédure utilisée pour le versement des fonds met en contact direct la C/UEMOA et le centre d'enseignement retenu. La première tranche est versée à la signature du contrat et les autres tranches sur présentation des rapports financiers à la Commission ainsi que des pièces justifiant l'utilisation de la tranche précédente. Les dépenses sont ensuite effectuées par le centre directement après non avis d'objection de la Commission.

En termes d'efficacité, les fonds de la première phase avaient été engagés à 97,24 % au moment de l'évaluation. Les conditions de décaissement ont été difficiles pour les 2 premières tranches ; des retards ayant été enregistrés au passage. Elles se sont améliorées par la suite pour atteindre les 100% dans 90% des centres

2.3 Comparaison avec les projets régionaux menés par les autres bailleurs en passant par le canal national

Que ce soit en mode de maîtrise d'ouvrage déléguée ou en exécution directe, les projets menés au niveau communautaire ont été plus efficaces en termes d'exécution, en comparaison des modes de gestion utilisés par les autres bailleurs. Il en va ainsi de la comparaison avec les projets financés par l'UE où l'on a noté des taux d'exécution très faibles ne dépassant pas les 30% au niveau des décaissements bailleur-bénéficiaire (contre des taux de près de 90% pour les projets financés sur appuis français).

3. Les avancées du Sénégal en matière de normes communautaires dans les domaines de la gouvernance financière et du marché commun

La France ayant appuyé au travers du FSP 2002-45 la dynamique d'intégration par les règles, il paraît intéressant de se pencher sur le degré de transposition des directives au niveau du Sénégal.

Le Ministère de l'Economie et des Finances sénégalais, reconnaît que la prise en compte du cadre régional n'est pas un critère retenu lors de la **définition de la stratégie économique nationale** même si le Sénégal, du fait de son appartenance à l'UEMOA, l'applique implicitement au travers de l'union douanière, du marché commun et de la surveillance multilatérale (Pacte de convergence macroéconomique).

Dans l'élaboration de sa **politique commerciale** par exemple, l'articulation entre le niveau national et le niveau régional est garantie en principe puisque les articles 82-84 du Traité de l'UEMOA recommandent aux Etats membres de transférer les prérogatives nationales en matière de politique commerciale à la C/UEMOA. Néanmoins, ce transfert a pris du temps puisque dans les faits, les Etats ont conservé leurs prérogatives dans le domaine commercial depuis la création de l'UEMOA en 1994 jusqu'à la fin des années 90. Les pratiques des Etats n'ont commencé à évoluer qu'à partir de 2000, lorsque le TEC de l'UEMOA a été créé, les Etats perdant ainsi une grande part de leurs marges douanières. Depuis 2006, la Conférence des chefs d'Etat a donné mandat à la CEDEAO de s'aligner sur le TEC de l'UEMOA, avec le système des listes de produits, selon la formule d'une liste provisoire

et d'une liste à renégocier. La CEDEAO a créé une cinquième bande, qui s'ajoute aux quatre bandes initialement retenues au niveau de l'UEMOA. La création de cette bande, dont le taux a été fixé à 35%³⁹ (au lieu des 50% réclamés par le Nigeria), intègre la logique de protection définie par les politiques sectorielles, agricoles en particulier. Les négociations se poursuivent sur ce sujet. Les négociations se poursuivent dans le cadre du Comité conjoint CEDEAO-UEMOA de gestion du TEC CEDEAO, avec l'objectif à terme d'un TEC unique pour tous les Etats membres de la CEDEAO. La Guinée et le Ghana se sont déjà rapprochés du TEC de l'UEMOA.

Quant à l'application de la réglementation douanière, on soulignera que le Sénégal a été au cours des dernières années à l'origine de certaines entraves tarifaires à la libre circulation des biens au sein de l'UEMOA (cas du refus du Sénégal d'importer l'huile de Côte d'Ivoire avec la qualité de produit d'origine). Sur décision de la Commission de l'UEMOA⁴⁰, à la suite d'une plainte déposée par les importateurs sénégalais et le Gouvernement ivoirien, le Sénégal s'est vu contraint d'admettre l'importation aux conditions de produit d'origine UEMOA de l'huile ivoirienne. Les Douanes du Sénégal ont fait appel de cette décision.

En outre, le Sénégal est impliqué dans la **transposition en droit national des Directives édictées par la C/UEMOA**. C'est l'un des Etats membres qui a effectivement transposé dans sa législation nationale les Directives de 1996 sur le Tableau des opérations financières de l'Etat, la Nomenclature budgétaire, la réglementation de la comptabilité publique et le Plan comptable de l'Etat.

Le pays s'achemine maintenant vers la transposition dans le Droit national des nouvelles directives de l'UEMOA adoptés en 2009. Le processus de transposition des six directives du cadre harmonisé des Finances publiques a déjà démarré, de même que la campagne de sensibilisation lancée par la Commission de l'UEMOA en Octobre 2010. Les six nouvelles directives de l'UEMOA portent sur : le code de transparence dans la gestion des Finances Publiques (code des marchés publics), la loi de finances (les règles et procédures relatives à la préparation, l'élaboration , l'adoption, l'exécution et le contrôle de la loi organique, loi de finance, communément appelée budget), la nomenclature budgétaire de l'Etat (le tableau synoptique, analytique, et fonctionnel à partir duquel, le budget de l'Etat est codifié et exécuté), le plan comptable de l'Etat (les différents comptes à alimenter, en recettes et en dépenses pour exécuter le budget de l'Etat), le tableau des opérations financières de l'Etat « TOFE » (qui est un document statistique qui retrace toutes les opérations financières de l'Etat, au plan national et international, la version statistique de l'activité économique).

L'harmonisation du cadre juridique, comptable et statistique des finances publiques, ainsi prescrites par le Traité de l'Union, a pour but de rationaliser les procédures et de mettre en cohérence les règles d'élaboration, de présentation, d'approbation, d'exécution et de contrôle du budget de l'Etat et des organismes publics au sein de l'UEMOA. Les premières directives constitutives du cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA, adoptées en 1998, 1999 et 2000, ont permis aux

³⁹ Le taux maximum du TEC est de 20% pour l'UEMOA et 30% pour la CEMAC.

⁴⁰ Cf. <http://www.uemoa.int/actualite/2010/Decision07.pdf>

Etats membres d'améliorer la gestion des finances publiques et de répondre efficacement aux besoins de la surveillance multilatérale".

Pour la mise en œuvre des innovations, les Etats vont aussi bénéficier d'un accompagnement de la commission en ce qui concerne notamment le renforcement des capacités pour une mise en œuvre efficiente des nouvelles directives. La présente campagne de communication et de sensibilisation s'inscrit justement dans la première phase du programme d'appui aux réformes du cadre harmonisé des finances publiques adopté en 2009 par le conseil des ministres de l'UEMOA. Le programme d'appui qui comporte six composantes étalées de 2009 à 2017 devra, à terme, promouvoir au sein des pays membres de l'UEMOA de meilleures méthodes de gestion des finances publiques. La campagne se poursuit jusqu'au jeudi 21 octobre 2010. La direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor a déjà tenu en Octobre 2010 un séminaire portant sur une harmonisation des législations financières avec les recommandations de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Ils doivent transposer trois directives dans les textes nationaux. Financé par le Projet de renforcement des capacités de responsabilité financière et de transparence (PRECAREF), un séminaire du sous-comité n°3 piloté par la direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor, vient d'avoir lieu en Octobre 2010. Ce sous-comité est chargé spécifiquement de la transposition des directives de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) portant Règlement général sur la comptabilité publique (RGCP), le Plan comptable de l'Etat (PcE) et le Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE). L'objectif visé est de permettre une modernisation de la gestion des finances publiques avec l'alignement des instruments sur les meilleures pratiques internationales et l'adoption de la gestion axée sur les résultats dans la conduite des politiques publiques.

Au niveau des **critères fiscaux**, le Sénégal a toujours respecté le critère de convergence macroéconomique qui relève de la Direction Générale des Impôts (Recettes fiscales / PIB sup ou égal à 17%). Mieux, la DGI s'est fixé sur ce point un objectif de 21,7% qui va au-delà du taux fixé par la C/UEMOA. Le résultat est largement positif puisque la DGI atteint 19 % aujourd'hui. Par rapport à l'harmonisation de la fiscalité intérieure, la C/UEMOA avait déjà édicté les Directives suivantes : sur la TVA et la taxe spécifique (1998), sur la taxation des produits pétroliers (2001), sur la liste des médicaments et la taxe BIC (2003-2004). Jusqu'en 2005, seules les directives de 1998 ont été transposées dans le droit national sénégalais. Tous les Etats membres de l'UEMOA ont rencontré des difficultés pour la transposition des directives sur la taxation des produits pétrolier, parce qu'ils n'ont pas le même système pour la taxation des produits pétroliers, l'enjeu des recettes ayant dominé sur le reste. Les négociations sur ce point continuent entre les Etats et la C/UEMOA. En revanche, la Directive sur l'acompte BIC a été transposée par tous les Etats membres à l'exception du Sénégal qui avait déjà un régime voisin (la taxe d'égalisation). Depuis 2007, cette taxe a pourtant été supprimée sans que la directive ne soit transposée.

S'agissant des Directives de 2008-2009, l'harmonisation du traitement des provisions bancaires a eu lieu alors que les Directives suivantes n'ont pas encore été transposées :

- harmonisation des législations en matière de fiscalité directe (des bases imposables),

- harmonisation des retenues à la source (fiscalité) sur les revenus de valeurs mobilières (elle est en cours).
- règlement communautaire consacrant les règles de non double imposition entrées en vigueur en 2009 et applicable en Janvier 2010

Toutes ces performances ont pour principale explication l'implication de la DGI dans un **processus de réforme du système fiscal depuis le début de la décennie 2000**. Il s'agit en effet de:

- (i) l'élaboration d'un plan de développement stratégique renforcé par un contrat de performances sur la base des objectifs préalablement définis (avec des indicateurs de la mesure des performances et l'obligation de produire annuellement un rapport d'activités) et une adaptation des moyens de travail.
- (ii) la mise en place de l'unité des grandes entreprises (UGE) en 2000
- (iii) la mise en place du système de gestion des professions libérales
- (iv) la création de nouveaux centres fiscaux en conformité avec la géographie de Dakar et ses limites sociologiques avec le but de rapprocher l'administration fiscale du contribuable (en moins de dix ans, création de cinq centres)
- (v) la création de l'impôt synthétique pour le secteur informel
- (vi) la rationalisation des méthodes et des outils de lutte contre la fraude
- (vii) la dynamique du transfert du recouvrement
- (viii) et l'évaluation des dépenses fiscales.

Il faut ajouter à cette panoplie de réformes, le recrutement des personnels nouveaux ayant des formations adaptées ainsi que la baisse de taux de certains impôts (l'impôt sur les sociétés est passé de 35% de 2004 à 33% en 2006 et par la suite de 33% à 25% en 2009). Cette dernière évolution peut être mise sur le compte du dialogue et de la concertation avec le secteur privé qui ont débouché tous les deux sur la proposition d'un taux de consentement volontaire d'imposition.

La réforme entreprise dans le cadre de la **transition fiscale** a également revêtu des aspects communautaires. Le séminaire de Bamako en 2005 sur la fiscalité et le développement avait en effet rassemblé toutes les Administrations des Impôts des Etats membres de l'UEMOA (Directeur de la Législation) ainsi que les Douanes. Tous les Départements de la C/UEMOA y étaient également représentés. Les recommandations découlant de ce séminaire aboutirent à l'élaboration du Programme de transition fiscale (2006-2009) centré sur l'amélioration de la fiscalité intérieure au détriment de la fiscalité de porte (recettes douanières) dans le contexte des APE. Ce programme a été renforcé par des mesures d'accompagnement liées à la Surveillance budgétaire (pour le suivi de la transition fiscale avec une batterie d'indicateurs).

