

**Le rôle de chef de file :
L'expérience de l'aide publique au
développement de la France**

**ANNEXES du rapport
Mars 2010**



BUREAU DES OPÉRATIONS INTERNATIONALES

ANNEXE 1 – Termes de référence de l'étude

ANNEXE 2 – Liste des documents consultables dans le CD-Rom

ANNEXE 3 – Etude de cas : Chef de file de l'aide budgétaire globale au Burkina Faso

ANNEXE 4 – Etude de cas : Chef de file de l'enseignement de base au Burkina Faso

ANNEXE 5 - Etude de cas : Chef de file du Comité Multi-Bailleurs au Cameroun

ANNEXE 6 - Etude de cas : Chef de file de l'aide budgétaire globale au Ghana

ANNEXE 7 - Etude de cas : Chef de file de l'environnement au Mozambique

ANNEXE 8 - Etude de cas : Chef de file décentralisation au Niger

ANNEXE 9 - Etude de cas : Chef de file éducation au Niger

ANNEXE 10 - Etude de cas : Chef de file eau – SONES au Sénégal

ANNEXE 11 - Etude de cas : Chef de file de la Déclaration de Paris au Sénégal

Annexe 1 – Termes de référence de l'étude

Termes de référence ***Evaluation du chef de filât français*** ***en matière d'aide publique au développement***

1 – Contexte et justification

1.1. Contexte

- **Engagements internationaux**

Dans un contexte de ressources rares et de besoins vastes et après les critiques qui leur ont été adressées dans les années 90, les politiques d'aide au développement sont désormais engagées dans une recherche d'efficacité et de justification de leur pertinence. Les engagements internationaux nés de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et confirmés lors du récent Forum d'Accra, ont conduit notamment à s'intéresser aux pratiques des bailleurs de fonds. Améliorer et étendre la coordination des interventions soutenues par ces derniers est apparue comme un des moyens clés d'accroître l'efficacité des politiques conduites.

Dans ce contexte, la réduction des coûts de transaction des interventions en faveur de l'aide au développement est également retenue comme un autre facteur d'efficacité. L'Union Européenne a entamé un processus de partage des responsabilités des Etats membres en matière d'Aide Publique au Développement (APD) et a rédigé en 2007 un code de conduite sur la division du travail dans la politique de développement. Une démarche de meilleure sélectivité des interventions a, par ailleurs, été préconisée. Cette dernière devrait conduire les agences d'aide au développement à concentrer leurs interventions sur certains pays et à déléguer, dans des pays considérés comme non prioritaires ou dans un souci de réduction des coûts de transaction, une partie de leurs engagements à d'autres intervenants. Dans d'autres cas, afin d'accroître l'harmonisation de l'aide, une coordination des interventions s'organise aux niveaux sectoriel et local en confiant une fonction de chef de file à une agence de développement choisie parmi ses pairs. Dans tous les cas, la participation aux dialogues sectoriels via la participation des groupes de travail sectoriels se sont mis en place dans certains pays.

- **France**

Conformément aux engagements précédents, la France a élaboré un plan d'action français pour le renforcement de l'efficacité de l'aide et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Celui-ci est organisé autour de trois axes principaux dont « l'amélioration des procédures et des pratiques de la coopération française »¹. La complémentarité entre les interventions des bailleurs de fonds est un objectif à atteindre. Cette complémentarité s'exprime à la fois par une meilleure répartition géographique de l'aide et par une division du travail plus rationnelle entre les bailleurs de fonds. Le Plan d'action français est exécuté par les institutions publiques chargées de la coopération en matière d'aide publique au développement (DGCID, DGTPE, AFD...). Dans ce cadre, les institutions de la Coopération française qui ont occupé à plusieurs reprises, dans différents pays et dans divers

¹ Les deux autres axes du plan d'action français pour l'efficacité de l'aide sont : « la priorité donnée au renforcement des capacités » et « le rôle étendu des Documents Cadre de Partenariat ».

secteurs, la fonction de chef de file ou de coordination et d'animation de l'aide, sont engagées à se positionner vis à vis de la fonction de chef de file.

Un recensement des pratiques françaises récentes en matière de coordination et d'animation de l'aide montre que l'exercice de la fonction de chef de file est significatif.

- i) 44 cas de fonction de chef de file sectoriel ont été recensés (source : enquête interne non exhaustive) au cours des années 2006-2008.
- ii) La plupart des secteurs sont concernés, certains sont toutefois privilégiés, notamment : la gouvernance (décentralisation, justice, médias), le développement rural (sécurité alimentaire), l'éducation, l'eau et l'assainissement, l'énergie et les infrastructures.
- iii) Un investissement fort a été reconnu à certaines représentations locales dans ce domaine (Mozambique, Burkina Faso, Sénégal, Mali, Niger, etc.).

Un certain nombre de travaux de capitalisation en cours portant sur les aides sectorielles, montrent que ces approches conduisent, en première analyse, à :

- i) Un coût humain et financier qui est jugé important.
- ii) Une exposition politique qui est apparue parfois forte, notamment en cas de difficultés avec les bénéficiaires.
- iii) Une incidence significative sur l'organisation qu'il convient d'anticiper.
- iv) Un partage de responsabilités entre les missions des SCAC et les responsabilités des agences de l'AFD qui s'avère parfois difficile à mettre en oeuvre sur le terrain.

Cette analyse est confirmée à travers des échanges² informels avec les services opérationnels portant sur le mode opératoire des appuis aux politiques publiques et aux approches sectorielles. Ils font apparaître les points suivants :

- i) Un problème de charge de travail lié à l'exercice de la fonction de chef de file sectoriel pas toujours ou insuffisamment pris en compte et valorisé.
- ii) Peu ou pas de capitalisation, d'appui ou de documents de référence (manuels, modes d'emploi...) pour l'exercice de la fonction de chefs de file.
- iii) Le concept de groupes de travail ignoré dans les documents sur l'efficacité de l'aide, alors que cette activité est centrale dans la démarche de coordination de l'aide.
- iv) Des divergences entre les manuels de procédure des agences lors des cofinancements harmonisés qui ont un impact sur les coûts de transaction en général, dont une partie repose sur le chef de file en particulier.
- v) Une demande des agences et des SCAC lors de la journée du réseau 2008 d'analyser la situation et le contexte de la fonction de chef de file en relation avec l'harmonisation de l'aide.

Dans le cadre du suivi de la conférence d'ACCRA, le Département du Pilotage Stratégique et de la Prospective (PSP) de l'AFD prévoit par ailleurs le lancement d'une réflexion participative sur les questions d'efficacité de l'aide, intitulée « Regards croisés sur l'efficacité de l'aide ». Ce processus abordera au niveau des agences de l'AFD les mécanismes locaux d'harmonisation, de coordination et de concertation. La présente évaluation sera étroitement coordonnée avec ce processus (cf ci-dessous) et les deux exercices se renforceront mutuellement.

² Un document a été réalisé en 2005 par l'AFD sur les cofinancements et les pratiques de coordination inter-bailleurs.

1.2. Justification

Les situations de responsabilité dans l'animation de groupe de bailleurs et la participation aux groupes de travail sectoriels sont significatives à l'AFD et au MAEE. Elles ont des effets sur leur mode d'organisation, leurs stratégies pays et leur visibilité externe. Jusqu'à présent ce thème n'a pas fait l'objet d'une analyse particulière ni à l'AFD, ni au MAEE et ce, alors que la France a décidé de mettre en œuvre les recommandations du CAD en matière d'efficacité.

La réalisation d'une étude conjointe devrait permettre de recenser les cas où la coopération française exerce la fonction de chef de file ; et à partir d'un examen d'un échantillon des expériences d'animation et de coordination de l'aide assumées par l'AFD et le MAEE, de mieux caractériser la fonction de chef de file (animation, coordination de l'aide,...), en comprendre les missions et les enjeux, évaluer ses spécificités et ses objectifs, son utilité, ses performances et ses effets sur l'organisation et les financements de la Coopération française et enfin, nourrir sa réflexion opérationnelle, organisationnelle et stratégique. Elle permettra également de clarifier les préalables à observer et les activités éventuelles à prévoir avant de s'engager dans une démarche d'animation et de coordination de bailleurs et précisera les conditions de réussite, y compris les moyens humains, logistiques et financiers à prévoir, vis-à-vis de cette pratique.

2 – Champ et objectifs

2.1. Le champ de l'étude

L'analyse portera principalement sur les situations où la Coopération française s'est retrouvée en position de chef de file dans le cadre de programmes sectoriels ou de projets d'investissement multi bailleurs.

De manière élargie, les situations où la Coopération française a exercé un rôle de coordination des différents partenaires au développement ou d'animation de groupes de travail dans le cadre d'activités opérationnelles, même si le vocable de chef de file n'a pas été utilisé, rentrent dans le champ de l'analyse : coordination de groupes techniques, gestion de financements délégués, animation de tour de table de financeurs, etc.

La fonction de chef de file :

La définition d'un chef de file n'est pas encore stabilisée (fonction et contenu). Elle n'apparaît pas toujours formalisée dans les documents existants et restent bien souvent régie par des règles non écrites,

Cette fonction peut être repérée, par trois dimensions principales plus un objectif transversal :

- *Administrative* (gestion d'une liste de diffusion, circulation de l'information et de la documentation, organisation de réunions et élaboration de compte-rendu).
- *Sectorielle* (représentation des bailleurs auprès du Gouvernement-point d'entrée et de sortie-, animation du dialogue sectoriel et, avec le Gouvernement, agenda et revue sectoriels, modification institutionnelle/contractuelle, mise en œuvres des Déclarations de Paris et d'Accra, conseils aux autorités nationales, avec les bailleurs, concertation, structuration thématique et division du travail au sein de la concertation, auto-formation) complétée par la liaison fonctionnelle avec les chefs de files globaux ou macro (stratégie de développement, gestions des finances publiques),
- *Documentaire* (archivage et gestion des documents, transmission des archives lors de la désignation/changement).

Un *objectif transversal* peut utilement compléter ces dimensions, à savoir : faciliter/produire du consensus au sein des bailleurs et avec le Gouvernement.

Cette définition sera actualisée à l'issue du présent travail.

L'évaluation est de nature rétrospective : les situations à analyser devront avoir duré au minimum 1 an et avoir pris place, au moins en partie, sur la période 2006-2008 pour des raisons de mémoire des acteurs.

