



## Compte-rendu

### Réunion Admin : Les financements en cascade

Jeudi 9 mars 2023

**Contexte :** De plus en plus de projets prévoient une redistribution d'une partie de leurs budgets à des organisations tiers (PME, start-up, autres OSC...). Cette redistribution présente des modalités d'accès simplifiées à des financements pour les petites structures mais peuvent s'avérer compliqués à gérer pour nos ONG. Eclasio, Gret et GRDR sont venus présenter leurs expériences de financements AFD, UE ou encore LuxDev afin de partager les avantages de ces financements mais aussi, les freins et les blocages qui peuvent en découler.

---

**Lieu :** PFONGUE

**Heure :** 10h à 13h

**Présents :** Cf liste de présence en annexe

**Ordre du jour / Points abordés :**

1. Présentation du GRDR : Les financements souples, le cas de la Mauritanie
2. Présentation de Eclasio : Les expériences de DEMETER et OSIRIS
3. Présentation du Gret : Les financements en cascades UE et LuxDev

---

#### 1. Les financements souples, le cas de la Mauritanie (GRDR)

Mme Sophie PELLETIER (GRDR) nous a partagé une expérience de financements en cascades mise en œuvre à travers le projet « Graine de Citoyenneté » (GDC) qui est un programme pluri-acteurs de renforcement des organisations de la société civile (OSC) visant à promouvoir l'implication de la jeunesse mauritanienne au sein de leur territoire (Nouakchott et le Gorgol) et à engager le dialogue avec les autorités locales.

Ainsi, le GDC dispose d'un fonds d'appui aux initiatives de la société civile appelé ici « **fonds souples**<sup>1</sup> » d'un montant de 113500 €. Ce fonds souple a pour objectif d'accompagner les OSC à mettre en place des micro-projets visant l'insertion intégrale et multisectorielle des jeunes via un mécanisme de subventions en cascade et d'un dispositif d'appui technique continu (41 micro-projets accompagnés).

Le Grdr, maitre d'ouvrage, assure la gestion administrative, technique et financière du dispositif d'appui financier

La gouvernance du fonds est assurée par des noyaux fédérateurs (OSC et pouvoirs publics) au sein de chaque région (portage politique et stratégique) s'appuyant sur des comités de sélection et d'attribution de subventions.

---

<sup>1</sup> Le terme de « fonds souples » est propre au GRDR, à travers les discussions, nous n'avons pas identifié de différence fondamentale entre les différentes appellations.

Le GRDR a établi un processus de **mise en œuvre du fonds souple en 8 étapes** qui ont par la suite fait l'objet d'une étude de capitalisation qui a permis d'identifier des recommandations que nous résumons dans le tableau ci-dessous :

N°	Etapas	Recommandations
1	<b>Bilan de l'outil fonds souple (avec une revue des pratiques dans les projets antérieurs)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opter pour une structuration claire avec des informations telles que : règles d'éligibilité des demandeurs, des actions, des coûts, des zones géographiques, durée et financement des projets, modalités de candidature, procédures de sélection des projets, grille d'évaluation, modalités de financement, calendrier prévisionnel, etc.</li> <li>- Tenir compte des capacités techniques des porteurs de projets ciblés (y compris pour les formulaires de demande et leurs annexes)</li> <li>- Utiliser un langage simple et compréhensible, adapté au niveau des cibles</li> <li>- Traduire les documents dans les langues couramment utilisées localement</li> </ul>
2	<b>L'élaboration d'un manuel de procédures commun (qui a nécessité plusieurs séances de travail entre les différentes parties prenantes du projet)</b>	
3	<b>L'élaboration participative des lignes directrices pour l'attribution des fonds (plusieurs séances de travail également)</b>	
4	<b>Lancement de l'appel à projets avec une large communication et étalée sur une période de 1 mois</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Choisir une période favorable pour s'assurer de la disponibilité des cibles</li> <li>- Accorder un délai de soumission adapté (au moins un mois)</li> <li>- Définir une stratégie de communication/publicité de l'AAP appropriée au contexte et la plus large possible pour toucher le maximum de cibles : canaux de diffusion (journaux, sites web, réseaux sociaux, affiches), messages simples traduits en langues locales, etc.</li> <li>- Organiser des réunions d'information à l'intention des demandeurs pour expliquer les lignes directrices et les formulaires de demande</li> <li>- Mettre en place un système de « Foires aux questions » transparent</li> <li>- Proposer éventuellement un appui aux demandeurs dans l'écriture (et non la formulation) de leurs projets. Dans ce cas, porter une attention particulière pour éviter que ces facilitateurs ne soient pas impliqués par la suite dans le processus de sélection</li> </ul>