Le Comité régional de suivi de la transition fiscale qui s'est réuni dernièrement à Abidjan a pris les décisions suivantes :

- obligation faite à chaque Etat d'élaborer son programme de transition fiscale
- mise en place dans chaque Etat d'un Comité national de transition fiscale (Direction Générale des Impôts, Direction Générale des Douanes, Ministère de l'industrie, Commerce, Direction de la prévision et des études économiques) en parallèle avec le Comité sous régional (le Secrétariat du Comité technique est assuré par la Direction de la Prévision qui est présidé par

le Conseiller technique du Ministère des Finances et de l'Economie). Le Comité régional est composé par la C/UEMOA, la BCEAO, la BOAD, la Chambre régionale consulaire et les représentants des Etats.

- et élaboration d'un projet d'arrêté

La matrice des indicateurs qui a été mise en place s'appuie sur les variables suivantes :

- ratio impôts et taxes /recettes totales inférieur ou égal à 45%,
- ratio recettes fiscales intérieures directes et indirectes /recettes totales supérieur ou égal à 55%
- ratio recettes fiscales intérieures/ recettes fiscales de porte supérieur ou égal à 1, 5
- Indicateurs de performance : recettes fiscales intérieures /PIB supérieur ou égal à 10% ; recettes fiscales sur les comptes extérieurs/PIB supérieur à 7%.

Annexe 6 : Etude de cas pays – Burkina Faso

1. Le Burkina Faso a bénéficié de l'UEMOA

Le Burkina Faso dans l'UEMOA

Taux de croissance économique

| | 1994-2000 | 2000-2009 |
|--------------------------|-------------|-------------|
| Afrique sub-saharienne | 3,6% | 5,8% |
| Burkina Faso | 6,6% | 5,5% |
| UEMOA hors Côte d'Ivoire | 4,2% | 4,5% |
| Côte d'Ivoire | 3,4% | 0,9% |

Part du PIB communautaire: 12% (estimation en 2010)

Part des échanges intra-communautaires en 2006: 2% des exportations, 26% des importations.

Principaux partenaires au sein de la CEDEAO: pour les exportations Ghana puis Niger puis Mali, pour les importations Côte d'Ivoire puis Togo puis Ghana

Note pour la gouvernance (indice CPIA): 3,5 en 2005 (Bénin 3,5, Côte d'Ivoire 3, Guinée Bissau 3, Mali 3, Niger 3, Sénégal 3,5, Togo 2,5)

Classement pour la facilité des affaires : 151^{ème} sur 183 pays (meilleur classement UEMOA)

Classement IDH : 161^{ème} sur 169 pays en 2010 (Bénin 134, Côte d'Ivoire 149, Guinée Bissau 164, Mali 160, Niger 167, Sénégal 144, Togo 139)

1.1 Les atouts du Burkina Faso

Le Burkina Faso est l'un des pays où la création de l'UEMOA a eu le plus d'impact, dans plusieurs domaines : échanges commerciaux, convergence économique et financière, amélioration de l'environnement des affaires. Les conditions s'y sont prêtées.

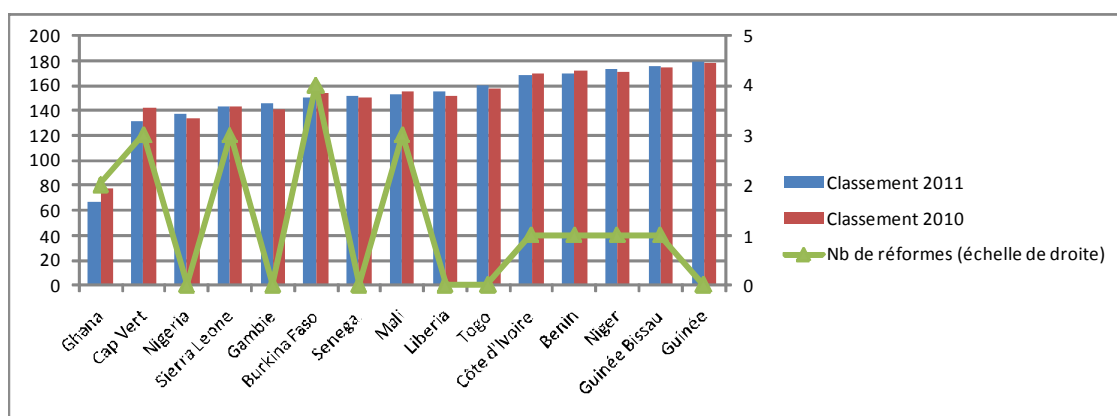
Le pays est très ouvert aux démarches régionales, et il est influent. Il abrite le siège d'un certain nombre d'institutions, structures, établissements, associations, mettant en œuvre des activités sectorielles à dimension régionale et appuyés par les financements et l'assistance technique français.

L'Etat fonctionne, se renforce, et a « joué le jeu » efficacement. Il bénéficie d'une bonne complémentarité économique avec la Côte d'Ivoire, qui reste son principal partenaire commercial malgré les difficultés. Sa transition fiscale, douloureuse, n'en est pas moins

programmée et facilitée par un flux en augmentation régulière d'aide publique au développement qui compense la baisse des recettes douanières.

Au cours des cinq dernières années, le Burkina Faso, qui a mené à bien des réformes dans 4 des 9 secteurs précédemment évalués par la Banque mondiale, a été l'un des cinq pays les plus actifs pour changer la vie des entrepreneurs, et demeure le mieux classé pour la facilité des affaires parmi les pays de l'UEMOA devant le Mali (en 2011 il gagne trois places, de 154^{ème} à 151^{ème} sur 183, au classement Doing Business)⁴¹. Le Burkina revient de loin, puisqu'il était classé avant-dernier en 2005. Cependant, le climat des affaires reste freiné par le manque de financements à long terme, l'enclavement, le coût et les obstacles aux transports, le coût élevé des facteurs de production, les coupures d'électricité.

Classement au titre de la facilité des affaires (Banque mondiale)



Les effets bénéfiques de l'UEMOA tiennent à plusieurs facteurs :

Paradoxalement, du fait de la faible industrialisation du pays, la protection du petit secteur manufacturier d'import-substitution n'a pas été un véritable enjeu, tandis que le secteur agricole tourné vers l'exportation ou les marchés urbains n'a pas été entravé par une politique de bas prix aux producteurs en faveur des villes. Bref, les producteurs avaient majoritairement intérêt à ce que l'économie fût compétitive, et ont bénéficié d'une orientation favorable de la politique commerciale

La proximité et la complémentarité économique avec la Côte d'Ivoire, la plus grosse économie de la région⁴². Après la dévaluation du FCFA, les produits manufacturés ivoiriens ont chassé des étals les produits français, devenus trop chers. L'effet UEMOA se mesure à la

⁴¹ Le Burkina Faso (151^e) progresse de 3 places. Parmi les autres pays de l'UEMOA, le Bénin (170^e), le Mali (153^e) et le Togo (160^e) n'en gagnent que 2. Le Niger (-3, 173^e) et la Côte d'Ivoire (-1, 169^e), qui ont pourtant mené à bien des rénovations validées par le rapport, perdent des places au classement, de même que le Sénégal (-1, 152^{ème}). Les grandes économies anglophones de l'Afrique de l'Ouest, Nigéria et surtout Ghana, restent mieux placées.

⁴² Le Burkina Faso est le pays avec lequel la Côte d'Ivoire présente la plus grande complémentarité commerciale parmi les pays de l'UEMOA (indice bilatéral Trade Complementarity Index [TCI] de 43,1% pour la Côte d'Ivoire contre une moyenne de 38%). La réciproque n'est pas vérifiée (TCI de 19% pour le Burkina Faso avec la Côte d'Ivoire, à laquelle il a peu de produits à vendre) d'où le fort déséquilibre des échanges bilatéraux (source : Manuel Goretti et Hans Weisfeld, « Trade in the WAEMU : Developments and reform opportunities », IMF working paper WP/08/68, March 2008

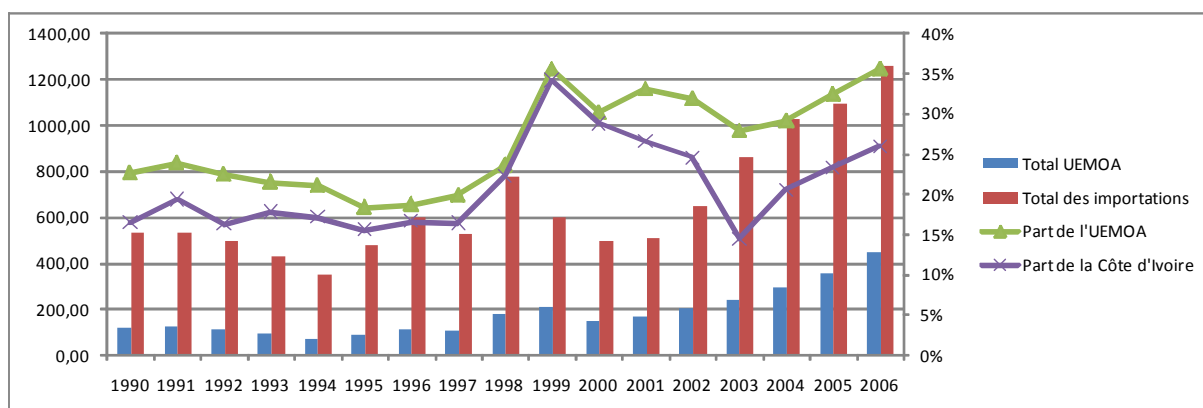
différente intensité des échanges avec le Ghana et la Côte d’Ivoire, deux pays voisins à la taille et à la structure économique identiques.

L’urbanisation rapide (avec plus de 1 million d’habitants, Ouagadougou peut développer toutes les fonctions économiques d’une grande agglomération et exercer un effet d’entraînement) et le développement d’une économie de services diversifiée: ce qui ne marche pas dans l’UEMOA, les obstacles à la circulation des marchandises notamment, affecte peu les services, qui au contraire bénéficient des progrès dans l’harmonisation de la législation, la facilitation des affaires et la régionalisation des marchés. Les services sont, en outre, dopés par la croissance des flux d’aide extérieure et ses effets induits de diffusion technologique, qui s’exercent au-delà de la sphère publique et parapublique.

1.2 Echanges commerciaux

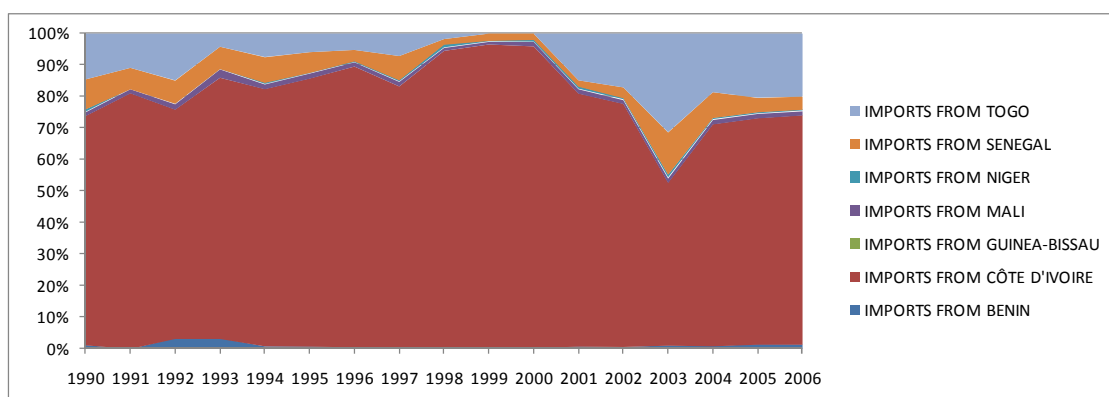
L’effet de la dévaluation du FCFA et de la création de l’UEMOA sur les échanges intra-régionaux est manifeste dans le graphique ci-dessous : la part de l’UEMOA dans les importations burkinabè bondit de 21% en 1994 à 36% en 1999.