2.2. Les objectifs

Les objectifs de l'étude sont les suivants :

- Documenter et analyser les différentes situations dans lesquelles la Coopération française a été amenée à prendre des responsabilités d'animation et de coordination, analyser les contenus de cette responsabilité, et les outils et pratiques qu'elle a mis en place pour répondre à cet enjeu.
- Procéder à une analyse des points forts et des points faibles de la Coopération française en regard des différents contextes, enjeux et risques liés à ces tâches d'animation et de coordination et de l'aide. Une illustration des pratiques d'autres institutions bi ou multilatérales sera réalisée à titre d'analyse comparative.
- Tirer des enseignements des expériences analysées susceptibles de nourrir une éventuelle future doctrine en matière d'animation et de coordination de l'aide en lien avec la problématique de son efficacité, et proposer des appuis éventuels que les services centraux du MAEE et l'AFD pourraient apporter afin que les agents sur place puissent s'engager davantage dans l'exercice du rôle de chef de file.
- Préparer les termes de référence ou réaliser un ensemble de documents – guides sur la fonction de chef de file.

3 – Cadre méthodologique et contenu

Cette étude s'écarte d'une évaluation classique ex-post, et ne reposera que partiellement sur la construction d'un jugement sur la performance institutionnelle du chef de filat français selon les critères usuels de l'évaluation et compte tenu des intentions et objectifs de départ. Il semble plus pertinent de retenir une approche de capitalisation à visée formative visant prioritairement à la documentation et à l'analyse croisée d'expériences et à l'apprentissage institutionnel et managérial. A l'issue de ce processus, il pourra être proposé soit la réalisation de TDR pour la production de manuels, soit la réalisation/compilation de documents de référence pour l'exercice de la fonction.

- Premièrement, la fonction d'animation et de coordination relève d'une démarche opérationnelle, d'une pratique professionnelle dans le contexte particulier de l'évolution de l'aide et des engagements pris par la Communauté internationale. Les objectifs ne sont pas toujours définis, les moyens utilisés pour exercer cette fonction dépendent des circonstances, il existe rarement des indicateurs préalablement fixés.
- Deuxièmement, les étapes formelles de prise de décision liée au cycle de projet ne peuvent être suivies. La décision d'exercer cette fonction n'est pas toujours planifiée. Quand elle peut l'être, elle ne s'accompagne pas toujours des moyens d'une bonne préparation de

cette prise de responsabilité. Elle relève d'un concours de circonstances ou est le résultat d'un jeu diffus d'acteurs aux intérêts divers. La durée de cette mission est, en outre, variable, tout comme sont contingents au contexte, les différentes responsabilités exercées.

3.1. Les attendus de la capitalisation

Les résultats attendus de la capitalisation sont les suivants :

- Réaliser une typologie et une description analytique des différentes missions d'animation et de coordination de l'aide au développement assurées par la Coopération française et, si possible, effectuer une comparaison par rapport aux pratiques d'autres bailleurs telles qu'elles ressortent de l'analyse d'études de cas et de la littérature disponible sur le sujet.

Afin de clarifier les attendus de l'étude par le bureau d'études chargé de l'analyse, un guide de travail rédigé sous forme de questions évaluatives est proposé ici.

Modalités d'exercice de cette mission par les institutions de la Coopération française (AFD et MAEE) et, si possible, des autres bailleurs. Existe-t-il une définition des missions d'animation et de coordination de l'aide commune de ces missions ? Les objectifs, les enjeux et les risques (images, réputation) sont-ils explicités et partagés par les acteurs des institutions (siège et pays) ? Les missions de coordination et d'animation sont-elles prises en compte dans les documents d'orientation stratégiques des institutions ? Ont-elles une influence sur les organisations (moyens supplémentaires, répartition des responsabilités entre le siège et les ambassades, agences AFD etc.) ? Quel est le rôle de l'expertise financée (assistance technique, expertise sectorielle ponctuelle, fonds d'étude, évaluation et suivi, etc.) dans ce domaine ? Quelle est l'articulation avec les autres instruments de gouvernance de l'aide sur le terrain comme les pots communs ou les aides budgétaires - etc. ? Quels sont les investissements faits et les organisations mises en place (temps passé, ressources mobilisées, méthodes utilisées, répartition des tâches, etc.) ? Existe-t-il une spécificité de la Coopération française dans ces différents domaines ?

- Apprécier les enjeux de ces missions tant sur l'efficacité de l'aide en général, que vis-à-vis des objectifs publics poursuivis par les bénéficiaires de l'aide au développement.

Idem supra : guide de travail pour le bureau d'études

Efficacité de l'aide

Du point de vue des bailleurs. L'exercice d'animation et de coordination de l'aide est-il une responsabilité indispensable à assumer pour la Coopération française pour respecter les engagements internationaux (notamment suivis par le CAD de l'OCDE) et la répartition des rôles des bailleurs dans l'organisation du travail européen ? Est-elle une des manifestations de la mutualisation des efforts des agences d'aide ? Fait-elle l'objet d'engagements spécifiques entre bailleurs et pays bénéficiaires ? Comment est-elle formalisée ? Quels sont les critères d'appréciation de la réussite de cette responsabilité ? Quels en sont les effets vis-à-vis des bonnes pratiques (alignement, harmonisation,...) de l'efficacité de l'aide ? L'exercice de cette mission a-t-il un effet sur le volume de financement et l'entrée de nouveaux acteurs ? Les modes de sélection retenus le confirment-ils ?

Du côté des bénéficiaires. Les définitions, les objectifs et les enjeux de cette mission sont-ils explicités et partagés par les bénéficiaires des financements ? La mise en œuvre de cette fonction fait-elle l'objet de discussion et d'évaluation des bénéficiaires ? L'harmonisation et

l'appropriation en sont-ils facilités selon eux ? En résulte-t-il une meilleure compréhension des responsabilités des parties prenantes ? Existe-il une manière de l'exercer qui a des effets sur l'atteinte des objectifs publics poursuivis ? Cette fonction favorise-t-elle l'échange d'expertise et la production de connaissance (sectorielle, pratique de l'aide, etc.) ? L'organisation du dialogue entre parties prenantes et la gouvernance des politiques publiques en sont-elles améliorées ? La transparence de l'aide et la participation de la société civile en sont-elles accrues ?

- Préciser les enjeux de cette mission pour la Coopération française.

Idem supra : guide de travail pour le bureau d'études

Chef de file et valeur ajoutée/coûts de transactions pour les institutions françaises. Quel est l'effet de l'exercice de la fonction de coordination et d'animation de l'aide sur la visibilité et l'influence des institutions françaises ? Quelle est son influence sur le positionnement, la réputation de la Coopération française vis-à-vis du partenaire national, des autres bailleurs, des ONG ? L'exercice de cette responsabilité a-t-il des effets sur le montage de l'opération puis son exécution, voire même la réussite de l'intervention ? A-t-il une influence sur les engagements futurs (durabilité ou profondeur de l'intervention) ? Favorise-t-il une meilleure compréhension des enjeux du secteur ? Quelle considération des autres partenaires vis-à-vis de l'exercice de cette activité par la Coopération française ?

- Dégager les méthodes et les modes opératoires pertinents.

Développer en synthèse, un outil d'aide opérationnel à la décision (« arbre/tableau » d'aide à la décision, synthétique) permettant de mesurer l'intérêt d'une prise de fonction de chef de file en fonction du contexte, des objectifs fixés et des risques, et les conditions préalables à remplir pour l'exercer dans des conditions satisfaisantes.

Ces attendus analytiques, liés à l'approche de capitalisation, seront croisés avec une démarche plus proche de celle propre à l'évaluation et les questions ci-dessous portant sur la performance de l'exercice du chef de filat seront également instruite.

- Porter un jugement sur le pilotage stratégique de ces missions d'animation et de coordination (définition des objectifs, programmation des moyens, etc.) en s'appuyant notamment sur les critères de pertinence et de cohérence.
- Apprécier la performance de mise en œuvre de ces missions à travers les critères d'efficacité et d'efficience.
- Apporter des éléments pour apprécier la valeur ajoutée de l'accomplissement de ces missions du point de vue des résultats de développement, de l'efficacité de l'aide et des objectifs propres de la Coopération française.

4 – Déroulement de l'étude

4.1. Les activités

L'étude s'organisera autour de quatre principales activités dont certaines donneront lieu à des rapports d'étapes et réunions de restitution et validation. Elles sont présentées ici synthétiquement:

- Analyse et traitement des informations sur base d'une dizaine de cas provenant d'un recueil préalable des informations réalisé par l'AFD et la DGCID dans le cadre d'une enquête légère auprès des agences et des SCAC, prolongés par quelques interviews et la prise en compte des résultats d'une enquête préalable réalisée dans le cadre de la réflexion « Regards croisés sur l'efficacité de l'aide » (cf. ci-dessus). Production d'une note d'étape qui sera examinée et validée formellement avant de passer à l'étape de terrain.
- Analyse de quelques expériences de terrain de la Coopération française avec dans les pays retenus et si possible et, le cas échéant, analyse d'expériences d'autres partenaires.
- En relation avec les études cas pays, participation à des ateliers régionaux organisés par l'AFD dans le cadre de la réflexion « Regards croisés sur l'efficacité de l'aide ». A cette occasion, présentation et discussion avec les participants des résultats provisoires de l'étude. Production de fiches liées aux études de cas et présentation des orientations de l'étude conduisant à la préparation du rapport final.
- Analyse et synthèse des différents résultats des précédentes activités, production du rapport provisoire, validation formelle avant finalisation du rapport définitif.

Le détail de chacune de ces activités est présenté ci-dessous.

- **Première phase : analyse sur dossiers et interviews**

Une enquête légère a été menée auprès des agences et des SCAC afin de recenser les expériences françaises récentes de la fonction de chef de file. Le bureau d'études devra analyser les résultats de cette enquête et les exploiter notamment pour la sélection d'études de cas.

Parallèlement, une analyse de la documentation qui aura été sélectionnée préalablement par l'AFD et le MAEE sera réalisée, ainsi que le recueil de témoignages de personnes du siège de l'AFD ou du MAEE impliquées dans le processus.

Si cela est jugé pertinent par le BE, il sera procédé à une revue de la littérature portant sur la coordination des bailleurs et l'exercice du chef de file sur base des données résultants de la littérature internationale (littérature académique et littérature « grise » produite par les institutions : CAD, DFID, etc.). Des interviews pourront être faites auprès d'un petit nombre de PTF. *La faisabilité et l'opportunité de cette partie devront être explicitées dans la proposition du BE.*

- A cette étape, seront définitivement choisis d'une part, les pays et les projets. Seront retenus des cas pour lesquels, il y aura eu, au minimum, une expérience significative d'animation ou de coordination de l'aide.
- Il en résultera une note d'étape permettant de clarifier le champ de la problématique et l'organisation de l'étude (méthodologie et organisation de l'étude, éventuelles questions évaluatives, articulation avec l'étude de la division PSP de l'AFD, etc.). Le guide d'entretien pour la partie de terrain sera présenté lors de cette phase.
- Elle constituera une première phase de l'étude et fera l'objet d'une validation préalable avant de passer à l'analyse de terrain.