5	<p><b>La phase d’instruction des dossiers de candidatures avec :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la mise en place d’un comité de sélection,</li> <li>- la sélection des dossiers et</li> <li>- la notification de la décision aux OSC)</li> </ul>	<p><b>Pour la mise en place d’un comité de sélection :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantir les règles d’équité et de transparence (éviter les plaintes)</li> <li>- Mettre en place un comité multi-acteurs composé de personnes ressources disponibles, maîtrisant les contextes des territoires et les enjeux de l’AAP en attachant une attention particulière aux potentiels conflits d’intérêt (mixte acteurs locaux et externes)</li> <li>- Si nécessaire, recourir à des assesseurs professionnels et indépendants connaissant les contextes des territoires</li> <li>- Garantir les règles d’impartialité et de confidentialité (déclarations signées par les membres du comité)</li> </ul> <p><b>Pour la sélection des dossiers et les notifications :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dérouler le processus selon les étapes convenues :</li> <li>- évaluation administrative (critères d’éligibilité, pièces administratives, etc.)</li> <li>- évaluation technique et financière des projets</li> <li>- Visites de terrain chez les demandeurs (si possible)</li> <li>- Etudier la possibilité pour les demandeurs de défendre oralement leur projet devant le comité de sélection</li> <li>- Elaborer un rapport du processus d’évaluation et le faire signer par chacun des membres du comité</li> <li>- Envoyer des lettres officielles de notifications aux demandeurs dont les projets ont été retenus et non retenus.</li> </ul>
6	<p><b>La négociation avec les OSC (ou la révision si nécessaire des propositions notamment le cadre logique et le budget)</b></p>	
7	<p><b>La phase de contractualisation</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborer un contrat type et un guide sur les modalités de gestion des subventions destinées aux bénéficiaires</li> <li>- Garantir une compréhension et une maîtrise des termes du contrat et du guide de gestion par les différentes parties prenantes signataires par une formation aux outils et procédures avant la signature du contrat</li> </ul>
8	<p><b>La mise en œuvre des micro-projets (De 4 à 6 mois)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborer un canevas de rapport technique et un canevas de rapport financier</li> <li>- Prévoir un dispositif d’accompagnement et de suivi administratif et financier avec des outils et des ressources humaines dédiées, l’enjeu étant que les fonds alloués aux initiatives ne soient pas détournés et d’éviter l’inéligibilité des dépenses lors des audits</li> <li>- Prévoir un dispositif d’accompagnement et de suivi technique avec des outils (fiches de suivi, fiches d’indicateurs, fiches de capitalisation, etc.) et des ressources humaines dédiées en vue d’assurer la pérennité des initiatives</li> </ul>

## 2. Les expériences de DEMETER et OSIRIS (Eclosio)

Ce fut ensuite au tour de M. Léon Lazare DIOUF de l'ONG Eclosio de partager plusieurs expériences de subvention en cascades à travers les expériences des projets financés par l'Union européenne (OSIRIS, DEMETER, PGFM, Kimalakan).