Evolution des importations du Burkina Faso (en millions de \$)



La rapidité de récupération des échanges après la crise ivoirienne est tout aussi spectaculaire : déroutage partiel par le Togo, intensification des échanges avec le Sénégal, reprise progressive des échanges avec la Côte d’Ivoire. En 2006, les échanges intra-régionaux étaient déjà aussi intenses qu’avant la crise ivoirienne.

Ventilation des importations burkinabè en provenance de la sous-région



1.3 Relations avec l'UEMOA : dispositif institutionnel et stratégique en appui à l'intégration régionale

Au sein de la Commission : le Commissaire burkinabè est en charge du Département du Marché Régional, du Commerce, de la Concurrence et de la Coopération (DMRC)

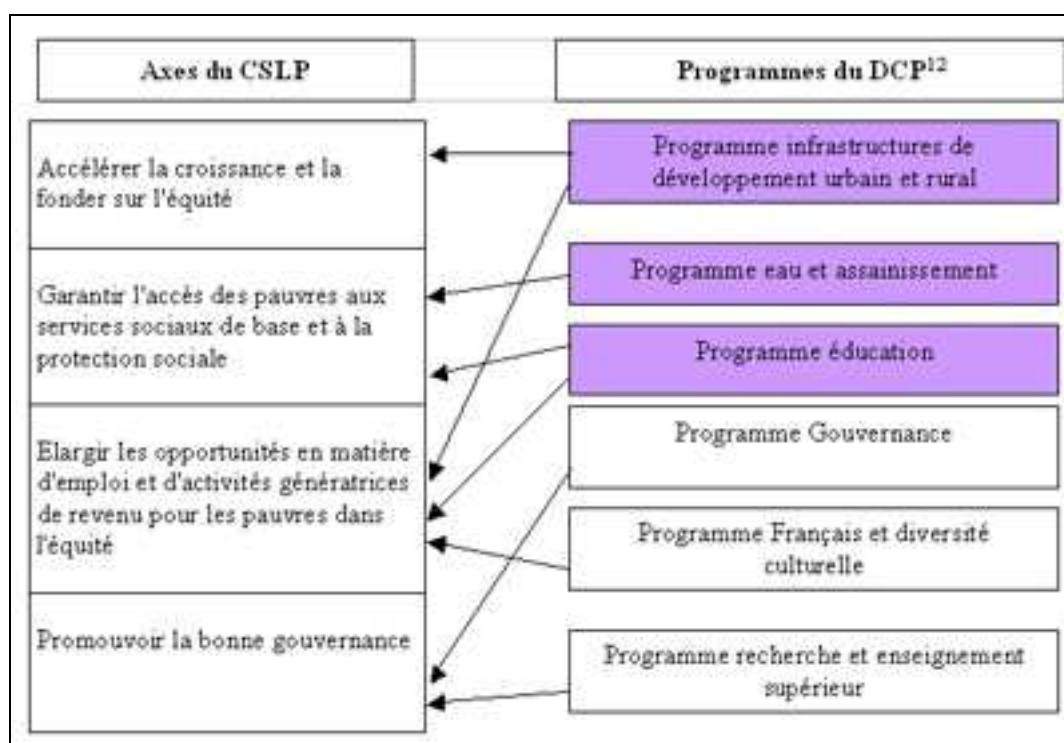
Au sein du Gouvernement : Une Secrétaire d'Etat (rencontrée par la mission) est en charge de l'intégration régionale

Le point focal pour la gouvernance et pour le PER est le Comité National des Politiques Economiques (CNPE).

2. Le degré d'articulation entre les appuis français au niveau régional et au niveau national

2.1 Les axes de la stratégie d'appui française au niveau national

La stratégie d'intervention française au Burkina Faso est définie pour la période 2006-10 dans le Document Cadre de Partenariat pays (DCP). Cette stratégie est alignée sur la stratégie nationale de développement du Burkina Faso, définie dans le Document stratégique de réduction de la pauvreté de 2000 révisé en 2004 avec l'appui du PNUD pour une meilleure prise en compte des OMD. Le tableau ci-dessous met en relief les liens de passage qui existent entre ces deux stratégies.



Source : Document-cadre de partenariat (2006-10)

Ceci étant, le rôle du DCP ne doit pas être surestimé : « le Document Cadre de Partenariat (DCP) ne peut à l'heure actuelle être cité comme un véritable document stratégique mais plus comme une présentation des interventions futures sans engagement réel »⁴³. De nombreux autres documents de stratégie sont de nature à orienter l'aide française : la plateforme commune inter-bailleurs PAGB s'agissant de l'appui budgétaire, tandis que plusieurs documents de stratégie se sont succédés dans le domaine de la réforme des finances publiques (mise en œuvre du Programme de Réforme de la Gestion Budgétaire [PRGB] à partir de 2002 et l'adoption en 2007 de la Stratégie de Renforcement des Finances Publiques [SRFP] et de son plan d'actions sectoriel triennal 2007-2009 [PAST]), de l'agriculture (en 2003, Stratégie Nationale de Sécurité Alimentaire [SNSA] et Document stratégique de développement rural à l'horizon 2015 [DSDR], en 2007 Document guide de la révolution verte [DGRV], et Programme national de sécurisation foncière en milieu rural [PNSFMR], loi d'orientation agricole en préparation) pour n'en citer que quelques-uns.

2.2 Degré de prise en compte du régional dans la programmation des appuis

Selon les informations recueillies auprès du SCAC (COCAC comme conseiller régional de coopération), le processus de préparation du DCP n'inclut pas dans son circuit le Conseiller Régional de Coopération, en dépit de sa présence au sein même du SCAC à Ouagadougou. La même anomalie a été constatée sur le cas du Sénégal. Ceci contraste avec la préparation du FSP 2002-45, à l'occasion de laquelle les COCAC avaient été consultés.

Les références au cadre régional ou multilatéral dans lequel s'inscrivent les interventions bilatérales de la France restent au niveau des principes dans le DCP, sans acquérir encore une dimension opérationnelle, avec l'exception notable du domaine de la justice.

Références au cadre régional ou multilatéral dans lequel s'inscrivent les interventions bilatérales de la France dans le DCP

« L'aide française au développement du Burkina Faso se place sous le signe des objectifs du millénaire, des principes du NEPAD et des efforts d'intégration régionale en cours, tant au niveau sous-régional (UEMOA et CEDEAO) que panafricain. »

*« En ce qui concerne la **bonne gouvernance économique**, les deux parties se réfèrent aux conclusions du Fonds Monétaire International (FMI) pour évaluer la qualité de la gouvernance financière de ses Etats membres et au contrôle multilatéral de leurs politiques économiques respectives par les Etats membres de l'UEMOA. La France poursuivra son appui à la formulation et à la mise en œuvre des politiques d'intégration régionale par l'UEMOA et la CEDEAO. Elle inclura dans ses appuis bilatéraux une aide à la transcription du droit communautaire dans le droit positif burkinabé et à son application. »*

⁴³ Ministère de l'économie, de l'industrie Et de l'emploi, Direction Générale Du Trésor et de la politique économique : *Evaluation Rétrospective de L'aide budgétaire globale de la France au Burkina Faso*. Cabinet SEE. Karolyn Thunnissen, Sita Malick Sawadogo, Joëlline Bénéfice, Mai 2009

Par ailleurs, l'adhésion aux principes de l'efficacité de l'aide reçoit une traduction opérationnelle à travers les modalités de l'appui budgétaire générale partiellement au niveau de l'UEMOA (la France étant seule impliquée) et de façon satisfaisante au niveau du Burkina Faso (un pionnier dans ce domaine) dans les interventions françaises, ce qui est aussi porteur de leur bonne articulation.

Ainsi le développement sur le secteur de concentration infrastructures n'isole pas la part burkinabè du PER. Il en est sans doute ainsi dans les autres DCP comme dans leur système de suivi, de sorte que la France n'a pas de vision d'ensemble de sa contribution au PER.

Dans le secteur de la gouvernance, il est écrit que la France « inclura dans ses appuis bilatéraux une aide à la transcription du droit communautaire dans le droit positif burkinabè et à son application ». Mais, à la différence du Sénégal, au Burkina Faso cela reste au niveau de la déclaration d'intention. Si au niveau de l'UEMOA la France est intervenue sur les directives pour l'harmonisation des finances publiques, par la suite la Banque mondiale a pris le leadership pour la traduction juridique et la mise en œuvre des directives au niveau des Etats.

Une exception doit être citée: la justice. La France est intervenue au niveau de l'UEMOA, auprès de laquelle trois interventions sur quatre ont impliqué les Etats-membres.

UEMOA. Interventions dans le domaine de la justice financées par la France

| Montant en FCFA Intervention _ intitulé | Modalité d'intervention | | |
|---|-------------------------|-------------------|----------------------|
| | ABG | FSP | Total général |
| Appui au renforcement de la Cour de Justice de l'UEMOA | | 55 863 470 | 55 863 470 |
| Appui au renforcement de l'ordre juridique communautaire (inFormation et séminaires des juridictions nationales) | | 21 259 000 | 21 259 000 |
| Appui au renforcement de l'ordre juridique communautaire (mission d'appui aux séminaires nationaux, appui documentaire à la bibliothèque) | | 5 092 000 | 5 092 000 |
| Programme de renforcement des activités de la cour de justice et d'équipement des appareils judiciaires des Etats membres | 1 843 235 255 | | 1 843 235 255 |
| Total général | 1 843 235 255 | 82 214 470 | 1 925 449 725 |

Il y a cohérence avec l'intervention au niveau bilatéral, qui couvre l'application du droit communautaire et celui de l'OHADA.

« 4.2.1.1 Justice

La France apporte à l'institution judiciaire burkinabè un soutien pluriannuel, s'inscrivant dans le cadre du PANRJ et portant sur :

1 L'appui aux juridictions.

2 La dissémination du droit.

3 L'application du droit communautaire et de celui de l'OHADA.

4 L'humanisation des prisons.

Elle est prête à seconder les actions entreprises, dans le cadre de la Constitution burkinabé, pour édifier des Hautes Cours indépendantes et des organes de lutte contre la corruption.

Compte tenu du rôle irremplaçable des médias et des organisations non gouvernementales, nationales et internationales, dans le dialogue relatif à la bonne gouvernance, la coopération bilatérale s'emploiera à en conforter la position. »

(extrait du DCP 2006-2010 avec le Burkina Faso)

2.3 Cohérence dans les appuis effectivement déployés

Au-delà de la programmation, l'analyse des actions menées au niveau du pays révèle certaines complémentarités, avec un prolongement des appuis déployés au niveau de la C/UEMOA pour l'harmonisation dans des appuis au niveau national pour l'accélération de la mise en œuvre de réformes correspondantes.