- **Deuxième phase : analyse de terrain**

Trois études cas pays sont retenues, à titre indicatif. Ce nombre et les pays retenus seront confirmés à l'issue de la première phase. Le BE pourra faire des propositions alternatives dans le cadre de la proposition. Ces missions seront a priori couplées avec les ateliers régionaux. Dans le cas contraire, un budget ad-hoc complémentaire sera prévu.

Ces études de cas permettront d'explorer les modalités d'exercice de l'animation et de la coordination de l'aide. Des entretiens seront réalisés avec les responsables locaux de l'AFD et du MAEE, avec les responsables de l'aide internationale, des autorités chargées des politiques de développement des pays bénéficiaires, des cadres d'institutions bancaires, etc. Les avis pourront être pris auprès d'autres partenaires non institutionnels (ONG, etc.) mais parties prenantes des opérations financées. Il pourrait être retenu de faire une analyse d'un ou deux cas de coordination de l'aide réalisés par un autre bailleur dans les pays visités.

Le BE présentera les premiers résultats des études de cas pays lors de 2 des 3 ateliers régionaux prévus par la réflexion « Regards croisés... » en Afrique et en Asie. A cette occasion, un échange à visée de recueil des opinions sera organisé avec les responsables d'agences de l'AFD et les partenaires (bailleurs et bénéficiaires).

- **Troisième phase : Analyse des informations et rédaction du rapport final**

A la suite du travail de terrain, un petit nombre d'interviews complémentaires pourra être réalisé afin de croiser l'information collectée dans les pays visités. Cependant la troisième phase sera avant tout consacrée à la production analytique et à la rédaction.

Le résultat de l'étude sera la production d'un rapport final. Le caractère synthétique du rapport sera privilégié.

A cet effet, le rapport sera de 80 pages maximum avec une synthèse de 15 pages maximum et une note pour les décideurs de 2 pages maximum. Le nombre de pages des annexes est libre.

Deux produits à visée opérationnelle seront compris dans le rapport final

- La production d'un cadre de référence/arbre décision en synthèse de l'étude. Ce cadre sera réalisé sur le modèle de ceux produits par certains bailleurs afin d'aider à la prise de décision et les modalités d'intervention dans les politiques sectorielles. Il présentera les conditions préalables à examiner avant de se lancer dans une mission d'animation et de coordination et les moyens à mettre en œuvre pour son succès.
- La production, soit de termes de références pour la production des éléments suivants, soit la réalisation en fin d'étude, d'un manuel de référence comprenant différents documents présentant : les caractéristiques de la fonction de chef de file, les modèles de documents de référence (termes de référence des groupes de travail, MOU concernant les groupes de travail, organisation et planification des groupes de travail, suivi de la performance, programme de formation à la fonction de chef de file, modèle de rapport de réunion et mission...), les bonnes pratiques en matière de fonctionnement de la coordination, le fonctionnement des groupes de travail.

Une restitution provisoire de l'étude sur la base d'un pré rapport final et deux restitutions finales dont une au comité de pilotage sont prévues.

La diffusion du rapport, en fonction de sa qualité, sera en interne le plus large possible. Il pourra être retenu de le diffuser largement à l'extérieur, en excluant les parties qui auraient un caractère managérial interne à la Coopération française trop marqué. Le Comité de Pilotage sera chargé de préciser, à l'issue de la production du rapport final provisoire, la stratégie de diffusion du rapport.

4.2. Organisation

- **Rôle des acteurs**

L'étude sera conduite sous la responsabilité de la division Evaluation et Capitalisation de l'AFD pour le compte de l'AFD et du MAEE. Le financement sera apporté conjointement par les deux institutions.

L'étude sera pilotée par un comité de pilotage avec si possible, une présidence externe. Le comité de pilotage sera composé d'une quinzaine de membres regroupant des responsables d'unités internes des deux institutions. La présence de représentants d'un ou de deux institutions externes sera étudiée.

L'étude sera réalisée par un bureau d'étude externe sélectionné sur appel d'offres (cf. infra).

- **Modalités d'appels d'offres**

L'appel d'offres a été réalisé à partir d'une liste restreinte constituée sur la base d'une pré-sélection de BE qui ont répondu aux critères de l'AMI.

- **Profil de l'expertise attendue**

Le bureau d'études présentera l'équipe et le CV des experts retenus en mettant en valeur les compétences et références de chaque expert par rapport aux domaines suivants :

- i) Connaissance et savoir-faire en matière d'évaluation de projet et programme/approche sectorielle.
- ii) Connaissance et savoir-faire en matière de politique et enjeux des instruments. d'aide au développement (efficacité de l'aide/Déclaration de Paris, etc.), notamment l'aide sectorielle mise en œuvre sous forme budgétaire, et particulièrement des institutions de l'aide française.
- iii) Connaissance en matière d'analyse de stratégies et de sociologie des organisations d'aide au développement ou du champ des relations internationales.
- iv) Expérience significative de consultation dans les pays du champ de l'étude (Afrique et Asie).
- v) Excellent maitrise du français et de l'anglais.

- **Durée de l'étude et calendrier préparatoire**

La prestation totale fixée pour l'étude est de l'ordre de 70 à 80 jours dont environ 30 jours sur le terrain. La prestation débutera après signature du contrat entre le consultant et l'AFD. La date de démarrage est fixée pour le 15 avril maximum Elle devra se terminer pour le 30 novembre 2009, date de remise du rapport final.

Cette période comprendra une réunion de lancement à Paris, une réunion à l'issue de la phase documentaire, un ou plusieurs missions de terrain, une réunion de restitution des conclusions des missions de terrain, la restitution du rapport provisoire et une restitution finale.

- **Contenu de l'offre**

Le consultant devra fournir **une offre technique** comprenant les éléments suivants :

- i) Une note technique de compréhension des termes de référence et de présentation de la méthodologie utilisée. Les questions qui se posent à ce stade de la proposition seront également exposées (délai, champ, méthodologie, objectifs, nombre de cas pays, budget...)
- ii) Une présentation détaillée d'une expérience réussie ou non du BE, présentant les résultats, objectifs, difficultés, contraintes dans le champ de l'étude (10 pages maximum) pourra utilement être faite.
- iii) La constitution de l'équipe, la cohérence et la complémentarité des profils, la répartition des responsabilités entre ses membres.
- iv) Les CV proposés et mettant en valeur les compétences dans le champ de l'étude.
- v) L'organisation entre partie siège et terrain et le calendrier prévisionnel de l'intervention.

Et une **offre financière**

- **Modalités de sélection des offres**

Les propositions techniques et financières seront évaluées sur la base de leur conformité au Termes de référence, sur la base des critères suivants :

- | | | |
|------|---|----|
| i) | Compréhension des TDR et choix de la méthodologie proposée : | 20 |
| ii) | Les références du BE dans le champ de l'étude : | 20 |
| iii) | La constitution et l'organisation de l'équipe et de l'étude : | 10 |
| iv) | Les CV proposés : | 40 |
| v) | L'offre financière : | 10 |

Annexe 2 – Liste des documents consultables dans le CD-Rom « fonds documentaire »

(La numérotation des documents renvoie à leur place dans le CD documentaire joint).

A. Efficacité de l'aide (1)

- A1. Déclaration de Paris
- A2 Evaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris
- A3. AAA / Programme d'action d'Accra
- A4. Accra – Préparation – Messages clés
- A5. Accra – Résumé des tables rondes
- A6. Le Plan d'action français pour la mise en œuvre de la DP
- A7. Examen de la France par les pairs
- A8. Evaluation de la mise en œuvre de la DP par la France

B. Efficacité de l'aide (2)

- B1. UE - Code de conduite de sur la division du travail
- B2. UE - Tool kit – Guide pour la complémentarité et la division du travail
- B3. UE – Rapport de suivi de l'initiative fast track sur la division du travail
- B4. OCDE - Principes internationaux de bonne pratique pour la complémentarité et la division du travail
- B5. OCDE – Les différents positionnements des donneurs dans la division du travail
- B6. Nordic Plus – La coopération déléguée
- B7. Nordic Plus – Les financements conjoints

C. Architecture de l'aide

- C1. Mali – Architecture de l'aide
- C2. Mali – Architecture de l'aide / Annexes
- C3. Burkina Faso – Groupe sur l'efficacité de l'aide
- C4. Burkina Faso – TdR de la Troïka
- C5. Burkina Faso – TdR des CdF sectoriels
- C6. Burkina Faso – Cadre général d'organisation des appuis budgétaires
- C7. Ghana – Plan d'action pour l'harmonisation et l'efficacité de l'aide
- C8. Ghana – Mémoire conjoint sur l'harmonisation et l'alignement
- C9. Mozambique - Working document on donors strategies at a glance
- C10. Mozambique - Revue de performance des PTF

D. Structuration des groupes de travail

- D1. Ghana – Joint guidebook on sector groups
- D2. Ghana – Joint guidebook on sector groups / Annexes
- D3. Burkina Faso – Cadre partenarial Education
- D4. Burkina Faso – TdR groupe de travail Finances publiques
- D5. Sénégal – TdR du secrétariat de coordination Education

- D6. Mozambique – sectors of concentration & participation of donors in working groups
- D7. Mozambique – Economists working group work plan
- D8. Mozambique – Groupe de travail Environnement / Activités des PTF
- D9. Mozambique – TdR du groupe de travail santé
- D10. Mozambique – Bonnes pratiques des groupes de travail
- D11. Tableau général de suivi des groupes de travail

E. Organisation des chefs de filât

- E1. Burkina Faso – TdR du CdF Education
- E2. Guinée – TdR du CdF Education
- E3. Mozambique – Tableau des CdF et partenaires actifs
- E4. Mozambique – Tableau prévisionnel des rotations des CdF

F. Production de l'étude : missions de terrain

- F1. Mozambique
- F2. Burkina Faso
- F3. Cameroun

ANNEXE 3

Etude de cas : chef de file de l'aide budgétaire globale au Burkina Faso

Chef de File CGAB-CSLP Burkina Faso	
Pays	Burkina Faso
Secteur	Aide budgétaire globale
Institution CdF	SCAC et AFD
Durée	Juillet à décembre 2007 (6 mois)

1. Le contexte

Population (2008)		M hb	14
Classement IDH (rapport 2007-2008)		Rang/179	173
Crise ou sortie de crise ou fragile		o/n	non
PIB	2006	2007	2008
Mds CFA	3199	3400	4083
Croissance %	5,5	4	4,5
Equivalent Md\$ (NB : CFAs pour 1 \$)	6,1 (523)	7 (480)	9,3 (440)

Niveau de l'aide internationale				
Principaux bailleurs	DCE	France	Suède	USA
	BAD	Pays-Bas	Canada	Japon
	BM	Danemark	Allemagne	
Total APD (OCDE versements nets 2007)		M\$	932	
APD / Hab		\$	68	
APD / PIB		%	13,3	
APD / dépenses de l'Etat		%	50	
Degré d'harmonisation de l'aide				
Aide budgétaire / APD totale			%	38
Autres approches fondées sur des programmes / APD totale			%	29
Suivi de la DP par l'OCDE 2008 :				
Appropriation de l'aide par le Burkina Faso				bon
Alignement des interventions sur les stratégies nationales de développement				moyen
Harmonisation des interventions des donateurs				moyen
Gestion de l'aide axée sur les résultats				moyen
Responsabilité mutuelle des donateurs et des bénéficiaires quant aux résultats				moyen

Intervention française		
Le Burkina Faso pays prioritaire CICID 2009	o/n	Oui
Contribution France (2007)	M\$	114
Contribution France / APD totale	%	12
Contribution de la France en ABG	M€	6,6
Par rapport au total ABG	%	3,7

2. Le secteur

Les appuis budgétaires au Burkina Faso ont commencé dans les années 1990, avec la Banque Mondiale, la Suisse, la CE, les Pays- Bas, le Danemark, la Suède. Durant cette période, chaque PTF conduisait son dialogue de manière bilatérale, avec une concertation minimale entre les partenaires au développement.