Le projet OSIRIS, qui avait pour objectif d'améliorer la protection sociale et économique des populations rurales vulnérables dépendant de l'économie informelle, en déployant une offre de services coopératifs et mutualistes dans 8 régions du Sénégal, avait prévu de renforcer les fonds d'approvisionnement et de commercialisation des coopératives membres du RESOPP afin de renforcer leurs capacités d'approvisionnement en intrants, d'améliorer l'accès des membres actuels et futurs aux services d'appro et d'assurer la durabilité de leurs services.

Les projets DEMETER et PGFM (Projet de Gestion des Forêts de Mangroves) avaient pour objectif la création d'activités génératrices de revenus autour des forêts et mangrove au Sénégal alors que le projet KiMaLaKan visait à appuyer des OSC et des GIE dans le développement de l'emploi en Guinée.

Si l'ensemble de ces expériences partagent des enjeux communs quant à la cascade, à savoir...

- Permettre aux OSC sur chaque bassins d'emploi, de dérouler des actions de sensibilisations sur les thématiques de la gestion des ressources natures, les AGR et l'emploi des jeunes et des femmes;
- Développement organisationnel des OSC ;
- Dérouler des actions de renforcement de capacités sur les thématiques concernées;
- Subventionner des jeunes porteurs d'initiatives (Guinée) ou financer des activités de sensibilisation et de plaidoyer;
- Permettre aux OSC de se familiariser avec les GCP et des fonds bailleurs

... Elles ont présenté des **avantages et des inconvénients** que nous résumons dans le tableau ci-dessous :

Projets	Avantages	Inconvénients
OSIRIS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lancement durable de nouvelles coopératives aux normes OHADA;</li> <li>- Autonomie de gestion de la part du RESOPP et les coopératives durant la mise en œuvre, Eclosio s'est concentrée sur le développement organisationnel;</li> <li>- Les fonds d'approvisionnement et de commercialisation suffisants sont le facteur principal de réussite des coopératives de services</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nécessité d'avoir un appui sur les investissements (magasins, locaux de la coopérative qui sont très lourds)</li> </ul>
DEMETER PGFM KiMaLaKan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avantages liés au renforcement organisationnel, technique et financier des OSC et GIE pour la pérennisation de leurs actions;</li> <li>- Développement de bassins d'emplois à travers des OSC renforcées;</li> <li>- Problèmes récurrents de gouvernance au niveau de ses OSC, les changements sont presque inexistantes dans les instances;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De bons OSC travailleuses ne sont pas sélectionnées du fait qu'il ne maîtrise pas trop la rédaction de propositions car ayant des niveaux d'alphabétisation assez faible;</li> <li>- Risque de tomber sur des OSC rodé en recherche de financement sans être efficaces sur le terrain;</li> <li>- Risque de mauvaise gestion des fonds avec demande de remboursement adressé aux ONG ;</li> </ul>

Enfin, M. DIOUF a détaillé les **modes de gestion mis en place pour pallier aux difficultés** :