En dehors du secteur de la justice, et malgré le défaut d'un principe et d'un mécanisme explicite d'articulation régional/national pour guider la préparation des interventions, plusieurs facteurs sont à prendre en compte, qui contribuent à la cohérence comme à la portée des interventions de la France :

- Sa spécialisation dans certains domaines. La France intervient souvent dans les mêmes domaines aux niveaux multilatéral et bilatéral.
- L'alignement des politiques burkinabé sur les politiques communautaires dans ces domaines
- La présence au Burkina Faso de divers organismes intergouvernementaux et centres d'excellence appuyés par la France, facilitant les échanges et rencontres entre assistants techniques placés auprès de la Commission et auprès de ces organismes. A l'instar du Sénégal, également carrefour de gestion de diverses institutions ou projets multi-bailleurs soutenus par la France visant à « régionaliser » l'aide, la régionalisation « technique » des appuis correspond aussi à une dynamique de soutien au rapprochement des politiques des pays. En effet, la plupart de ces organismes ont tissé des liens de coopération avec la Commission, soit qu'ils interviennent dans le cadre des politiques ou des projets définis au niveau communautaire, soit qu'ils bénéficient de ses interventions.

Organismes au Burkina Faso auprès desquels des assistants techniques « régionaux » (gérés par le conseiller régional de coopération) étaient placés au 1/07/2008: UEMOA, OMS, CILSS, ACAME, MURAZ, PAM, UICN, AFDI, ABV, ZIE, APPIA, POAE et UCRE (devenu depuis CCRE : Centre de Coordination des Ressources en Eau de la CEDEAO)

Cela concerne spécifiquement l'appui aux régies financières.

- l'appui à la mise en œuvre des réformes pour la transition fiscale, dans le cadre de la convergence macro-économique
- l'appui à l'adaptation de la réglementation douanière

La Direction Générale des Douanes bénéficie de la présence d'un assistant technique français. La Direction Générale des Impôts bénéficie de missions d'appui technique ponctuelles de la France. En outre, une assistance technique a été apportée à l'Ecole Nationale des Régies Financières (ENAREF)

A l'instar du Sénégal, certains aspects de l'appui à l'enseignement supérieur de la France au Burkina Faso renvoient également aux domaines d'intervention déjà définis par l'UEMOA (Réforme LMD).

3. Efficacité et efficience de la mise en œuvre de projets régionaux du PER menés au Burkina Faso

3.1 Projets menés au travers d'une maîtrise d'ouvrage déléguée

On examine ici trois programmes du PER, ayant bénéficié de financements de l'ABG française : le projet d'hydraulique villageoise au Burkina Faso, le Programme de restructuration et de mise à niveau des entreprises, et des études routières.

Le maître d'ouvrage délégué est choisi par l'UEMOA et le bénéficiaire, après une mission d'identification de l'UEMOA au Burkina Faso. Dans le processus d'exécution des projets du PER au Burkina Faso, trois agences d'exécution ont été respectivement retenus pour jouer le rôle de maître d'ouvrage délégué. Il s'agit de :

- ✓ FEER (construction de village Hydraulique/300 forages)
- ✓ FASO BAARA (réalisation d'une étude liée aux infrastructures routières)
- ✓ Chambre de Commerce et d'Industrie (qui gère à travers son bureau de restructuration des entreprises le Programme de restructuration et de mise à niveau de l'industrie des Etats membres de l'UEMOA (PRMN))

3.1.1 L'implication du Fonds de l'eau et de l'équipement rural (FEER)

Le FEER est un établissement public burkinabé, qui dépend du Ministère de l'Agriculture (Direction Générale de l'Eau). Le marché qui lui a été confié (300 forages équipés de pompes) en 2006 a déjà été entièrement exécuté. Deux régions du Burkina, Centre Sud et plateau Central, qui sont les moins pourvues, ont été sélectionnées pour les interventions par la Direction Générale de l'Eau en utilisant sa base de données, laquelle comporte les taux d'accès par village⁴⁴. Des comités de gestion des points d'eau ont été institués dans chaque village. Des mécaniciens villageois ont été formés.

Pour le recrutement des entreprises, des avis ont été publiés dans tous les Etats de l'UEMOA. La non objection de la C/UEMOA était requise. La procédure burkinabé a été appliquée, les

⁴⁴ Les sites d'implantation des forages sont répartis entre les provinces de Ganzourgou, Ouhritenga, Bazega, Zoundweogo, Nahouri et Kourweogo

dossiers d'appels d'offre ont été validés par la Direction des marchés publics du Ministère des Finances. Les adjudications ont porté sur trois lots, pour chacun desquels le maître d'œuvre a été également recruté par appel d'offres. Les réceptions provisoires et définitives ont été faites. Les travaux ont été réalisés dans les délais contractuels et en respectant l'enveloppe contractuelle (sur 2,3 Mards FCFA, 0,4 n'a pas été dépensé a été restitué à la C/UEMOA, soit un coût de l'ordre de 7 millions de CFA/forage). Aussi un avenant a-t-il été conclu pour 100 forages supplémentaires, en cours d'exécution

Les mises à disposition des fonds se font dans le sens C/UEMOA (versement par tranches) – AGETIP (versement par tranches) – Entreprises bénéficiaires chargées de l'exécution des travaux.

Des rapports trimestriels de supervision sont produits par l'Agence d'exécution et transmis au maître d'ouvrage, la C/UEMOA. Un compte rendu d'exécution financière est également remis à l'UEMOA chaque mois. L'intervention a été audité par la Cour des comptes, qui a effectué des visites sur le terrain et y a consacré 20 jours en juin 2009.

Les services financiers de la C/UEMOA ont effectué une mission de supervision du FEER en juin 2010.

3.1.2 FASO BAARA

Présentation de Faso Baara

Avec AGETER (dans le domaine de l'eau), Faso Baara est l'autre AGETIPE burkinabè, membre du réseau Africatipe. Elle a été créée en 1983 dans le cadre d'un projet de la Banque mondiale « Travaux d'intérêt public pour l'emploi ». Les frais de fonctionnement de l'agence ont été supportés par le projet jusqu'à sa clôture en 1996.

L'agence a le statut d'association à but non lucratif. Ses organes comprennent :

- ✓ l'assemblée générale des adhérents, qui joue le rôle d'un conseil d'administration. Elle est constituée : de la Chambre de commerce ; de l'Associations des municipalités du Burkina Faso ; du Comité burkinabé de jumelage ; du Secrétariat permanent des ONG ; du syndicat national des entrepreneurs du BTP. La Présidence du Burkina Faso participe en tant qu'observateur
- ✓ le Directeur Général, à la tête des services (39 personnes)

L'agence a aménagé dans un siège cossu qu'elle s'est construit à Ouaga 2000 pour 700 millions de FCFA, à côté du magnifique bâtiment de l'INSD (5 étages) qu'elle a également construit. A Ouaga 2000, Faso Baara va également construire un bâtiment de 5 étages pour la C-UEMOA (2 milliards de FCFA). Elle a en outre obtenu le chantier pour la rénovation des locaux de la Commission en centre ville.

Elle fait réaliser pour environ 30 Mards FCFA de travaux par an. Ses principaux chantiers sont les écoles, les établissements de soins, les infrastructures administratives et commerciales. Elle a construit le nouveau port sec de Bobo Dioulasso. Elle souhaiterait intervenir sur les aménagements hydrauliques pour les agences de bassin. A Bagré (200 km à l'Est de Ouaga),

dans le cadre d'un projet de la Banque mondiale elle a construit un périmètre irrigué de 1 100 ha (montant des travaux : 7 milliards de FCFA).

Implication de Faso Baara dans le Programme Economique Régional (PER)

Elle se limite actuellement à une étude pour le tronçon routier Koupéla-frontière du Niger. Copie de la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée m'a été remise. Pour le recrutement du cabinet d'études, un appel d'offres international a été lancé ; la short list a été approuvée par la C-UEMOA, les offres ont été soumises, l'évaluation des offres techniques a été faite. La non objection de la C-UEMOA, demandée il y a trois mois, est attendue pour l'ouverture des plis financiers.

Pour la passation des marchés, Faso Baara a établi ses propres procédures, en conformité avec le code des marchés publics de 2008, qu'elle a fait valider à la suite d'un atelier avec la Direction des Marchés Publics du Ministère des Finances et l'autorité de régulation des marchés publics. Un nouveau manuel de procédure a été transmis pour approbation.

3.1.3 L'implication de la Chambre de Commerce et d'Industrie à travers le Bureau de restructuration et de mise à niveau

Historique du bureau et rappel des composantes du PRMN

- Le bureau, qui dépend de la Chambre de commerce, a été créé en mars/avril 2008 pour la gestion de ce programme. Il comporte aujourd'hui 3 cadres : un Directeur, un expert financier, un expert industriel.
- Le Comité de pilotage du programme, composé de 12 membres, comporte à parité égale des acteurs privés et publics.
- 5 composantes (3 pour le renforcement des capacités et l'appui institutionnel, 2 opérationnelles : appui à la restructuration de 60 entreprises, appui à la mise à niveau de 60 entreprises)

Etat d'avancement du programme au Burkina Faso

- Un délai de mise en œuvre rapide de la **phase d'adhésion/sélection des entreprises** au Burkina Faso comparativement aux autres pays : création du bureau en juin 2008, travail de communication à destination des entreprises, réception d'une cinquantaine de manifestations d'intérêt d'entreprises au mois de septembre, pré-diagnostic effectué par les équipes du Bureau pour sélection de 21 dossiers remis au Comité de pilotage. A l'issue de ce processus, 15 +3 dossiers ont été soumis à la Commission. Les 18 entreprises burkinabés ont au final été retenues, parmi les 107 entreprises du secteur agro-alimentaire qui ont été sélectionnées dans les différents pays (l'objectif global de cette phase pilote du programme étant de 120 entreprises étant de 120 entreprises).
- Une représentation de secteurs variés : huileries de coton, anacarde, lait, sucre, transformation de fruits et légumes, transformation céréalières, cuire et peaux.

- Un examen par le Bureau de la situation financière avec l'analyse des ratios de solvabilité sur les 3 derniers exercices (cf. critère de non cessation de paiement)
- Avec une concentration sur des entreprises de 100 à 200 salariés (9 entreprises) [de 10 à 50 salariés : 5 entreprises, de 50 à 100 : 1 entreprise, > 200 : 3 entreprises]

Par comparaison, le processus d'adhésion/sélection a été plus lent / complexe dans d'autres pays, avec un effet de ralentissement sur le rythme global du programme. Différentes causes sont avancées : (i) Sénégal, Mali : deux pays déjà dotées d'un programme similaire, les entreprises ne pouvant bénéficier des deux programmes ; (ii) Côte d'Ivoire : un contexte d'instabilité globale ; (iii) Niger, Togo, Bénin, Guinée : un tissu industriel peut-être insuffisamment développé dans le secteur agro-industriel touché par cette phase du programme (exemple : en Guinée, limitation à l'anacarde, au Niger, limitation au lait)

- Des actions matérielles qui ont démarré, que le Bureau suit par des visites de terrain (exemple, laiterie de Ouagadougou, travaux d'aménagement de l'enceinte, changement des plaques de pasteurisation et des cuves de stockage ; filature : changement complet des chaînes de machines).

Des lenteurs de mise en œuvre dues au montage institutionnel et au déficit initial en expertise nationale (capacité à mener des diagnostics techniques).