A partir de 2001 une nouvelle approche coordonnée de soutien budgétaire global (non ciblé, en appui aux politiques et stratégies du partenaire) a été inaugurée avec la signature d'un protocole de soutien budgétaire conjoint (SBC) réunissant le Danemark, la CE, la Suisse, la Belgique, les Pays Bas, la Suède. La Banque Mondiale, la BAD puis la France ont rejoint ce mécanisme. Dans le cadre du SBC, chaque PTF établissait un accord bilatéral et les décisions et modalités de décaissement étaient laissées à sa discrétion.

A partir de 2005 la création du Cadre Général d'Organisation des Appuis Budgétaires (CGAB-CSLP) a permis une évolution importante de l'ABG selon les axes de la DP avec :

- Un leadership fort du Gouvernement et un nouveau partenariat consacré dans des accords entre PTF et Gouvernement et définissant les engagements des deux parties, les modes de fonctionnement du partenariat et les responsabilités mutuelles.
- Une intensification de la coordination des PTF à travers la désignation formelle d'un CdF et une plus grande harmonisation des procédures, modalités et décaissements des appuis à travers un instrument commun que représente la matrice de décaissement et de performance du CGAB élaborée sur trois ans et mise à jour annuellement. Les PTF bilatéraux ont une deuxième tranche additionnelle liée à une appréciation positive des résultats de la mise en œuvre du CSLP, à certains indicateurs spécifiques repris de la matrice générale ou fondés sur les résultats et les mesures de réforme.

La mise en œuvre du CGAB a été particulièrement intensive et dynamique, le processus est devenu le centre de la concertation entre bailleurs et du dialogue avec le Gouvernement, au détriment du processus de suivi évaluation du CSLP, dont le dispositif est resté peu fonctionnel malgré des revues annuelles régulières.

Le Gouvernement a proposé un nouveau dispositif institutionnel de suivi-évaluation du CSLP. Ce nouveau dispositif ambitionne d'intégrer le suivi évaluation des appuis budgétaires au dispositif de suivi-évaluation de la stratégie nationale de développement. Il vise également à assurer l'articulation entre le suivi-évaluation des politiques sectorielles et celui de la stratégie nationale de développement. Il implique trois niveaux de coordination : les cadres sectoriels (préparent les documents de bilan et perspectives pour les secteurs concernés), le Comité National de pilotage (donne les orientations) et le Conseil des Ministres (approuve les conclusions et recommandations).

Il prévoit deux revues ordinaires (la revue annuelle du CSLP ayant un caractère politique et la revue à mi-parcours du CSLP ayant un caractère technique) et une revue extraordinaire dénommée Assises nationales sur le CSLP (qui vise la validation des révisions éventuelles du CSLP). Ces revues tiennent lieu de sessions du Comité National de Pilotage.

Les PTF ont pris position à travers une « proposition d'organisation des partenaires du dispositif intégré du CSLP et des appuis budgétaires » qui prévoit la représentation des PTF par une troïka assistée d'un secrétariat technique. Une série de commentaires ont été formulés pour l'aménagement du projet de décret gouvernemental portant création du dispositif, insistant sur l'intégration du processus de suivi-évaluation des appuis budgétaires, et recommandant la tenue d'une revue unique. Une série de documents ont été établis en juillet 2009 : TdR de la troïka, TdR des CdF sectoriels, TdR du Secrétariat technique. Les PTF ont annoncé la composition de la première troïka (présidence de la BM, SNU, Suisse).

Cette évolution va de pair avec d'autres importantes mutations :

- Réforme du CSLP avec l'élaboration d'un nouveau cadre stratégique national SCADD³ pour 2010-2018. Un processus a été proposé pour associer les PTF à l'élaboration de cette nouvelle stratégie.
- Révision du PANEA⁴ et constitution d'un groupe conjoint Gouvernement / PTF pour la finaliser.

Sur la période 2000-2008, les appuis budgétaires généraux ou non ciblés ont connu une croissance continue. Ils représentaient en 2008 près de 134 milliards de FCFA soit environ 20% des dépenses budgétaires totales (30% des recettes fiscales du pays) contre 33 milliards de FCFA en 2000, soit 5,4% des dépenses budgétaires (6,5% des recettes).

3. Intervention de la France dans le secteur

La France a soutenu le Burkina Faso sous la forme de subventions d'ajustement structurel, mais sa position de 1er bailleur en volume de soutien budgétaire pendant les années 1980 a été perdue pendant les années 1990 (à partir de 1996 et jusqu'en 2003, la France n'a plus signé de nouveaux programmes d'AS ou d'AB).

Sur la période 2001-2008, la France est le 8ème contributeur d'ABG, avec un montant total de 23,9 Milliards de FCFA, le 5ème si l'on ne considère que l'ABG en dons. Son importance s'est néanmoins accrue relativement aux autres bailleurs bilatéraux, puisqu'elle est passée de la dernière place en 2003 à la deuxième (derrière les Pays-Bas) en 2008.

Financement français d'ABG	début	fin	€
2006-2008 Tranche fixe	2006	2009	14 500 000
2006-2008 Tranche additionnelle	2008	2008	2 500 000
2008 Tranche additionnelle	2008	2008	1 500 000
2009-2011	2009	2012	19 500 000

4. Intervention des autres Partenaires Techniques et Financiers

ABG au Burkina Faso (en milliards de FCFA)

	2006		2007		2008	
	Prêt	Don	Prêt	Don	Prêt	Don
BM	31,9		10,6	31,8	17,6	17,6
BAD	11,4		10,9		10,6	
CE		29,6		32,7		42
Pays Bas		11,8		12,5		14,4
France		5,2		4,3		5,2
Suède		3,5		4,3		5,1
Danemark		3,5		3,5		4,4
Suisse		3,3		3,1		3,2
Allemagne				3,3		
Total	43,3	56,9	21,5	95,5	28,2	91,9

³ Stratégie de croissance accélérée et de développement durable

⁴ Plan d'action national pour l'efficacité de l'aide 2009-2011

5. Contenus de la mission de Chef de File

Le mandat, les responsabilités et les fonctions du CdF sont clairement précisés dans les deux documents fondateurs du CGAB-CSLP : le Protocole signé entre toutes les parties en janvier 2005, et le Règlement intérieur signé en mai 2005.

Le CGAB-CSLP est piloté par un Bureau composé du Président (le ministre en charge des finances) et du CdF des partenaires. Le Bureau dispose d'un Secrétariat technique comprenant des représentants du Gouvernement (le SP-PPF⁵ est responsable de la coordination du secrétariat technique) et deux représentants des PTF.

A partir d'une description détaillée des engagements des différentes parties prenantes et des processus (cadre d'évaluation des performances et mécanisme de suivi évaluation, rythmes, objectifs et contenus des sessions, des réunions techniques...) les deux documents établissent :

- Le mandat du CdF : il est représentant et porte-parole des PTF, il est désigné de manière consensuelle par ces derniers pour un mandat de six mois. Son mandat peut être prolongé au-delà du semestre. Il appuie le Président dans la coordination des activités du CGAB-CSLP et assure la concertation et la consultation des partenaires.
- Ses responsabilités et fonctions :
 - Jouer dans le cadre du CGAB-CSLP le rôle d'interface entre les partenaires et le Président
 - Préparer conjointement avec le Président l'ordre du jour des réunions
 - Initier au nom des partenaires et après accord de ces derniers, toute correspondance à l'intention du Président
 - Entreprendre des initiatives susceptibles de renforcer l'harmonisation, la coordination et le partenariat entre les membres
 - Réceptionner et transmettre les demandes nouvelles d'adhésion

Les activités

La France (SCAC et AFD) a été CdF du CGAB-CSLP de juillet à décembre 2007 (6 mois). Cette responsabilité a fait suite à 6 mois de participation active au secrétariat technique. La France reste depuis un partenaire actif, avec en particulier une mobilisation importante dans les discussions récentes sur les réformes précitées.

- Coordination, concertation, consultations entre PTF et dialogue avec le Gouvernement
- Préparation et animation des groupes de travail technique et des réunions
- Préparation et tenue de la revue à mi-parcours
- Préparation de la session annuelle d'examen des performances de (février l'année suivant le CdF)
- Préparation de l'évaluation indépendante du CGAB, notamment rédaction de la grille d'évaluation des donneurs, préparation et diffusion des résultats de l'audit des flux financiers de l'AB et de l'audit des marchés publics, séances d'analyse du TOFE⁶ ...
- Coordination des missions, missions de supervision, missions d'études, organisation des débriefings ouverts des études propres à chaque bailleur,...

⁵ Secrétariat permanent pour le suivi des politiques et programmes financiers du ministère de l'économie et des finances

⁶ Tableau des opérations financières de l'Etat

- Animation conjointe du secrétariat technique
(programme de travail annuel, définition de l'ordre du jour et organisation des réunions techniques préparatoires et des sessions, rédaction et diffusion des conclusions des réunions techniques, rédaction des comptes-rendus des sessions, mise à jour des listes d'informations,...)

6. Modalités pratiques et moyens

Comme indiqué au point précédent, le cadre est bien défini et validé conjointement par le Gouvernement et les PTF, précisant le mandat, les fonctions, les modalités pratiques, les activités, le calendrier précis des missions de revue, les mécanismes d'évaluation, etc. Les responsabilités du CdF sont bien définies, ainsi que la durée de son mandat (six mois) et le processus de désignation par les autres PTF (consensus).

La charge de travail de CdF est décrite comme très lourde, avec des sollicitations constantes, une pression forte liée à l'exposition politique, aux échéances.