Projets	Difficultés rencontrés	Mode de gestion
OSIRIS	<p><b>Difficultés avec l'audit commandité par la DUE après la fin du projet<sup>2</sup> :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- dans le contrat (conditions spécifiques) avec l'UE, rien n'a été mentionné dans la partie soutien au Tiers, donc nous avons adoptés les procédures du RESOPP en la matière.</li> <li>- Les auditeurs ont fait la vérification sur base des conditions de gestion des <u>soutiens à des tiers</u><sup>3</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convention Eclasio - RESOPP (Faitière) ;</li> <li>- Preuve de versement de Eclasio vers le RESOPP ;</li> <li>- Preuve de demande de subvention de la part des coopératives adressées au RESOPP ;</li> <li>- PV de décision du comité de gestion des fonds du RESOPP ;</li> <li>- Preuves de virement des fonds vers les coopératives ;</li> <li>- Rapport d'activité du RESOPP consolidant les rapports des coopératives sur les statistiques liés à l'utilisation des fonds (bénéficiaires touchés avec des désagréations sur plusieurs critères; village, sexe, membre, âge, non membre ect...)</li> </ul>
DEMETER PGFM KiMaLaKan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les principales difficultés sont notées au niveau du respect des procédures de gestion financières (même basiques) - existence de justification d'où des difficultés de justification lors des audits ou lors des reportages aux bailleurs;</li> <li>- DEMETER fini <b>sans difficultés</b>, et audit après projet réalisé aussi, sans difficultés... les projets PGFM et Kimalakan sont toujours en cours avec la bataille d'avoir de bons justificatifs de la part des OSC...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Description des objectifs, cibles et activités prévues avec les fonds dans le document du projet;</li> <li>- Lancement d'un AMI, recrutement des OSC à travers un comité de sélection (partie prenante du projet...)</li> <li>- Signature de convention avec les OSC;</li> <li>- Mise en place d'un manuel de procédures simplifiées pour les OSC;</li> <li>- Demande des planifications technique et financières aux OSC;</li> <li>- Versement par tranche, (les tranches suivantes seront versées après justification des tranches déjà versées);</li> <li>- Toutes les copies des pièces sont exigées;</li> </ul>

<sup>2</sup> Finalement, tout s'est bien terminé entre Eclasio et la DUE mais il aura fallu près de 3 ans d'audit...

<sup>3</sup> Qui ne présentent pas les mêmes règles pour les auditeurs

### 3. Les financements en cascades UE et LuxDev (Gret)

M. Thomas LEJEUNE, Directeur Adjoint du Gret Sénégal, a quant à lui partagé les difficultés rencontrées sur financement de l'Union européenne puis nous a présenté les évolutions dans la gestion des fonds souples sur leur projet IDEAL financé par LuxDev. Les projets financés par l'UE (COMMUN et SUNUGOX au Sénégal et SAVEURS en Guinée) ont rencontré les mêmes problèmes lors de la mise en œuvre des fonds en cascades qui devaient concernées quelques 80 OSC bénéficiaires.

Si l'objectif semblait partagé entre le bailleur et le porteur de projets : faciliter l'accès au financement des petites OSC tout en renforçant ses capacités techniques et de gestion, **le cadre contractuel très contraint de l'Union européenne, le PRAG**, a très fortement limité l'atteinte de ces objectifs.

En effet, le PRAG précise dans son article 10.9. que les bénéficiaires de subventions à des tiers doivent être soumis presque ou en partie aux mêmes règles que celles du porteur de projet. Ces règles sont précisées dans l'article 16.9. à savoir :

16.9. Outre les rapports mentionnés à l'article 2, les documents visés par le présent article comprennent notamment:

- a) des états de comptes (informatisés ou manuels) émanant du système comptable du(des) bénéficiaire(s), tels que le grand-livre, les livres auxiliaires et les comptes salaires, les registres des actifs immobilisés et toute autre information comptable pertinente;
- b) des preuves des procédures de passation de marché, telles que les documents d'appels d'offres, les offres des soumissionnaires et les rapports d'évaluation;
- c) des preuves d'engagement, telles que les contrats et bons de commande;
- d) des preuves de prestation de services, telles que les rapports approuvés, les feuilles de présence, les billets de transport, la preuve de la participation à des séminaires, conférences ou cours (y compris la documentation et les matériels reçus, les certificats), etc.;
- e) des preuves de réception de biens, telles que les bons de livraison émanant des fournisseurs;
- f) des preuves de la réalisation de travaux, telles que les certificats de réception;
- g) des preuves d'achat, telles que des factures et des reçus;
- h) des preuves de paiement, telles que des extraits bancaires, des avis de débit, des preuves d'acquittement par le contractant;
- i) des preuves que le remboursement des taxes et/ou de la TVA payées ne peut pas être demandé;