- Un délai de mise en œuvre ralenti pour la phase de diagnostic (lancés en novembre 2009, soit un an après les pré-diagnostics effectués en interne) et de finalisation des plans par entreprises (10 plans validés en avril 2010, derniers plans en cours de réception), qui rend peu probable l'achèvement des actions immatérielles au 31 décembre 2010.
- Causes identifiées :
 - Blocage de la Commission pour le lancement de la phase diagnostic jusqu'à mai 2009, par volonté que les Etats avancent au même rythme.
 - Lenteurs dues à l'intervention de l'ONUDI en tant qu'agence d'exécution et en particulier dans le processus de sélection des bureaux d'études devant réaliser les diagnostics (3 groupements constitués de bureaux nationaux); désaccord BRMN/ONUDI sur le nombre trop important d'entreprises confiées à l'un des groupements par rapport à leurs capacités (10 entreprises), qui s'est vu confirmer.
 - Insuffisance des formations prévues dans le programme (une cinquantaine de consultants individuels formés durant 1 semaine au Burkina Faso).
 - Difficultés des bureaux à réaliser les diagnostics dans le temps de 12 semaines imparti – déficit d'expertise technique dans le pays à mobiliser (NB l'appel d'offre pour ces diagnostics a été lancé en avril 2008 et donc *avant* que les entreprises ne soient sélectionnées et donc que les domaines techniques ne soient délimités).
- Autres déficits soulignés : le manque de moyens au BRMN pour la réalisation du suivi de terrain auprès des entreprises situées hors de Ouagadougou. Un véhicule a finalement été fourni par la Chambre de Commerce.

Bilan sur les effets du programme au Burkina Faso – éléments positifs

- Une impulsion positive alors que le Burkina Faso n'avait pas engagé d'action dans le sens d'un accompagnement des entreprises privées pour l'amélioration de l'outil de production et du management (en sus de l'amélioration de leur situation financière) en ce sens.
- D'une part, l'Etat a confié au Bureau en 2009 un second programme pour la restructuration et la mise à niveau de 14 entreprises industrielles et de services en difficulté. Un fonds de 10 Mds de FCFA a été créé sur la base de l'emprunt.
- D'autre part, le pays s'est doté d'un programme national pour la restructuration et la mise à niveau des entreprises (validation le 22 juillet 2010) et dispose désormais d'une cellule compétente pour le gérer. Ce programme reprend les grandes lignes du PRMN mais (i) en l'étendant à tous les secteurs, (ii) en augmentant le montant plafond des primes accessibles pour la partie matérielle des investissements (x 3 par rapport aux 21 millions de FCFA).
- Une expertise nationale s'est constituée, et est aujourd'hui disponible.

Bilan sur le programme au Burkina Faso – limites

- Un engagement tardif de la Commission (DDE) dans la gestion du programme – mais une réelle implication seulement depuis 2009.
- Un déficit dans l'accompagnement de la Commission pour l'élaboration d'un Programme national, tel que prévu dans le PRMN : refus de financement de l'étude complémentaire sur le tissu industriel du pays recommandé par l'expert international commis. Le Bureau a mené lui-même l'étude, qui a permis d'identifier 3 secteurs (industries manufacturières, BTP, Tourisme) + le secteur productif informel, sur lequel est ciblé le programme national.
- Un faible avancement par rapport à la mise en place de fonds de restructuration au niveau des pays, qui devait faire partie de la 1^{ère} phase : stade de la réflexion. Le passage de relais / la pérennisation ne peut donc se faire. Une attente d'accompagnement dans la mobilisation de ressources.
- Manque de visibilité sur la phase de déploiement, qui devait consister dans la mise en œuvre de ce programme national : une phase intermédiaire de déploiement sur 120 entreprises au global a été décidée par la Commission.

3.2 Le mode de gestion directe

On examine ici le déploiement au Burkina Faso du Programme d'Appui aux Centres d'Excellence Régionaux, géré en mode direct par la Commission de l'UEMOA.

Au Burkina Faso quatre centres ont été promus comme CER. Deux d'entre eux, 2IE et le CIRDES ont été audités par la Cour des comptes.

Centres d'enseignement éligibles au PACER au Burkina Faso

| Nom du centre | Mission |
|---------------|---|
| CRSBAN | Centre de Recherches en Sciences Biologiques, Alimentaires et Nutritionnelles |
| CIRDES | Centre International de Recherche – Développement sur l'élevage en zone subhumide |
| ZIE | Institut International d'Ingénierie de l'Eau et de l'Environnement |
| ISSP | Institut Supérieur des Sciences de la Population |

La procédure utilisée pour le versement des fonds met en contact direct la C/UEMOA et le centre d'enseignement retenu. La première tranche est versée à la signature du contrat et les autres tranches sur présentation des rapports financiers à la Commission ainsi que des pièces justifiant l'utilisation de la tranche précédente. Les dépenses sont ensuite effectuées par le centre directement après non avis d'objection de la Commission.

La mission a visité l'un des centres, **l'Institut International d'Ingénierie de l'Eau et de l'Environnement (ZIE)**. Ce cas est intéressant pour notre étude à deux égards : quant au PACER lui-même, dont l'établissement a bénéficié et quant à la mise en regard du PACER et de l'appui direct dont l'institut bénéficié de la part de la France.

- ⇒ *Le projet mis en œuvre dans le cadre du PACER, centré sur la réforme LMD, a été conduit efficacement et a bénéficié à l'établissement. Il est également la première étape d'une collaboration avec la C/UEMOA que l'institut aimerait voir approfondie, pour devenir le bras technique de la Commission dans les domaines qui sont les siens (fourniture d'outils d'aide à la décision, d'expertise, de formation). La pertinence de la logique suivant laquelle la labellisation a été menée (pas de pré-détermination d'une liste de domaines clefs ni de sélection d'un établissement par domaine, que la Commission établirait comme partenaire privilégié à l'instar de la CEDEAO) est ainsi questionnée. Par ailleurs, si la gestion directe du programme par la Commission a été très rigoureuse, les procédures de contrôle comptable directes ont été particulièrement lourdes. Le recours à un cabinet d'audit externe aurait été plus efficient.*
- ⇒ *L'appui direct mobilisé par la France, sous différentes formes, est incomparable en volume à cet appui du PACER. Cette dernière a de fait accompagné efficacement la mutation de l'établissement du statut d'école inter-Etats en difficulté financière (à l'instar de nombre d'autres écoles de ce type) vers un nouveau statut. Si le niveau régional paraît un niveau d'appui intéressant pour le renforcement d'une offre d'enseignement supérieur commune, dans un contexte de rareté des ressources, un appui français passant exclusivement par le canal régional, au travers de programmes tels que le PACER, aurait certainement un impact limité.*

Présentation de 2IE

- Etablissement d'enseignement supérieur et de recherche dans les domaines de l'eau, de l'énergie, de l'environnement et des infrastructures, 2IE est issu du rapprochement en 2001 de deux écoles inter-Etats (14 pays d'Afrique du centre et de l'ouest) : l'Ecole d'Ingénieurs de l'Equipement Rural (EIER) et l'Ecole des Techniciens de l'Hydraulique et de l'Equipement Rural (ETSHER). Dès l'origine, la structure a donc une vocation régionale.
- L'appui français est ancien et s'est traduit par des appuis budgétaires ainsi que par une assistance technique massive, qui a pu atteindre jusqu'à 27 AT.
- Devant des difficultés financières aigües liées au défaut de paiement des cotisations par les Etats, une fusion et restructuration a été réalisée à partir de 2005, sous l'impulsion du nouveau Directeur Général (AT). Le processus a abouti en 2007-08 à une modification des statuts et de la gouvernance de l'institution: il ne s'agit plus aujourd'hui d'une structure inter-Etats mais d'une association internationale (la Fondation 2IE), dont l'Assemblée Générale regroupe des acteurs publics et privés avec un collège des Etats, un collège des Partenaires institutionnels et financiers (dont le MAEE), un collège scientifique et académique et un collège d'entreprises.
- Cette réforme s'est accompagnée d'un changement du modèle financier, vers un modèle privé, traduit dans un business plan (20 millions d'€), avec la mobilisation de nouveaux types de financements. L'école accueille désormais aussi bien des boursiers que des non boursiers, moyennant des frais de scolarité. Sortant d'un numerus clausus découlant du système de bourses, l'école se positionne ainsi sur le marché international de la formation, et vise une croissance de ses effectifs d'étudiants. Les Etats contribuent désormais sous la forme des bourses allouées aux étudiants envoyés. L'école accueille 20% d'étudiants boursiers africains.
- La dimension régionale de 2IE se traduit par : la représentation des Etats à son Assemblée Générale, la provenance de ses étudiants (21 nationalités en 2009-10 pour 850 étudiants, avec une majorité de ressortissants d'Afrique de l'Ouest), son corps enseignant international (17 nationalités).
- Les activités de 2IE couvrent la formation initiale mais aussi la formation continue et la recherche. Une offre de formation initiale à distance a été développée.
- La réforme menée à partir de 2005 a également constitué dans une refonte des curricula (passage au LMD), un renforcement de la recherche. Son succès se traduit par la reconnaissance de son diplôme d'ingénieur au niveau international, par le CTI.
- La structure bénéficie aujourd'hui d'une reconnaissance politique forte, notamment au Burkina Faso, et les Etats la mobilisent, directement ou indirectement, pour la formation de leurs cadres.

Les appuis français à 2IE

L'appui français à cette mutation est décisif, à côté d'autres appuis (BM, BAD). Il reflète également une transformation des modalités d'appui avec :

- ✓ une subvention via un FSP de 6 millions d'euros (2007-10)
- ✓ une réduction corrélative de l'AT (15 postes en 2004 contre 4 postes en 2005 et 3 actuellement) qui correspond aussi à un changement de nature : appui de la fonction

de management (avec aujourd'hui un conseiller financier, un conseiller pédagogique et un conseiller scientifique pour la recherche) et non plus du corps enseignant

- ✓ une aide budgétaire en diminution progressive (1 million d'€ en 2009, 450k€ en 2010)
- ✓ un prêt AFD d'un montant de 4,7 millions d'€, premier prêt non souverain délivré par l'AFD à un institut de formation

Le financement évolue donc d'une logique d'aide au fonctionnement vers une logique de création de valeur et d'investissement.