L'année (gestion du secrétariat technique pendant 6 mois puis CdF pendant 6 mois) d'exercice de la mission a représenté un investissement très important en ressources humaines, estimé pour la responsabilité du CdF à un mi-temps de la COCAC adjointe, un mi-temps pour une VI du SCAC et un VI de l'AFD, et entre 10 et 15% du temps du directeur de l'AFD. Les responsables sectoriels de l'AFD ont été mobilisés lors des discussions sur la matrice du CGAB.

A l'AFD, la lettre de mission du Directeur ne prévoit pas clairement son positionnement en tant que CdF. En revanche, cette responsabilité fait partie intégrante des objectifs fixés par le directeur aux membres de son équipe, et de l'évaluation en fin d'année.

En revanche, la lettre de mission de la COCAC adjointe était orientée sur le CGAB.

Les témoignages concordent sur la bonne articulation entre l'ambassade, le SCAC et l'AFD pendant l'exercice, liée à l'investissement, à la volonté et aux bonnes relations des agents sur le terrain.

Au niveau des sièges, il n'y a pas d'instructions précises ni de suivi particulier concernant le CdF. L'implication est liée davantage au suivi de l'aide budgétaire globale, notamment à la participation aux missions tripartites d'évaluation, et concerne un agent du MAEE, deux agents du MIEIE, deux agents de l'AFD.

En termes de moyens financiers, le secrétariat technique est financé à hauteur de 90% par le Gouvernement et 10% par les PTF. Pour l'équipe française en charge, il n'y a pas eu de moyens spécifiques dédiés, que ce soit pour le fonctionnement ou en matière de représentation.

7. Enseignements

En termes d'enjeux :

Le CGAB-CSLP représente la plate-forme la plus aboutie du Burkina Faso en matière de concertation inter-bailleurs et de dialogue avec le Gouvernement au plus haut niveau politique, au niveau du suivi évaluation des politiques et stratégies globales (CSLP, CGAB, SRFP⁷), au niveau des politiques sectorielles (éducation, santé, eau & assainissement...).

⁷ Stratégie de renforcement des finances publiques

La mission de CdF représente un positionnement de premier plan pour démontrer l'engagement de la France aux côtés du Burkina Faso, tant vis-à-vis du Gouvernement que vis-à-vis des partenaires.

La mission permet de s'impliquer sur les principales missions de l'Etat, de prendre part à l'élaboration et/ou la consolidation de la politique nationale de l'aide, de démontrer une concrétisation active des engagements de la Déclaration de Paris, particulièrement concernant l'appropriation et l'alignement, et concernant l'harmonisation des procédures.

Concernant la décision de s'engager dans le CdF :

La décision de s'engager en tant que CdF du dispositif d'aide budgétaire globale est cohérente par rapport aux engagements de la France au Burkina Faso dans leur ensemble (priorité CICID, aide française significative avec 12% du total), comme au niveau des secteurs d'intervention, avec notamment un investissement important en matière d'aide budgétaire globale et sur le renforcement des finances publiques.

Sur les résultats :

Cet investissement a eu des répercussions directes dans la dynamique de concertation au niveau global et au niveau des finances publiques, un impact sur le dialogue à haut niveau en matière de gouvernance, et en termes d'information et d'intervention, le CAGB étant l'unique forum de dialogue de politique économique.

La mission de CdF a permis aux acteurs français de renforcer leur image auprès du Gouvernement et auprès des PTF, à travers un état d'esprit productif, dans la concertation et la prise en main commune des problèmes. Selon le SP-PPF, le CdF français a coïncidé avec le début des réflexions sur la réforme des dispositifs de suivi évaluation, la France a contribué au diagnostic du processus CSLP, a fait avancer les discussions sur la matrice, ainsi que la réflexion sur le renforcement des capacités, sur le dispositif de pilotage. L'intervention française s'est caractérisée par des concertations très suivies, une préparation très active des réunions techniques et des sessions, une amélioration du cadre de travail et des pratiques.

Le CdF du CGAB « attire de nombreux dossiers », FMI, PEFA, réforme des finances publiques, suivi du CSLP, beaucoup de contacts et de diffusion se font par ce canal. L'impact au-delà de la période de mission peut se mesurer à différents niveaux :

- l'implication forte de la France dans les discussions en cours sur la fusion des processus CSLP et CGAB,
- la bonne articulation de l'intervention dans les secteurs de concentration, à partir de l'implication dans les discussions sur la matrice des responsables sectoriels de l'AFD,
- l'implication dans la réforme des finances publiques

Le Burkina Faso s'est doté en 2007 d'une stratégie de renforcement des finances publiques assortie de plans d'actions. La France s'est impliquée depuis 2007 dans les discussions pour la définition du nouveau dispositif institutionnel de pilotage de la stratégie, reposant sur un Comité et 6 groupes techniques - gestion budgétaire, mobilisation des ressources, marchés publics, système de contrôle, déconcentration/décentralisation, renforcement des capacités - en cours de finalisation. Noter que la France est actuellement CdF du groupe technique Mobilisation des ressources,

D'autre part et selon l'évaluation de SEE, l'ABG de la France au Burkina Faso a permis une évolution marquée dans son choix de critères de décaissement et dans le dialogue qui accompagne l'ABG. Les appuis budgétaires de la période 2003-2005 utilisaient des clauses suspensives relatives à quelques

indicateurs de moyens soulignant l'importance de quelques mesures-clés attendues de la réforme des finances publiques. Avec la pluri-annualité et l'adhésion au protocole CGAB-CSLP, et sans doute facilité par la dynamisation du processus de réforme de la gestion des finances publiques, l'ABG de la France est passée d'une approche en termes de mesures/indicateurs de moyens à une approche reposant sur les indicateurs de résultat.

L'évolution en termes de coût de transaction est difficile à évaluer précisément, le gain pour le Gouvernement apparaît concrètement (interlocuteur unique, simplification des processus, appui technique, conseil), mais le système semble en revanche alourdir sérieusement la charge de travail et les transactions des PTF.

La question de la visibilité est également difficile à appréhender. L'acquis est probant pour le CdF vis-à-vis du Gouvernement et des partenaires, peu consistant vis-à-vis des sièges, indéterminé vis-à-vis de la population burkinabé.

Sources

Les rédactions qui précèdent résultent d'entretiens avec le responsable du CdF au SCAC (COCAC Adjoint) et avec le directeur de l'AFD, et reprennent des présentations de l'évaluation de l'ABG de la France au Burkina Faso par SEE (janvier 2009) et de notes de l'AFD et du SCAC.

ANNEXE 4

Etude de cas : chef de file de l'enseignement de base au Burkina Faso

Chef de Filât «Enseignement de base » au Burkina Faso	
Pays	Burkina Faso
Secteur	Enseignement de base
Institution Chef de file	AFD
Durée	1 ^{er} octobre 2005 au 26 juin 2007 (20 mois)

1. Le contexte

Population (2008)		M hb	14
Classement IDH (rapport 2007-2008)		Rang/179	173
Crise ou sortie de crise ou fragile		o/n	non
PIB	2006	2007	2008
Mds CFA	3199	3400	4083
Croissance %	5,5	4	4,5
Equivalent Md\$ (NB : CFAs pour 1 \$)	6,1 (523)	7 (480)	9,3 (440)

Niveau de l'aide internationale				
Principaux bailleurs	DCE	France	Suède	USA
	BAD	Pays-Bas	Canada	Japon
	BM	Danemark	Allemagne	
Total APD (OCDE versements nets 2007)		M\$	932	
APD / Hab		\$	68	
APD / PIB		%	13,3	
APD / dépenses de l'Etat		%	50	
Degré d'harmonisation de l'aide				
Aide budgétaire / APD totale			%	38
Autres approches fondées sur des programmes / APD totale			%	29
Suivi de la DP par l'OCDE 2008 :				
Appropriation de l'aide par le Burkina Faso				bon
Alignement des interventions sur les stratégies nationales de développement				moyen
Harmonisation des interventions des donateurs				moyen
Gestion de l'aide axée sur les résultats				moyen
Responsabilité mutuelle des donateurs et des bénéficiaires quant aux résultats				moyen

Intervention française		
Le Burkina Faso pays prioritaire CICID 2009	o/n	Oui
Contribution France (2007)	M\$	114
Contribution France / APD totale	%	12
Contribution de la France en ABG	M€	6,6
Par rapport au total ABG	%	3,7

2. Un secteur encadré par une politique nationale cohérente et ambitieuse

L'approche développée depuis 2000 dans le secteur de l'éducation de base au Burkina Faso se met en œuvre selon les grands principes de l'approche sectorielle, en particulier :

- une politique sectorielle cohérente et ambitieuse : le Plan Décennal de Développement de l'Education de Base (PDDEB),
- un cadrage budgétaire reflétant un effort de programmation financière à moyen terme et un système de planification à court terme,
- une gestion qui s'oriente progressivement vers les résultats,
- un dispositif institutionnel de suivi formalisé et fonctionnel.

Le PDDEB s'est imposé comme un cadre de référence crédible de la stratégie, des objectifs et des grandes orientations nationales en matière d'éducation de base. Sa mise en œuvre s'inscrit dans une politique éducative stable, tant au plan de l'organisation institutionnelle que du partage des responsabilités. Le Ministère de l'enseignement de base et de l'alphabétisation / MEBA a produit de réels efforts pour se doter d'instruments de programmation budgétaire, de suivi statistique et de planification opérationnelle, même si l'articulation entre différents outils reste encore difficile (dualité des approches plan d'actions / budget, nomenclatures différentes, reporting).

Elaboré en 1999 et mis en œuvre en 2002, le PDDEB est organisé en trois phases, devant initialement s'achever en 2009. Le calendrier a été ajusté, la phase II couvre la période 2008-2010, la phase III s'achèvera en 2013. Les objectifs ont également été adaptés vis-à-vis du CSLP et des objectifs de l'Education Pour Tous, avec comme cible un taux d'achèvement de 70% au lieu de 100% en 2015 (le taux d'achèvement est de 36% en 2007).

L'analyse des résultats de la phase I révèle (selon les sources du MEBA⁸) des avancées incontestables sur les quatre axes majeurs du PDDEB, l'accès à l'éducation, la qualité, le pilotage, la gestion financière :

- Le taux brut de scolarisation est passé au niveau national de 42,71% en 2000-2001 à 60,7% en 2005 -2006. Le taux de réussite au CEP a progressé, il est passé de 62,3 % (57,6 % pour les filles) à 69,9 % (65,5 % pour les filles). Le taux d'achèvement est passé de 27,2 % (22,4 % pour les filles) à 34,1 % (30,4 % pour les filles).
- Les effectifs d'enseignants sont passés de 17.294 en 2000-2001 à 26.598 en 2005-2006, avec des efforts de recrutement de 3.650 en 2001-2002 et 3.000 par an depuis 2004-2005.
- Les équipements : progression appréciable du nombre d'écoles passé de 5131 en 2000-2001 à 7579 en 2005-2006, du nombre de salles de classes passé de 17456 en 2000-2001 à 25313 en 2005-2006 ; le pourcentage d'écoles ayant des latrines fonctionnelles est passé de 51,20% à 58,4 % en 2004-2005. Quant aux logements de maîtres, le nombre s'est accru, passant de 9749 en 2000- 2001 à 13 101 en 2004-2005. On note en revanche un déficit en places assises dans les écoles qui croît au fil des ans (passage de 133 041 en 2000-2001 à 214 677 en 2004-2005) et une baisse très sensible de la proportion des écoles dotées en eau potable (de 50,90 % en 2000-2001 à 36,2 % en 2004-2005, soit une diminution de 14,70 points) due en grande au rythme très pressant de construction de bâtiments scolaires.
- Les ressources en faveur du système de l'éducation de base progressent régulièrement.