- j) pour les frais de carburant et de lubrifiant, une liste récapitulative du kilométrage parcouru, de la consommation moyenne des véhicules utilisés, du prix du carburant et des frais d'entretien;
- k) des documents concernant le personnel et les salaires, tels que les contrats, les fiches de salaire, les feuilles de présence. Pour le personnel recruté sur place pour une période déterminée, le détail de la rémunération versée, certifié conforme par le responsable local et contenant une ventilation en salaire brut, charges sociales, assurances et salaire net. Pour le personnel expatrié et/ou le personnel basé en Europe (lorsque l'action est mise en œuvre en Europe), des analyses et ventilations des dépenses par mois de travail effectif, effectuées sur la base des coûts par unité de présence constatée et contenant une ventilation en salaire brut, charges sociales, assurances et salaire net.

16.10 Le non-respect des obligations énoncées aux points 16.1 à 16.9 constitue un cas de violation d'une obligation substantielle au titre du présent contrat. Dans ce cas, l'administration contractante peut en particulier suspendre le contrat, les paiements ou le délai de paiement, résilier le contrat et/ou réduire la subvention.

Comme l'a fait remarquer M. LEJEUNE, rares sont les petites OSC et OCB en possession de l'ensemble de ces documents administratifs et comptables. **Ainsi, il devient très délicat de viser ces petites organisations bien que leurs actions puissent être tout à fait pertinentes.**

Compte tenu de ces règles du PRAG et, à l'instar de l'expérience malheureuse d'Eclasio du projet OSIRIS, le Gret est rentré dans des batailles procédurales et financières autour des « subventions à des tiers » lors des audits.

Au terme de ces expériences, **le Gret a tiré, à regret, des enseignements pour éviter les conflits procéduraux :**

- Il est **trop risqué pour le demandeur de cibler des petites OSC et OSC** en milieu rural et urbain
- Il faut donc **privilégier des enveloppes plus grosses et plus formalisées** et donc, cibler de plus grosses OSC/OCB
- La co-construction des projets sélectionnés est limitée
- Un durcissement des procédures de sélection et de gestion des fonds
- La **nécessité de faire valider toutes les étapes** (tant opérationnelles que contractuelles) de fonds en cascades par l'UE

Fort de ces expériences, le Gret en partenariat avec Eclasio, mettent actuellement en œuvre le projet IDEAL qui vise à renforcer la formation professionnelle et technique et les dispositifs d'accompagnement à l'insertion au Sénégal (IDEAL). Ce projet prévoit deux Appels à manifestations d'intérêt (AMI) pour une vingtaine d'OSC dans le domaine de l'insertion avec des enveloppes allant de 15 000 à 20 000 €.

Financé par LuxDev, les règles semblent plus souples pour les financements en cascades mais les porteurs ont néanmoins élaboré un « Manuel de procédures pour la gestion du fonds d'appui aux OSC actives dans l'insertion des jeunes dans les zones Nord et Centre du Sénégal » avec le bailleur. Cependant, la présence de cofinancement, notamment de l'AFD, tend à complexifier la gestion des fonds. Aussi, comme pour les projets financés par l'UE, toutes les étapes font l'objet d'une validation par le bailleur principal avec information partagée pour les cofinanceurs pour s'assurer des retours négatifs lors des audits.

**En conclusion, il faut retenir que :**

- Les approches des bailleurs sur les fonds en cascades sont très diverses
- Il est nécessaire de porter une attention particulière aux cofinancements
- Il faut porter une grande vigilance vis-à-vis des règles du PRAG (UE) et des auditeurs même si certaines souplesses sont possibles
- Un plaidoyer collectif est nécessaire pour rapprocher les objectifs des procédures.

Les participants présents ont sollicité la PFONGUE pour faciliter l'élaboration et le portage de ce plaidoyer auprès de la DUE au Sénégal.