Le PACER dans le cas de 2IE

- 2IE a été sélectionné parmi les établissements de la première vague du PACER. Le projet soumis par l'établissement avait pour objectif la contribution à la mise en place des Masters dans le processus LMD engagé par le Groupe EIER-ETSHER, et a donc soutenu la réforme académique engagée par l'établissement ainsi qu'un processus qualité. Les activités ont concerné :
 - ✓ L'acquisition d'équipement pour les laboratoires, ainsi que de consommables et de matériel didactique
 - ✓ L'élaboration et la mise en œuvre des référentiels pédagogiques des Masters, en lien avec la réforme LMD, et un processus qualité (intervention de deux experts du processus de Bologne)
 - ✓ La restructuration de l'organisation du fond documentaire du CDI et la rénovation du site web et de l'accès interne à l'Internet et
 - ✓ Des formations de courte durée pour les enseignants en matière d'amélioration du contenu pédagogique des enseignements
 - ✓ La mobilité des étudiants (bourses au mérite par exemple), l'appui à l'organisation de l'encadrement des stagiaires et des doctorants
- Initialement prévu sur 2 ans, le projet, d'un montant de 130 millions de FCFA (200 000€) s'est en fait déployé entre 2005-06 et fin 2009. Cet allongement est imputable à un « apprentissage » de la Commission qui devenait gestionnaire de projets. La volonté de rigueur gestionnaire de la Commission est soulignée, avec un contrôle très strict des procédures. 2IE n'a pas rencontré de difficultés particulières lors de ces contrôles, à la différence d'autres établissements ayant bénéficié du programme. La lourdeur des contrôles des pièces comptables effectués directement par la DSAF de la Commission est soulignée. Avec en particulier un « blocage », l'établissement ne pouvant pas se débarrasser des originaux des pièces comptables ainsi que la DSAF le demandait. Un second contrôle a été réalisé par la Cour des comptes. A ce titre, on peut soulever la question de savoir si, pour une meilleure efficacité et devant la charge des services financiers, le recours à un cabinet d'audit externe ne serait pas légitime.
- Le regard de 2IE sur le PACER est positif, et l'établissement soumet actuellement un nouveau projet pour le programme intérimaire d'un an (2010-11).
- Néanmoins, quelques questions sont soulevées quant à la logique suivant laquelle s'est faite la sélection, fortement articulée suivant une approche projet plus que sur une démarche de

labellisation institutionnelle avec des critères rigoureux. Ainsi, la démarche ne va pas jusqu'au bout d'une sélection de plateformes d'excellence pour des domaines prédéterminés suivant les besoins de la zone, chaque plateforme devenant dans son domaine le bras technique de la C/UEMOA. Différents établissements ont pu être sélectionnés dans le même domaine, sans que tous soient couverts, et l'hétérogénéité des CER est soulignée (mélange de cycles de formations, d'écoles, d'universités).

- Par différence est évoquée une démarche de labellisation de la CEDEAO : ZIE, reconnue comme centre d'excellence eau et environnement, devenant le bras technique dans ce domaine, avec une sollicitation possible par les Etats.
- Enfin, l'appui du PACER, a représenté un soutien utile alors que les dossiers de financement plus importants présentés par l'établissement étaient en attente. Son volume demeure néanmoins limité par rapport aux besoins de l'établissement dans son processus de réforme – et en particulier si on le compare aux volumes financiers dégagés sous différentes formes par la coopération française.

4. Les avancées du Burkina Faso en matière de mise en œuvre des réformes et des normes communautaires

Le Burkina Faso est le mieux placé des Etats-membres de l'UEMOA pour la mise en œuvre des réformes institutionnelles et macroéconomiques, le second mieux placé pour la mise en œuvre des réformes sectorielles. Ces avancées traduisent à la fois son adhésion aux politiques communautaires, et une capacité administrative sans doute supérieure à plusieurs autres pays.

Etat de mise en œuvre des réformes (Décembre 2009)

| | Benin | Burkina Faso | CDI | Guinée Bissau | Mali | Niger | Sénégal | Togo | Moyenne |
|-----------------------------------|-------|--------------|-----|---------------|------|-------|---------|------|------------|
| Réformes Institutionnelles | 43% | 57% | 14% | 14% | 57% | 29% | 57% | 57% | 41% |
| Réformes macro-économiques | 73% | 85% | 78% | 51% | 76% | 80% | 80% | 80% | 76% |
| Réformes sectorielles | 13% | 23% | 13% | 13% | 13% | 25% | 13% | 13% | 15% |

Source : la Commission

Correspondance des axes stratégiques du CSLP et des interventions françaises

| Axes stratégiques DSRP Burkina Faso | Priorités du Gouvernement du Burkina Faso | Secteurs de concentration/ programmes transversaux | Domaines d'intervention |
|--|--|---|--|
| <p>Axe1 : Accélérer la croissance et la fonder sur l'équité</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Maintenir un cadre macro-économique stable • Accroître la compétitivité de l'économie et réduire les coûts des facteurs • Accélérer le développement du monde rural • Appuyer les secteurs productifs | <p>Infrastructures de développement urbain et rural (AFD)</p> <p>Renforcement de la filière coton (AFD)</p> <p>Elevage (AFD)</p> <p>Appui aux ONG (Fonds Social de Développement)</p> | <p>- Appui au programme de Développement du secteur de l'énergie (PDSE) : prêt non souverain à SONABEL pour l'interconnexion Bobo Dioulasso/Ouagadougou de 15,25 M€. Le montant global du projet est de 73M€. L'AFD participe dans ce à un cofinancement de 5 bailleurs.</p> <p>- Mise en sécurité du barrage de Bagré : don de 12M€ à la Direction Générale de l'Inventaire des Ressources Hydrauliques.</p> <p>- Plan Gouvernemental d'atténuation des Impacts sur l'environnement du projet d'alimentation en eau potable de Ziga (PGAIE – Barrage de Ziga- : don de 5,7 M€ à l'Office National de l'Eau et de l'Assainissement (ONEA), maîtrise d'ouvrage de Ziga afin de recaser et indemniser les personnes dont les biens auraient été détruits par la retenue de Ziga.</p> <p>- abondement du fonds de lissage par un prêt souverain très concessionnel contra-cyclique de 15M€ et subvention de 3M€ à l'interprofession cotonnière (approbation en novembre 2007)</p> <p>- Construction de l'usine d'égrenage pour la SOCOMA : prêt non souverain de 15,2 M€</p> <p>- structuration des producteurs à travers l'UNPCB : 11M€</p> <p>- Mise en place d'une unité industrielle dans le centre du pays (FASO Coton) : 15M€</p> <p>- Projet d'appui à la professionnalisation des Organisations des producteurs de coton (PA-POPC) : don de 4,3M€ au Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques. Le projet vise à améliorer les capacités de gestion, éclaircir la situation d'endettement des producteurs et favoriser l'augmentation des revenus agricoles.</p> <p>Projet d'appui à l'élevage dans l'Ouest du Burkina (PAE): don de 3M€ au Ministère des Ressources Animales pour renforcer les capacités des organisations professionnelles d'éleveurs et mettre en place une gestion durable des ressources naturelles.</p> <p>L'appui aux organisations non gouvernementale a permis de déboursier : en 2003, 1,5M€, en 2004, 2M€, entre 2005-2008, 1,3M€</p> |

| Axes stratégiques DSRP Burkina Faso | Priorités du Gouvernement du Burkina Faso | Secteurs de concentration/ programmes transversaux | Domaines d'intervention |
|---|--|---|--|
| <p>Axe 2 : Garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir l'accès des pauvres aux service d'éducation • Promouvoir l'accès des pauvres aux service de santé • Promouvoir l'accès des pauvres à l'eau • Améliorer le cadre de vie des pauvres : l'habitat | <p>Education (AFD)</p> <p>Promotion de l'enseignement supérieur et de la recherche,</p> <p>DIVERSITE culturelle et enseignement du français</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Appui au plan Décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB – phase I et II) : aide budgétaire sectorielle versée sur un compte d'affectation spéciale correspondant à un don de 10M€ pour la phase I et de 12M€ pour la phase II ainsi que 15 M€ de Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP) transféré. Le bénéficiaire est le Ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation. Ce programme sectoriel est accéléré par le partenariat fast-track. - Projet d'amélioration de l'offre éducative de base (PAOEB): 8M€. Le bénéficiaire est le Ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation. Ce projet s'inscrit dans le PDDEB et vise l'extension de la couverture scolaire et l'amélioration des infrastructures existantes. - Appui à la formation professionnelle et aux métiers de l'artisanat : 1,673M€. Le bénéficiaire est le Ministère de la Jeunesse et de l'Emploi. Le projet vise à contribuer à la création d'un système de pilotage de la formation professionnelle, renforcer le dispositif dans le secteur artisanal et dans la filière génie électrique. <p>ENSEIGNEMENT SUPERIEUR</p> <ul style="list-style-type: none"> - Appui à l'université par la mise en œuvre du projet RESEAU : - Renouvellement du corps enseignant et mise en réseau (1,5Me). - Projet Système d'Information Scientifique et Technique (SIST) - A cela s'ajoutent les accords universitaires, les bourses (1,3M€) <p>RECHERCHE</p> <ul style="list-style-type: none"> - projet CORUS (projet de recherche conjointe avec le centre national de recherche scientifique et technologique – 350 000€) - Affectation de chercheurs français au centre Muraz sur les grandes endémies - Coopération via le CIRAD et l'IRAD <p>DIVERSITE CULTURELLE ET ENSEIGNEMENT DU FRANCAIS</p> <ul style="list-style-type: none"> - financement des centres culturels Henri Matisse et George Méliès - appui au développement culturel : FSP de 1,4 M€ - appui aux bibliothèques de lecture publique (1M€) - Projets à instruire : - appui à la structuration d'une industrie audiovisuelle numérique (formation et production) - mise en œuvre du projet « appui au désenclavement numérique » ADEN - soutien aux associations de professeurs - soutien aux universités d'été <p>SANTE :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lutte contre le sida : FSP transférés à l'AFD (2,5M€) |

| Axes stratégiques DSRP Burkina Faso | Priorités du Gouvernement du Burkina Faso | Secteurs de concentration/ programmes transversaux | Domaines d'intervention |
|---|---|--|---|
| <p>Axe 4 : Promouvoir la bonne gouvernance</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Bonne gouvernance démocratique • Gouvernance locale • Bonne gouvernance économique • Lutter contre la corruption | <p>Programme Gouvernance (SCAC)</p> | <p>JUSTICE :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Soutien pluriannuel dans le cadre du plan national de réforme de la justice (PANRJ) via le FSP appui à l'institution judiciaire (1,7M€) : - Appui aux juridictions - Dissémination du droit - Application du droit communautaire et celui de l'OHADA - Humanisation des prisons <p>FINANCES PUBLIQUES :</p> <ul style="list-style-type: none"> - projet d'appui aux réformes économiques et financières : FSP de 1,8M€ - mise en œuvre du programme de réformes de la gestion budgétaire : aide programme <p>DECENTRALISATION :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Appui à la décentralisation et à la déconcentration : FSP de 1,5M€ - Cofinancement des projets conjoints entre les villes jumelées - Renforcement des structures centrales du ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation - Participation au groupe de concertation multi-bailleurs pour la mise en œuvre du programme d'actions prioritaires décentralisation <p>SECURITE :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sécurité des citoyens : FSP 1,5M€ - Formation donnée par le service de coopération technique international de la police (SCTIP) - Coopération militaire |

Sources : CSLP ; Ministère de l'économie, de l'industrie Et de l'emploi, Direction Générale Du Trésor et de la politique économique : *Evaluation Rétrospective de L'aide budgétaire globale de la France au Burkina Faso. Cabinet SEE. Karolyn Thunnissen, Sita Malick Sawadogo, Joëlline Bénéfice, Mai 2009*