⁸ PDDEB Phase II Objectifs, stratégies, actions et coûts – Octobre 2007

En 2006, le budget du MEBA représentait 11,2% du budget de l'Etat. L'aide internationale représente le tiers du budget du MEBA. 57% du budget vont vers les dépenses courantes, 43% sont consacrés aux investissements et équipements.

Le financement extérieur du PDDEB est assuré par des sources multiples :

- un dispositif de financement harmonisé matérialisé par un protocole de financement conjoint (PFC) et le Compte d'Affectation Spécial du Trésor / Fonds de Soutien au Développement de l'Education de Base (CAST/FSDEB), qui associe notamment Banque mondiale, BAD, Belgique, Canada, Danemark, France, Pays-Bas, Suède,

Engagements des PTF / CAST 2008 (M FCFA)

BAD	7 756
Japon	4 820
Pays Bas	4 592
France	3 680
Canada	3 150
Banque Mondiale	2 500
Suède	1 700
Danemark	1 053
PAM	753
Suisse	732
Union Européenne	328
UNICEF	150
Total	31 214

- l'aide budgétaire sectorielle non affectée de la Commission européenne
- des aides projets en appui au PDDEB (JICA, BAD, USAID, BID, UNICEF, PAM...)
- des aides projets directement versées au Fonds pour l'alphabétisation et l'éducation non formelle / FONAEF (Suisse, Suède, Danemark, Pays-Bas)
- des interventions ponctuelles des ONG
- des initiatives de la coopération décentralisée.

Ces modes opératoires variés (aide projets, aide budgétaire sectorielle ciblée et non ciblée, budget de l'Etat) combinant des approches géographiques ou thématiques, et des pratiques hétérogènes (gestion financière, mode de passation de marchés, monitoring, etc) notamment pour les aides projets, continuent de peser sur le MEBA.

Le CAST/FSDEB créé en 2005 concrétise l'harmonisation entre partenaires (voir plus loin). Il succède au mode opératoire « Bureau des Projets Education », structure chargée de la mise en œuvre et de la coordination des projets financés par les PTF, dont la liquidation a été précipitée par ses problèmes de gestion. Le CAST/FSDEB représente entre 10 et 20% des financements des plans d'actions selon les années, et environ 50% des dépenses d'investissement du secteur.

Adoptée en octobre 2007, la phase II du PDDEB vise un taux d'achèvement de 51,3% et un taux brut de scolarisation de 78,2% en 2010.

Elle est mise en œuvre sur la base d'un document de cadrage qui présente sur une soixantaine de pages, après un bilan de la phase I par rapport aux objectifs initiaux, les réalisations programmées de la phase II.

Ces présentations comprennent pour chacun des compartiments de la politique sectorielle (accès, qualité, pilotage, et gestion financière) une articulation documentée et argumentée des enjeux, des objectifs globaux, des objectifs spécifiques, de la stratégie de mise en œuvre et des actions à mener, des résultats attendus, des indicateurs.

Coût de la phase II du PDDEB (M FCFA)

Financement prévisionnel sur les trois ans de la phase II	Total	2008	2009	2010
Enveloppes sectorielles MEBA	419 069			
Engagements PTF acquis	62 041			
Sous total	481 110			
Gap	135 280			
TOTAL	616 388	193 592	206 168	216 628

Vers l'appropriation et l'alignement

Un travail très intéressant et approfondi a été mené dans la préparation de la phase II du PDDEB concernant l'appropriation et l'alignement, en partant de l'analyse des difficultés traversées pendant la phase I au niveau du pilotage et de la gestion financière, structurelles du fait des exigences d'organisation et d'adaptation pour assurer la transition vers une approche programme, et conjoncturelles avec des dysfonctionnements graves conduisant à la suppression du Bureau des Projets pour l'Education (BPE).

Les principaux points faibles qui ont freiné les mutations institutionnelles nécessaires pour passer de l'aide projet à l'appui budgétaire :

- Un organigramme non stabilisé et en perpétuel changement.
- Le défaut de synchronisation du PDDEB avec le processus de décentralisation.
- L'insuffisance du redéploiement et du renforcement des capacités des personnels en charge de la mise en œuvre du programme, avec une exécution partielle et sans plan directeur du renforcement des capacités.
- Des difficultés mécaniques, en particulier concernant les décaissements, faits les deux premières années selon les dispositions de l'ex BPE en fonction de l'approche projet. Pour les deux autres années, le Gouvernement et ses PTF ont opté pour l'aide budgétaire à partir de la mise en place du CAST cité plus haut dont le fonctionnement est régi par un guide d'utilisation spécifique, et ont dû gérer l'harmonisation progressive des procédures des partenaires au développement en vue de les aligner sur les procédures nationales. Ce changement d'instrument de financement du programme a provoqué un flottement au niveau des décaissements et de la mise en œuvre des plans d'actions annuels du MEBA.

Le document cadre de la phase II envisage les évolutions nécessaires pour que l'Etat joue son rôle de définition, suivi, évaluation des politiques, et de coordination des investissements publics. L'Etat doit être en mesure d'orchestrer une concertation permanente entre les multiples structures de pilotage au niveau national et décentralisé, en lien avec une pluralité d'acteurs, et sur la base d'un dialogue permanent avec les PTF. La stratégie donne ainsi la priorité à la consolidation des capacités de pilotage, de gestion et d'évaluation des structures centrales et déconcentrées chargées du secteur, ainsi que la consolidation de leurs capacités de coordination de l'aide extérieure.

Les objectifs et les résultats attendus reflètent la volonté du Gouvernement de renforcer l'appropriation et l'alignement, au sein d'une architecture qui institue des instances et des cadres de pilotage et de gestion adaptés à ces objectifs. Il est à noter à cet égard que les nouveaux contours du PDDEB phase II sont entérinés par un décret présidentiel « portant cadre institutionnel de pilotage du PDDEB » de juillet 2007.

Des objectifs orientés :

- Rendre effectif le leadership du MEBA sur le programme,
- Rendre effectif le rôle et la responsabilité des ministères en charge de l'éducation en tant que commanditaires dans la réalisation du programme,
- Améliorer le système de concertation, de mobilisation, d'allocation et d'utilisation des ressources,
- Atteindre l'alignement de tous les partenaires sur les procédures nationales (CSLP, Loi de finances, CGAB...),
- Mettre en œuvre et maîtriser l'ensemble des outils de l'approche programme (CDMT, Plan d'Action, Budget programme...),
- Pérenniser le programme par une bonne maîtrise de la mobilisation, l'allocation et la gestion des ressources internes et externes,
- Etablir et diffuser un tableau de bord de tout le secteur de l'éducation de base.

Des instances et des cadres de pilotage qui renforcent le partenariat et le dialogue sectoriel :

Durant la phase II du PDDEB, les organes et les instances de coordination, de pilotage et de prise de décisions au niveau national ont été entérinés par le décret présidentiel précité. Nous les détaillons ici au titre des bonnes pratiques :

- le Comité National de pilotage du PDDEB, instance de réflexion et d'orientation qui assure la supervision générale de la politique d'éducation de base et de la mise en œuvre du PDDEB. Présidé par le Premier Ministre, ce Comité est très ouvert, les principaux ministres concernés par le secteur (enseignement de base, enseignement secondaire et supérieur, action sociale) sont permanents au bureau, les membres sont d'horizons multiples, ministères, société civile, ONG, collectivités territoriales. Les PTF sont observateurs.
- le Secrétariat Permanent du PDDEB. Instance importante chargée d'assurer le rôle d'interface entre le MEBA et les PTF, de veiller au suivi de la mise en œuvre des décisions du Comité National de Pilotage, des missions conjointes de suivi (MCS) et des Groupes thématiques.

Les instances de travail :

- le Cadre Partenarial est le cadre unique de dialogue ouvert à tout partenaire désireux d'intervenir dans le sous-secteur de l'éducation de base. Il constitue le cadre privilégié de concertation entre le Gouvernement et les PTF.
Réunion une fois par mois sous la présidence du MEBA et la co-présidence du chef de file des PTF.
Participation ouverte : directeurs centraux du MEBA, secrétaires généraux des ministères membres du Comité National, responsables des institutions partenaires, responsables sectoriels des PTF, responsables des groupes thématiques.
- le Comité de suivi du CAST (CS/CAST), dispositif de suivi, de rendu de compte et d'aide à la décision des instances du PDDEB qui regroupe le Gouvernement et les PTF. (Mis en place au démarrage du CAST pour aider à sa mise en place effective, ce comité n'est plus fonctionnel aujourd'hui, puisqu'il a atteint son objectif : aujourd'hui, le CAST est effectif et assez bien maîtrisé).
- les Missions conjointes de suivi (missions de terrain et ateliers techniques). Organisées par le MEBA et co-présidées par le MEBA et le chef de file des PTF, elles ont lieu deux fois par an, en mars-avril pour dresser le bilan de l'année écoulée, en septembre-octobre pour un bilan partiel de l'année en cours et la production du plan d'action de l'année à venir. Le cadre

partenarial a décidé lors de la dernière mission conjointe, de passer désormais à une seule mission conjointe par an. La deuxième sera remplacée par une revue du secteur « Education » dans son ensemble, à l'occasion de la revue du CSLP

- les quatre Groupes thématiques, chargés de mener des réflexions permanentes sur les questions de développement durable de l'éducation de base (« accès à l'éducation de base », « qualité de l'éducation de base », « pilotage », « gestion financière et allocation des ressources ».
- les Groupes thématiques relais, dont le rôle est consultatif, établis dans chaque région.

Le CAST / FSDEB

Dans leur étude de cas « l'expérience du secteur éducation au Burkina Faso » (AFD / Travaux de capitalisation sur la pratique des aides sectorielles – Septembre 2008) Lionel Cafferini et Hugo Pierrel montrent les effets intégrateurs du CAST :

« Le CAST/FSDEB soutient et opérationnalise l'appropriation et l'alignement. Sa gestion et l'allocation des ressources relèvent entièrement de la responsabilité de l'administration. Il permet aux autorités nationales d'assurer une couverture nationale au PDDEB. Il soutient et renforce les dispositifs mis en place dans le cadre de la politique sectorielle (revues semestrielles conjointes, production statistique, documents de planification et de budgétisation,) et joue un rôle moteur dans l'animation du dialogue sectoriel. Enfin, le Ministère des finances est pleinement impliqué dans la gestion financière du CAST/FSDEB et appuie le MEBA dans la structuration et le suivi de cet outil.

Le CAST/FSDEB utilise les procédures nationales de gestion de finances publiques existantes au Burkina Faso et tient compte des préoccupations exprimées par certains PTF en matière de traçabilité, de sécurisation des fonds, de suivi analytique, de renforcement du contrôle externe et d'innovations financières (recours à des mécanismes de régies au niveau périphérique, promotion de la maîtrise d'ouvrage déléguée).

La gestion du CAST/FSDEB comporte des fragilités que l'administration et les PTF n'ont pas encore toutes résolues : en matière de prévisibilité, en matière de mise à disposition des fonds, en matière de transparence du processus de décaissement par les partenaires et de réponses à des performances mitigées »

3. L'intervention française dans le secteur

Entre 2005 et 2007 la France était le deuxième contributeur du secteur en volume derrière la Banque Mondiale.

La première intervention de l'AFD dans le secteur de l'éducation au Burkina Faso date de 2002 avec une contribution de 8 M€ au Projet d'Amélioration de l'Offre d'Education au Burkina Faso qui s'est terminé en juin 2007.

A la faveur de l'élection du Burkina Faso à l'initiative Fast Track, la France a mis en place deux aides programmes en soutien à la phase I du PDDEB (concours AFD en 2004 de 10 millions € et concours FSP en 2004 de 15 millions €, transféré en 2005 à l'AFD, ainsi qu'une composante assistance technique pour 1,5 millions € qui a constitué, avec quatre assistants techniques implantés au MEBA, un moyen d'action supplémentaire destiné à renforcer les capacités du MEBA dans la gestion et le pilotage du système éducatif, un des quatre thèmes pivots du PDDEB).

En 2008, un nouveau concours de 12 millions est apporté par l'AFD, pour la période 2008-2010. Un prochain concours de 10 millions est en cours d'identification pour l'après 2010.

4. Le chef de filât français

L'AFD a été chef de file du 1^{er} octobre 2005 au 26 juin 2007, prenant la suite du Canada. Les Pays-Bas ont été chef de file à la suite de l'AFD. La Banque Mondiale est chef de file depuis janvier 2009.

Le CdF de l'AFD a démarré dans un contexte très difficile, sur fond de crise avec la dissolution du BPE, un ministère désorganisé, des cadres démobilisés. Du point de vue des relations avec les PTF, il existait un document cadre partenarial, mais son contenu se limitait à énoncer de bonnes intentions sans fixer les règles de fonctionnement de ce cadre. La coordination fonctionnait donc difficilement. Le MEBA était sollicité sans arrêt par les bailleurs de fonds intervenant en direct.

L'AFD a imprimé à son mandat de CdF une philosophie en ligne avec la Déclaration de Paris « le CdF est celui qui vient en appui au ministère pour coordonner, mais ne se substitue pas à lui, la coordination est le rôle et la responsabilité de l'Etat bénéficiaire », et a fixé à sa mission de CdF l'enjeu prioritaire de structurer le fonds commun qui ne disposait pas de règles claires, puis d'élargir le cadre de concertation ou cadre partenarial à l'ensemble des partenaires.

Tout le CdF a été organisé et animé dans ce but, avec plusieurs axes de travail qui ont nécessité des efforts constants pendant toute la période :

- Appuyer le MEBA pour renforcer ses capacités, ses équipements, la coordination et les échanges entre ses différentes directions, pour faciliter le dialogue avec de nombreux ministères impliqués (économie et finances, fonction publique, infrastructures,...). Le Gouvernement s'est impliqué en créant une « ligne de front » pour mobiliser ces ministères. Le CdF s'est impliqué pour identifier les lignes directrices de l'interministériel dans le cadre d'une approche programme.
- Assumer les responsabilités « courantes » du CdF, exigences opérationnelles des missions conjointes, liaison (diffusion de l'information, coordination, rapprochement des points de vue) avec les PTF, avec les directions du MEBA, avec les autres ministères. Construction / consolidation de l'approche programme, du point de vue de la stratégie et des plans d'action, du point de vue des procédures et des instruments.
- Initier le projet de rédaction du protocole de financement conjoint pour les partenaires intéressés au fonds commun.
- Initier le projet de rédaction du cadre de partenariat, le diffuser largement, recueillir les avis des bailleurs de fonds et des autres partenaires. La concertation avec les autres bailleurs a représenté un travail long et difficile, certains bailleurs ne pouvaient pas se mettre en conformité du fait de leurs procédures. L'ouverture du cadre partenarial a aussi représenté un investissement fort, notamment en direction des ONG qui étaient mieux coordonnées que les bailleurs de fonds par le biais d'un cadre de concertation, et dont certaines consacraient des volumes financiers importants au secteur.

Cohérence, pertinence, et enjeux de la mission de CdF

Le secteur de l'éducation était et est toujours est un des axes importants de l'aide française, en général (orientations fixées à l'AFD par ses tutelles, instructions du CICID, engagements internationaux, OMD, ...) et au Burkina Faso (priorité d'accompagner le CSLP, l'éducation est un secteur de concentration de la coopération française dans le DCP, inscription du PDDEB s'inscrivant dans le cadre des deux objectifs du Millénaire pour le développement relatifs à l'éducation, ...).

Le DCP mentionne la mission de CdF, et le CIP explicite les raisons de cette position qui « s'inscrit dans la droite ligne du CSLP et de l'initiative FAST TRACK et contribue ainsi à l'atteinte des OMD n°3 et 4 ». « L'accélération de l'exécution du PDDEB requiert de l'AFD un suivi étroit. Le dispositif humain en agence a été repensé dans ce sens. L'AFD devrait appuyer la phase II par un nouveau concours en subvention ». « La forte implication financière de l'AFD impliquera un suivi rapproché de l'exécution de la deuxième phase du programme et un rôle actif dans la coordination des PTF dans un rôle de chef de file ».

La participation de l'AFD aux programmes sectoriels multi-donateurs est importante et représentait à la période du CdF de l'ordre de 10% des financements externes. Cette proportion significative permet de participer au dialogue sectoriel, de peser sur les choix et d'obtenir ainsi un effet de levier pour les démarches innovantes sur lesquelles l'AFD entendait développer un avantage comparatif.

La participation au protocole de financement commun du programme est conforme aux engagements pris par la coopération française en termes d'harmonisation et de prévisibilité de l'aide au titre de la Déclaration de Paris. En outre, le Burkina Faso est l'un des premiers pays où les partenaires ont appliqué l'approche-programme.

La décision de prendre la responsabilité de CdF est l'aboutissement de cette logique, et permet, en lien avec la forte implication de la France dans le financement de ce secteur, d'assurer une fonction d'intérêt collectif, de participer pleinement au programme en étant au courant de toutes les problématiques, d'anticiper sur ce que le Gouvernement veut faire.

Les fonctions assumées par le CdF

Comme cela a été détaillé plus haut, le mandat et les fonctions du chef de file sont clairement délimités par le « cadre partenarial », partie intégrante du PDDEB, entériné par un décret présidentiel. Ce cadre partenarial adopté en 2006 a été complété en 2007 par des termes de référence du chef de file des PTF et des vice-présidents des groupes thématiques du Cadre Partenarial de l'Education de Base. Ces fonctions, présentées par le responsable de l'AFD qui a été en charge du CdF peuvent être regroupées comme suit :

Interface et point focal du dialogue

- Assurer le rôle de porte parole des PTF auprès du Gouvernement et porte parole du Gouvernement auprès des PTF (représente l'ensemble des intérêts exprimés par les PTF);
- Assurer l'interface entre les PTF et le MEBA / le Ministre et son équipe ;
- Rencontrer les autorités sur des questions d'intérêt commun et rendre compte de ces rencontres aux autres PTFs.

Coordination des PTF

- Assurer la coordination des activités des PTF et diffuser l'information
- Entreprendre toutes initiatives susceptibles de renforcer l'harmonisation, la coordination des procédures et le partenariat entre les PTF dans le cadre de la mise en œuvre du PDDEB.
- Rechercher le consensus dans les débats nécessitant des décisions communes.

Appui à la mise en œuvre de la politique sectorielle

- Contribuer et faciliter le bon dialogue sur les développements majeurs et les questions stratégiques dans le secteur de l'éducation de base ;
- Appuyer le MEBA dans ses démarches de recherche de financement, notamment rôle actif de plaider pour la préparation du dossier Fast Track

- Contribuer au développement du plaidoyer national pour le respect des engagements internationaux dans le secteur (OMD- objectifs du Millénaire pour le développement-, EPT - Education pour tous-) ;
- Appuyer le MEBA, dans la recherche de synergie et de complémentarité des efforts du MEBA avec ceux d'autres secteurs.

Appui opérationnel

- Préparer les projets de discours des partenaires et représenter les partenaires lors des réunions ;
- Préparer conjointement avec le MEBA (Ministère de l'enseignement de base et de l'alphabétisation) les réunions mensuelles du cadre partenarial ainsi que les procès verbaux (PV) ;
- Coordonner la participation des PTF dans les Missions Conjointes de Suivi (MCS) ainsi que la rédaction de l'aide-mémoire ;
- Contribuer à la mise en œuvre et aux suivis des recommandations des Missions Conjointes de Suivi (MCS)

Intéressant de noter que les TDR de 2007 envisagent les fonctions comme des engagements du PTF, prévoient un mécanisme d'évaluation des activités du PTF (un bilan à mi-parcours, un compte-rendu final), insistent sur les modalités de transmission.

Production et résultats du CdF français

On peut porter à l'actif de cette phase du programme sous chef de filat français des progrès constatés dans le dialogue sectoriel entre le MEBA, les autres départements ministériels et ses partenaires techniques et financiers au sein d'un cadre partenarial de plus en plus efficace. Ceci a pu être obtenu grâce à :

- la mise en place des groupes thématiques travaillant sur des questions techniques,
- l'amélioration constante de l'organisation de la réflexion à l'occasion des missions conjointes,
- l'organisation de réunions périodiques et fréquentes entre le MEBA et les PTF,
- l'élargissement du cadre de concertation à des partenaires beaucoup plus techniques que financiers, notamment les ONG,
- la diffusion de l'information en temps réel (internet) au plus grand nombre,
- l'harmonisation des procédures d'un certain nombre de PTF (pot commun)
- interventions de plus en plus concertées et complémentaires des PTF.