Annexe 7 : Bilan sur les instruments

Le FSP

| Forces | Faiblesses |
|---|---|
| <p>Le processus de préparation du FSP a été très participatif, avec une implication des départements de la Commission. Une relation de confiance s'est établie durant la période d'instruction.</p> | <p>Le processus global de mise en œuvre du FSP n'a pas été fluide du fait :</p> <ul style="list-style-type: none"> - (i) d'un retard initial dans le démarrage effectif (gel initial des crédits jusqu'en 2004) - (ii) des retards dans le déblocage des tranches du fait de la non-transmission des comptes par la Commission. <p>Les conséquences en ont été : des retards dans le démarrage des activités et pour certains programmes des activités des reliquats non consommés ; une moins bonne articulation avec l'AT (Santé, Agriculture) ou avec l'expertise nationale financée (Transports par exemple).</p> |
| <p>L'instrument a démontré une certaine souplesse, avec des réaménagements de conventions pour le financement d'activités non prévues initialement (simple validation par le Conseiller Régional).</p> <p>Exemples :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le programme n°10 « Renforcement des capacités techniques et institutionnelles du Département du Développement Rural et de l'Environnement » a été réaménagé pour déployer un appui à la mise en place d'un mécanisme d'autorisation de mise sur le marché | <p>Le nombre des points d'application a été trop important, avec deux effets principaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des volumes de financement trop limités dans certains cas pour assurer la poursuite dans le temps des initiatives soutenues – exemple : le FSP a appuyé efficacement le processus d'adoption de 7 textes communautaires en matière de sécurité routière (programme 12) mais des mesures complémentaires seraient nécessaires pour un accompagnement des Etats dans la mise en œuvre de ces textes (communication par exemple) |

| | |
|---|--|
| <p>des médicaments vétérinaires, incluant différentes études, le financement et la formation de deux experts affectés au Secrétariat Permanent du Comité Régional du Médicament Vétérinaire</p> <ul style="list-style-type: none"> - le programme n°18 « Promotion et encadrement de l'artisanat minier » a permis la réaffectation de ressources pour appuyer l'élargissement du système d'information minier SIG UEMOA aux pays non inclus dans le projet SIG Afrique ; ou encore pour cofinancer la participation de représentants de la zone (un par pays) à des rencontres minières organisées au Canada (PIDC), à des fins de promotion - le programme n°20 « Appui à la mise en place d'un système de planification énergétique intégré au sein de l'UEMOA » a été réaménagé pour permettre l'organisation d'un atelier régional et de mieux appuyer les points focaux, à l'issue d'un constat positif sur une première phase du programme | <ul style="list-style-type: none"> - le déblocage par tranches successives a imposé pour les premières tranches des arbitrages entre les 20 programmes/domaines, voire entre les activités de chaque programme, avec des difficultés de priorisation et un démarrage tardif pour certains domaines. A titre d'exemple, pour ce qui concerne le DEMIAT, le programme n°18 (Artisanat minier) a été lancé sur la 4^{ème} tranche alors que le programme n°20 (Appui à la mise en place d'un système de planification énergétique intégrée au sein de l'UEMOA) a été lancé dès la 1^{ère} tranche. |
| <p>Le FSP a permis d'appuyer efficacement différents domaines et en particulier le lancement de chantiers importants dans certains secteurs : l'environnement (formulation de la PCAE), l'agriculture (soutien de filières prioritaires, négociations internationales, médicament vétérinaire), la santé (politique du médicament).</p> <p>Les résultats principaux sont la mise en place et le fonctionnement de dispositifs ou comités techniques pour une concertation et/ou un travail d'harmonisation législative dans les secteurs appuyés, la mise en place de mécanismes de contrôle/observation au niveau communautaire.</p> <p>Il a également permis de compléter l'assistance technique déployée pour la</p> | <p>Le nombre des points d'application a été trop important : certaines activités sont demeurées sans suites tels les appuis à l'aménagement du territoire communautaire.</p> <p>L'enjeu du financement des politiques sectorielles a insuffisamment été pris en compte. En particulier, l'opérationnalisation du FRDA n'a pas été soutenue.</p> |

| | |
|---|---|
| surveillance multilatérale au travers de formation. | |
| De manière globale, le FSP a été bien articulé avec l'AT sectorielle déployée sur la période. | La clôture du FSP a laissé certains domaines non pris en compte dans le PER, et où la France était le seul partenaire, sans appui – ainsi de l'aménagement du territoire. |

- ⇒ Le fonctionnement du FSP n'a pas été optimal, essentiellement du fait du rythme de déblocage des fonds, de la lourdeur de sa gestion et de son éclectisme.
- ⇒ Il a néanmoins permis de lancer des chantiers importants dans différents secteurs et démontré une certaine souplesse pour permettre le lancement d'activités non-prévues, en fonction de l'évolution des besoins.

L'ABG

| Forces | Faiblesses |
|---|---|
| <p>L'ABG a représenté une ressource importante en volume.</p> <p>Elle a pu être mobilisée facilement par exemple pour un appui à l'IRED.</p> | <p>Le ciblage des projets du PER soumis par la Commission au financement de l'ABG demeure peu lisible. Il ne repose pas sur des critères précis et partagés entre les deux parties de ce que l'on entend par « projet intégrateur ». En particulier, le projet Hydraulique villageoise, qui a absorbé 37,7% de l'ABG, ne peut être défini comme intégrateur au sens fort, malgré sa bonne exécution au travers de la maîtrise d'ouvrage déléguée, ses effets positifs en termes de visibilité de la Commission et son appréciation positive par les populations concernées.</p> <p>De manière corrélée, l'absence de conditionnalités autres que de gouvernance et l'absence d'indicateurs de résultats ne favorisent pas le suivi par la France de l'efficacité de son aide.</p> |
| <p>La ligne de RC de l'ABG a permis de renforcer efficacement les services transversaux (comptables et financiers) et d'appuyer la création d'une Unité de Planification Stratégique. En revanche, la Cellule de Gestion du PER n'a pas été suffisamment appuyée.</p> | <p>La mise en place d'une comptabilité auxiliaire au niveau de la C/UEMOA pour le suivi des fonds de l'ABG a permis leur sécurisation mais représente une rigidité.</p> |
| | <p>L'effet de levier a été faible, en raison notamment des difficultés de collaboration de la C/UEMOA avec la BOAD.</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>La ligne de RC de l'ABG tend à être perçue par la C/UEMOA comme un budget de fonctionnement (renouvellement des postes année après année).</p> |
| | <p>Les projets soutenus par la France dans le cadre de l'ABG n'ont pas été évalués, ainsi que requis dans les conventions de financement, à l'exception du PACER et du projet Hydraulique villageoise (par la Cour des comptes pour ce dernier).</p> |
| | <p>La synergie avec l'AT a été limitée, en dehors de l'AT positionné comme Conseiller du Président pour le PER. Les AT sectoriels ont peu accompagné les projets financés par l'ABG française, en dehors du 2nd l'AT auprès du DDRE pour les projets environnement.</p> |

L'assistance technique

| Forces | Faiblesses |
|--|---|
| | Les demandes d'AT de la Commission se sont faites jusqu'à présent en fonction des besoins identifiés par les Départements, sans vision ni planification d'ensemble des besoins de renforcement des capacités. |
| L'assistance technique a permis de renforcer efficacement les départements du DPE, du DDRE, du DDS, alors que ces départements étaient peu dotés (exemple : à l'arrivée du 1 ^{er} AT Santé, la Direction concernée ne comportait qu'un Directeur). D'importantes contributions ont été apportées en particulier pour le travail d'harmonisation législative, la modélisation macro-économique, la formulation des politiques (PCAE), la programmation (PAU, PCAE) ainsi que sur des chantiers spécifiques (médicaments essentiels, mutualité sociale, médicament vétérinaire, etc.). | Le faible niveau d'intervention pour la préparation des projets du PER, hormis dans le domaine de l'environnement. |
| | Une difficulté à déployer de l'AT pour l'administration globale du PER (échec de l'AT déployée auprès de la CG-PER pour un appui à la systématisation des méthodes de suivi-évaluation « global » du PER et de ses financements), hormis l'AT positionné comme conseiller auprès du Président de la Commission. |

⇒ Le **pilotage du PER** demande à être renforcé. En ce sens, en sus du poste de Conseiller pour le PER auprès du Président de la Commission, une AT technique pourrait être mobilisée pour appuyer : (i) le suivi global des projets du PER au sein des Etats ; (ii) l'évaluation des projets communautaires.

- ⇒ La ligne de RC de l'ABG devrait continuer à être mobilisée pour renforcer les capacités de gestion de projets au sein des départements sectoriels de la Commission, pour laquelle une mobilisation d'AT serait trop lourde. Des formations pourraient être financées dans ce cadre. La mobilisation de cette ligne pour le recrutement d'experts devrait être ciblée sur des profils de gestionnaires de projets et la durée de financement devrait être limitée à un an (cette ligne ne doit pas fonctionner comme un budget de fonctionnement).

Annexe 8 : Liste des personnes rencontrées

Personnes rencontrées à Paris (juin/juillet 2010)

| MEIE / DGT | | |
|--|---|---|
| Service | Nom | Fonction |
| Sous-Direction des Affaires financières, multilatérales et du développement (MULTIFIN) | Rémy RIOUX | Sous-Directeur |
| MULTIFIN2 - Bureau Afrique subsaharienne et AFD | Abdel-Malek RIAD | Responsable Afrique de l'Ouest |
| Auprès du DG | Yves CHARPENTIER | Conseiller financier pour l'Afrique |
| MAEE | | |
| Service | Nom | Fonction |
| Pôle de la gouvernance financière | Robert COLLIN | Chef du Bureau |
| Pôle de la gouvernance financière | Aline FORTIN Axel GASTAMBIDE (prédécesseur) | Responsable Intégration régionale |
| | Cecilia CORTESE | Ancienne Responsable Afrique de l'Ouest à la DGT |
| | Claude FANDRE | Conseiller régional de coopération (2000-03) |
| | Alain BLANCHETON | Ancien Conseiller régional de coopération (2003-06) |
| | Gilles DUFRENOT | Ancien Conseiller du Commissaire aux affaires économique de l'UEMOA |

| | | |
|---|---------------------------|---|
| DGM/BPM/ALIM S/D sécurité alimentaire et dévt économique | Benoît FAIVRE-DUPAIGRE | Pôle sécurité alimentaire |
| DGM/ECODEV/DEV Pôle politique européenne de développement | Mathilde BOUYE | Chargée de mission (APE) |
| AFD | | |
| Division Animation et Prospective – Département du Pilotage Stratégique et de la Prospective | Jean-René CUZON | Chargé de mission – en charge de l'étude AFD en cours sur les perspectives et les enjeux de l'intégration régionale |
| Département Afrique | Valentine FERAULT-DUPOINT | Chargée de mission institutions régionales / banques de développement |
| Département Afrique | Corine DE PERETTI | Coordonatrice régionale, RCI Ex GFI |
| Anciens AT auprès de la CUEMOA (entretiens en face à face ou téléphoniques) | | |
| | Philippe DECESSE | AT DDRE 2001-04 |
| | Nicolas PONTY | AT DPE 2001-03 |
| | Gérard FOULON | AT DDRE 2004-08 |
| | Gilles DUFRENOT | AT DPE 2004-08 |
| | Emmanuel BALLOFFET | AT DEMIAT 2004-06 |
| | Jean-René CUZON | AT DDRE 2005-09 |

Personnes rencontrées au Burkina Faso (23.08.10 – 14.09.10), au Togo (06.09.10) et au Sénégal (06.09.10 – 11.09.10)

1. SERVICES FRANCAIS

Burkina Faso

Ambassade de France / SCAC

François GOLDBLAT
Agnès CLANCIER
Nicolas LECRIVAIN
Laurent BARBOT

Ambassadeur de France
Conseillère de Coopération Régionale
Conseiller de Coopération Régionale
Conseiller de Coopération et d'Action Culturelle

AFD

Patrice TRANCHANT
Christophe BARAT
Fidèle KABORE
Audrey PEOT

Directeur
Directeur adjoint - en charge des relations avec l'UEMOA
Chargé de mission
Volontaire international

Sénégal

SCAC

Jacques BATUT
Gilles THUAUDET

Conseiller de Coopération et d'Action Culturelle
Attaché de coopération Enseignement supérieur

Mission économique

Franç SECULA

Chef du Service économique régional pour l'Afrique de l'Ouest

AFD

Alexandra DIABY

Chargée du Secteur Macroéconomie

2. UEMOA

A. COMMISSION DE L'UEMOA

Cabinet du Président

Rui Duarte BARROS
Hamza Ahmadou CISSE
Adèle CONGO-KABORE
Jean-François VAVASSEUR
Patrick SALLES

Commissaire, Président p.i.
Directeur de cabinet
Conseiller technique chargé du Département des Fonds Structurels et de la Coop. Internationale
Conseiller du Président pour la mise en œuvre du Programme Economique Régional (PER)
Successeur de M. Vavasseur

UPS

Gilles SANOU
Dr. Aaly Diadjiry COULIBALY

Directeur
Chargé de l'Unité de Programmation stratégique

Programme d'appui du PNUD

Emmanuel CUVILLIER
Khalid BENNAGHMOUCH
Elsa MORENDA

Coordinateur Exécutif
Expert en Gestion Organisationnelle
Expert en Gestion Organisationnelle

Cellule de gestion du PER

Albert RABIOU BOURA
Boubacar Hognon KOHOUE
Tiékoura KONE

Coordinateur
Expert en analyse et évaluation des projets du PER
Expert en analyse et évaluation des projets du PER

Audit interne

Kodjo Agbéko SEDEDJI

Directeur

DSAAF

| | |
|--------------------|--|
| Antoine A.U. CKAPO | Directeur de la Trésorerie et de la Comptabilité |
| Yaovi KOUNHOUNDE | DRH, directeur |
| Bineta S. N'DIAYE | DRH |
| Mame Bineta SARR | Cadre junior DRH |
| Boukary OUMAROU | DFB, directeur |
| Pascal BILLA | DTC, comptable |
| Mamadou BA | DC/DSFF |
| Mme BOURMA | DAGP, directeur |
| Augustin KACOUTIE | Directeur du suivi technique des travaux |
| M. MAAZOU | Directeur des approvisionnements p.i. |
| Mme MINEROU | Chargée de la gestion financière du FSP 2002-45 |

Secrétariat technique conjoint CEDEAO/ UEMOA

Fatimata SAWADOGO

DPE

| | |
|---|--|
| Eloge HOUSSOU | Directeur de la surveillance multilatérale |
| Félicien ARIGBO | Chargé de la surveillance multilatérale |
| Ayi d'ALMAIDA | Chargé de la surveillance multilatérale |
| Komlan D. AGBODJI | Chargé des études et statistiques économiques |
| Halidou SAWANI | Consultant, chargé des finances publiques |
| Abdoulaye DIOP | Directeur des études et des statistiques économiques |
| Simisso Célestin PALENFO | Chef de la division des finances publiques |
| Laurent MATTHIEU (entretien téléphonique) | AT au DPE |

DDRE

| | |
|----------------------|---|
| Tchambakou AYASSOUR | Dir. Agriculture et sécurité alimentaire p.i. |
| Mali DIALLO | Directeur de l'environnement et de l'eau |
| Abdoulaye KONE | Directeur des Mines, du Pétrole et des Energies Renouvelables (DMPER) |
| Maria Luisa FERREIRA | Directrice des Ressources Animales et Halieutiques (DRAH) |

| | | |
|-------------|--|--|
| | Béatrice CHATAIGNER | Ex-AT à la DRAH |
| DSI | Papa Mamadou MB DIOP DAO Gaston Idriss BATHYLY Adama TRAORE | Directeur Chef de Division Traitement de l'information Chef de Division Infrastructures et Communications Chargé du site IZF |
| DDS | Augustin NIANG Dr Corneille Traoré Bréhima TOUNKARA Pr. Pierre FOULANI Michel DEROUX | Directeur de cabinet Directeur de la Santé, de la Protection sociale et de la mutualité Directeur de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle Coordinateur de projet d'appui à l'enseignement supérieur (PAES) Assistant technique sur la Santé |
| DDE | Cyr KOTY Koffi N'GOYE Lancina KI Aboni AKONEPOKO Kako NUBUKPO | Commissaire Chargé de l'énergie Directeur de la Normalisation et de la Promotion de la Qualité Chargé du secteur privé TIC Assistant technique sur le coton |
| DATC | Raphaël Marie SALAMBERE Laurent EMMANUEL Prosper KENDANI Amadou SANOUSSI MALAN FATI | Chef de division des Transports Aériens et Tourisme Directeur Transports terrestres et maritimes Chef de Division Aménagement du territoire (Intérim du Directeur) Chargé des Infrastructures routières Chef de Division des Infrastructures routières et des Stations de pesage |

Adama SAWADOGO

Chef de division des Transports maritimes

B. COUR DES COMPTES

Sékou DIANI

Conseiller

COMLAWI

Secrétaire Général

Norbert KASSA

Cellule de vérification des comptes

C. BCEAO

Dakar (Siège)

Kamivi Nyulava MOSSI

Adjoint au Directeur des études et des relations internationales

Antoine TRAORE

Adjoint au Directeur des Etablissements de crédit et de micro finance

Modibo KAMATI

Chef de service à la Direction des Etudes et de Relations internat.

Lo Ndiye Fatou NDIAYE

Fondé de pouvoirs à la Direction des Etudes et des Relations internat.

Ouagadougou

Moulour DA

Directeur de l'agence principale

Cheik Ahmed Tidiany DIAKITE

Représentant Résident du Gouverneur auprès de la Commission de l'UEMOA

François Wandoro

Adjoint au directeur de l'agence principale

Guillaume KABORE

Chef du service de la comptabilité et du Budget

Serge G. PODA

Fondé de pouvoirs, chef du service des études et des statistiques p.i.

D. BOAD

Lomé

(Siège)

Joseph ATTIN

Secrétaire Général Adjoint

Bienvenu COMLAN

Directeur des Finances et de la Comptabilité

Issoufo ISSA

Directeur adjoint de la stratégie et des études

Daouda BERTE

M. EDORH

Représentant de la BOAD auprès de la Commission de l'UEMOA

3. PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS

Burkina Faso

BANQUE MONDIALE

Ousmane KOLIE

Financial Management Specialist

BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT

Tankien DAYO

Macroéconomiste

Jean-Marie VIANNEY DABIRE

Consultant macroéconomiste

UNION EUROPEENNE, DELEGATION AU BURKINA FASO

Françoise LE LOSQ

Chargée de programmes

Sénégal

UNION EUROPEENNE, DELEGATION AU SENEGAL

Philippe THOMAS

Conseiller économique

Gilles REBATTET

Chef des opérations de coopération

Sandra ZECH

Assistante du chef des opérations

4. ORGANISATIONS INTER-GOUVERNEMENTALES

Burkina Faso

OMS, délégation du Burkina Faso

Dr. Henri Brun

Suivi-évaluation de l'information sanitaire

FAO, représentation au Burkina Faso

François Rasolo

Représentant résident

Kassoum Bamba

Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS)

Issa Martin BIKIENGA

Secrétaire Exécutif Adjoint

Conseil Africain et Malgache pour l'Enseignement Supérieur (CAMES)

Pr. Mamadou Moustapha SALL

Secrétaire Général

Association Africaine des Centrales d'Achat de Médicaments Essentiels (ACAME)

Gérard MILLOT

Conseiller

Autorité du Bassin de la Volta

Alain HUSSARD

Conseiller technique, Direction exécutive

Sénégal

Hub Rural

Vincent BASSERIE

Expert en politique foncière / AT

5. ADMINISTRATIONS NATIONALES

Burkina Faso

Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Régionale

Madame Minata SAMATE

Ministre délégué chargé de la Coopération Régionale

Pierre OUEDRAOGO

Secrétaire Permanent de la Commission Nationale de l'Intégration

Ministère de l'Economie et des Finances

Karim TRAORE

Secrétaire Permanent pour le suivi des Politiques et Programmes Financiers (SPPPF)

Léné SEGBO

Directeur Général de la Coopération

Direction Générale des Impôts

Pr Filiga Michel SAWADOGO
OUEDRAOGO
Adama BADOLO
Amadou KAGORE
Barthélémy DABRE
Abdoulaye SOMA
Madou DIALLO

Directeur Général des Impôts
DRH
Directeur de l'informatique et des prévisions
Cellule d'appui technique
Chef du service de la législation
Communication
Directeur des services fiscaux

Direction Générale des Douanes

Eric FUENTES
Delama SAWADOGO
Ernest A. SAWADOGO
Victorien ZOUNGRANA
T. Macaire YAMEOGO
N. Donatien BI CABA

Conseiller technique du Directeur Général
Directeur de la législation et de la réglementation
Chef du service administratif et financier
DLR/ Chef du service valeur
DLR/ Chef service RICE
DLR/ Service des procédures

Sénégal**Ministère de l'Economie et des Finances**

M. OULARE
Massar WAGUE
Guidado SOW
André NEDCKY
Moctar DOUCOURE
El hadj Ibrahima DIOP
Isabelle TREMBLAIS

Conseiller technique intégration régionale – UEMOA
Directeur de la Coopération économique et financière
DGD - Dir. de la Réglementation et de la Coopération Internat.
Conseiller tech. du Directeur de la Coop. Economique et fin.
DGD - Assistant technique du Directeur
DGID (Impôts) – Directeur de la législation
DGT (Trésor) AT / Conseiller du DG de la Comptabilité pub. et du Trésor

Moussa TOURE

Comité national de transposition des directives fin. UEMOA

Ministère du Commerce

Magate NDOYE

Coordonnateur du Prog de renforcement et de développement des capacités commerciales (PRDCC II) – Conseiller Tech. Projets aide au Commerce

Ministère des Travaux Publics

Oumar SY

Directeur des Grands travaux et des ouvrages d'art

Lamine CISSE

Directeur de la Gestion et de l'entretien du réseau

6. MAITRISE D'OUVRAGE DELEGUEE

Burkina Faso

Fonds de l'Eau et de l'Equipement Rural (FEER)

Aimé Roger KABORET

Directeur Général

M. Amadé BELEM

Directeur administratif et financier

Hamadi OUEDRAOGO

Directeur technique

Agence FASO BAARA

Saïdou OUEDRAOGO

Directeur Général

Chambre de Commerce et d'Industrie du Burkina Faso

Franck TAPSOBA

Directeur Général

Boubacar TRAORE

Directeur de la prospective et de l'intelligence économique

Félix SANON

Directeur des services aux entreprises et de la coopération

Sylvanus TRAORE

Directeur du Bureau de restructuration et de mise à niveau des entreprises

Sénégal

AGETIP Sénégal

Moussa DIARRA

Directeur Général

AFRICATIP (Association Africaine des Agences d'exécution des Travaux d'Intérêt Public)

Ndèye Astou BA

Secrétaire permanente

AGEROUTE

Ibrahima NDIAYE

Directeur Général

BUREAU DE MISE A NIVEAU DES ENTREPRISES

Abdou Macktar NDIAYE

DG Adjoint

Fatou Dyana BA

Expert Industrie

7. SOCIETE CIVILE / ORGANISATIONS BENEFICIAIRES

Burkina Faso

2IE

Bertrand Ficini

Conseiller du directeur général

Réseau des Organisations Professionnelles Agricoles (ROPPA)

Ousséni OUEDRAOGO

Secrétaire exécutif

Fonds de l'Eau et de l'Equipement Rural (FEER)

Aimé Roger KABORET

Directeur Général

Sénégal

CESAG

Koffi AMANI

Directeur

EISMV (Ecole inter Etats de médecine vétérinaire)

Hélène VIDON

Assistante du Directeur (AT)

SPIDS (Syndicat Professionnel des Industries et des Mines du Sénégal)

Mariétou COULIBALY

Secrétaire Générale