Un enjeu important de cette période était d'arriver à formaliser les règles et mécanismes de fonctionnement d'un cadre partenarial qui cherchait encore ses marques. Ceci a été largement atteint sous le CdF français puisqu'à la fin de ce mandat intervenait la signature de cet important document entre le gouvernement et tous ses PTF (y compris les ONG).

Organisation interne

La mission de CdF a représenté une charge de travail importante, impliquant un investissement humain important, qui a pu être estimé à 0,8 équivalent temps-plein. Le responsable du secteur éducation à l'AFD Ouagadougou et le directeur d'agence se sont impliqués. Au-delà des fonctions et activités en lien avec les Autorités nationales et les PTF, la mission de CdF exige un temps de travail en interne afin que les intervenants soient toujours au même niveau d'information.

Le directeur d'agence n'a pas d'instruction précise du siège quant à son implication en tant que CdF. En interne à l'agence de Ougadougou, les agents responsables de CdF ont en revanche des objectifs précis et leur travail au titre du CdF est pris en compte dans l'évaluation de fin d'année.

Le responsable du secteur est un cadre Burkinabé. Ce recrutement national a comme avantage d'assurer une continuité et de garantir la mémoire des évolutions du secteur. Il permet aussi, pour une mission de type CdF d'intérêt collectif, de bien connaître et comprendre les attentes des différentes parties prenantes et d'aborder les différentes problématiques avec souplesse et flexibilité.

Le siège n'a pas été directement impliqué sur la question du CdF en tant que telle. Cependant, pendant l'exercice, le siège a été étroitement associé à des décisions lourdes, suivant les avis de l'agence locale. La fermeture du BPE entraînait un risque important d'interruption des financements, l'AFD a été dans l'obligation de réagir très rapidement en tenant compte de sa responsabilité vis-à-vis du secteur. L'appui budgétaire sectoriel via le CAST a été décidé « à chaud » malgré le risque que représentait un instrument nouveau et les difficultés de la période. La position de CdF et la proximité avec le nouveau Ministre ont été décisifs dans le dialogue terrain / siège pour apprécier la situation et s'engager dans cette voie.

Selon les responsables rencontrés, il est impératif d'organiser un meilleur échange avec le siège sur les enjeux, en faisant remonter la connaissance du secteur, de son histoire, de ses acteurs, l'expérience acquise sur le terrain. Avec la Déclaration de Paris, la nature des relations change, il convient de mieux considérer les rythmes du partenaire, d'accepter une marge d'erreur. Les sièges ne peuvent plus adopter des attitudes aussi strictes, rigides, que dans le passé.

Point de vue des responsables nationaux

Le dispositif du CdF présente des avantages importants pour le Gouvernement, qui peut s'appuyer sur un interlocuteur unique. C'est un gain d'énergie, de temps, les coûts de transaction sont réduits. Le CdF représente un appui considérable, un accompagnement nécessaire pour s'approprier les instruments, les procédures appel d'offre et de passation de marchés, etc. Le système permet aussi de faire monter le niveau de dialogue pour des messages forts.

Les interlocuteurs rencontrés ont une perception très positive du CdF français, jugé très constructif au niveau de l'exécution technique du programme, de la qualité du dialogue, permanent et confiant, de la dynamique créée sur la stratégie et sa consolidation. La mise au point d'un cadre partenarial efficace et fonctionnel et le soutien pour la production du dossier Fast Track sont les résultats tangibles de cet investissement français.

Les responsables français connaissent bien les particularités du Burkina Faso et ont établi une relation de confiance, un travail d'équipe entre « collègues », à partir de la grande mobilisation des responsables de l'AFD qui se « donnaient à fond » avec des conséquences très positives dans les discussions entre PTF et PTF – Gouvernement, et les relations informelles multiples entre CdF et MEBA. L'énorme implication personnelle du responsable sectoriel et l'implication et le « charisme » du directeur de l'agence ont joué un rôle déterminant de continuité quand le nouveau Ministre a été nommé. Le directeur de l'agence l'a accompagnée à travers les différentes provinces du pays.

Sources

Entretiens avec les responsables cités de l'AFD, avec le SG MEBA et le SP PDDEB.
Documents cités dans la rédaction.

ANNEXE 5

Etude de cas : chef de file du Comité Multi-Bailleurs au Cameroun

Présidence du Comité Multi-Bailleurs au Cameroun	
Pays	Cameroun
Dénomination du Chef de filât	Comité Multi-Bailleurs / CMB
Secteur	Coordination globale au niveau des Chefs de coopération
Institution Chef de file	SCAC
Durée	Depuis février 2008 (calendrier non arrêté pour la succession)

1. Le contexte

Eléments sur le Cameroun		
PIB (2007)	M\$	12821
Croissance (2007)	%	3,6
Habitants (2007)	M	18,5 millions
PIB / Hb (2007)	\$	693
Classement IDH (rapport 2007-2008)	rang	150
Crise ou sortie de crise ou fragile	o/n	non
Niveau de l'aide internationale		
Bailleurs présents dans le pays	nb	Tous multilatéraux et bilatéraux (retrait USAID, CTB, DFID)
Total APD (OCDE versements nets 2007)	M\$	1696
Volume de l'aide internationale / Hab	\$	91,5
Volume de l'aide internationale / PIB	%	10
Contribution France (moyenne 2006-2007)	M\$	571
Contribution France / APD totale	%	33,6
Degré d'harmonisation de l'aide		
Aide budgétaire / APD totale versée	%	10
Groupes de travail / groupes sectoriels	nb	14 (CMB + groupes sectoriels liés au CMB)
Suivi de la DP par l'OCDE 2008 :		
<i>Appropriation de l'aide par le Cameroun</i>	<i>Moyen</i>	
<i>Alignement des interventions sur les stratégies nationales de développement</i>	<i>Faible</i>	
<i>Harmonisation des interventions des donateurs</i>	<i>Moyenne – bonne</i>	
<i>Gestion de l'aide axée sur les résultats</i>	<i>Faible</i>	
<i>Responsabilité mutuelle des donateurs et des bénéficiaires quant aux résultats</i>	<i>Faible</i>	

Le contexte Camerounais est peu favorable à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide :

- De très nombreux ministères (plus de 60), dont les mandats peuvent se recouper ; pour travailler en lien avec un secteur donné, les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) concernés ont donc plusieurs partenaires ministériels (ex : 4 pour l'agriculture), non coordonnés entre eux,

- Les pouvoirs de décision sont concentrés en haut de la pyramide politique, les ministères techniques partenaires des PTF ayant peu de marges de manœuvre ; par ailleurs l'organisation administrative est décrite comme peu performante, la gouvernance est critiquée, la corruption est importante, et les taux de décaissement des projets et programmes sont dans l'ensemble assez faibles,
- L'aide internationale au Cameroun (engagements) représente environ 6 % du budget national ; les autorités sont davantage intéressées par la caution politique apportée par les financements que par les contenus de l'aide en tant que tels,
- Les habitudes de travail en liens bilatéraux sont profondément ancrées, du côté des autorités Camerounaises mais aussi du côté des principaux PTF ; la Banque Mondiale (BM) et le FMI ont un statut particulier au sein des PTF (conseillers du gouvernement, ils ont accès en direct à plus d'informations),
- Ces différents facteurs font que les ministères techniques sont dans l'ensemble peu intéressés par l'approche programme et cherchent à garder une aide projet, largement dominante au Cameroun, afin de maintenir un volant d'activités gérées en direct.

Les autorités Camerounaises, via le MINEPAT (Ministère du Plan, de l'Economie et de l'Aménagement du Territoire), font pression sur les PTF pour une plus grande concentration sectorielle, en s'appuyant sur les principes de la Déclaration de Paris dont ils font une lecture extrêmement « directive ». Sans y être opposés, plusieurs PTF (et cela a été repris par le CMB) demandent au Cameroun de clarifier au préalable son programme de travail (dans le cadre du DSCE⁹). Les relations et discussions entre partenaires ne se déroulent pas toujours dans un climat serein et constructif (les partenaires nationaux ont par exemple demandé une notation des résultats des PTF, comme prévu dans la Déclaration de Paris. Mais les PTF ont estimé que le « climat » manquait de sérénité pour l'instant).

2. Genèse

En 2003, sur impulsion de la coopération française et de la coopération allemande, création du CMB (« Comité Multi-Bailleurs »). Ce groupe de PTF a été créé au départ afin d'assurer un suivi de l'initiative PPTE, à partir du point de décision 2000 (2003-2006)¹⁰. Ensuite les membres ont jugé utile de continuer à se rencontrer pour échanger sur leurs orientations, et suivre et appuyer la mise en œuvre du DSRP, maintenant remplacé par le DSCE. Il est volontiers appelé « un club de bailleurs de fonds », dans la mesure où il fonctionne sur des bases non formalisées.

Lors de la création du CMB, la France, via l'Ambassade, n'a pas souhaité prendre sa présidence, alors que se discutaient la mise en place du C2D qui la plaçait déjà en situation de PTF de premier plan (premier créancier avec un tiers de la dette totale). Le PNUD a été très impliqué dans le CMB dont il a assuré la présidence jusqu'en fin 2007, avec vice-présidence française.

La France assure la présidence depuis février 2008, date du départ de la représentante résidente du PNUD. Durant l'année 2008, la France a assuré cette mission en tant qu'intérimaire (vice présidence) et a été élue début 2009 à la présidence pour cette année. Il n'y a donc eu continuité dans l'exercice du Chef de filât.

⁹ DSCE : Document stratégique pour la croissance et l'emploi

¹⁰ Le processus PPTE se déroule pendant la période dite intérimaire comprise entre le point de décision et le point d'achèvement

L'alternance constatée entre la France et le PNUD à la tête du CMB tient au fait que la présidence ne va pas de soi et nécessite de mobiliser du temps (et donc des moyens en personnel). Les candidats à cette fonction sont donc limités.

3. Interventions de la France dans l'architecture de l'aide au Cameroun

La France est membre du « G8+6 » qui représente le niveau diplomatique et politique de l'architecture de l'aide. Il est composé de 8 Ambassadeurs (France, Allemagne, Etats-Unis, Canada, Grande Bretagne, Espagne, Belgique, Pays-Bas) et 6 représentants résidents des organisations multilatérales (UE, BM, FMI, BAD, PNUD/NU,...). Le G8+6 est mobilisé par le CMB en cas de besoin. Il a comme interlocuteur privilégié le Premier ministre du Gouvernement. Il est actuellement présidé par les USA, avec comme sujet majeur le suivi des élections.

La France a créé, avec l'Allemagne, le Comité Multi Bailleurs (CMB), qui assure la coordination entre tous les bailleurs de fond. La France est actuellement Présidente du CMB (présidence assurée par le Chef du SCAC).

La France est également très engagée dans plusieurs groupes de travail sectoriels, et assure actuellement le Chef de filât de 3 groupes.

Groupes de travail sectoriels et Chefs de file (2009)

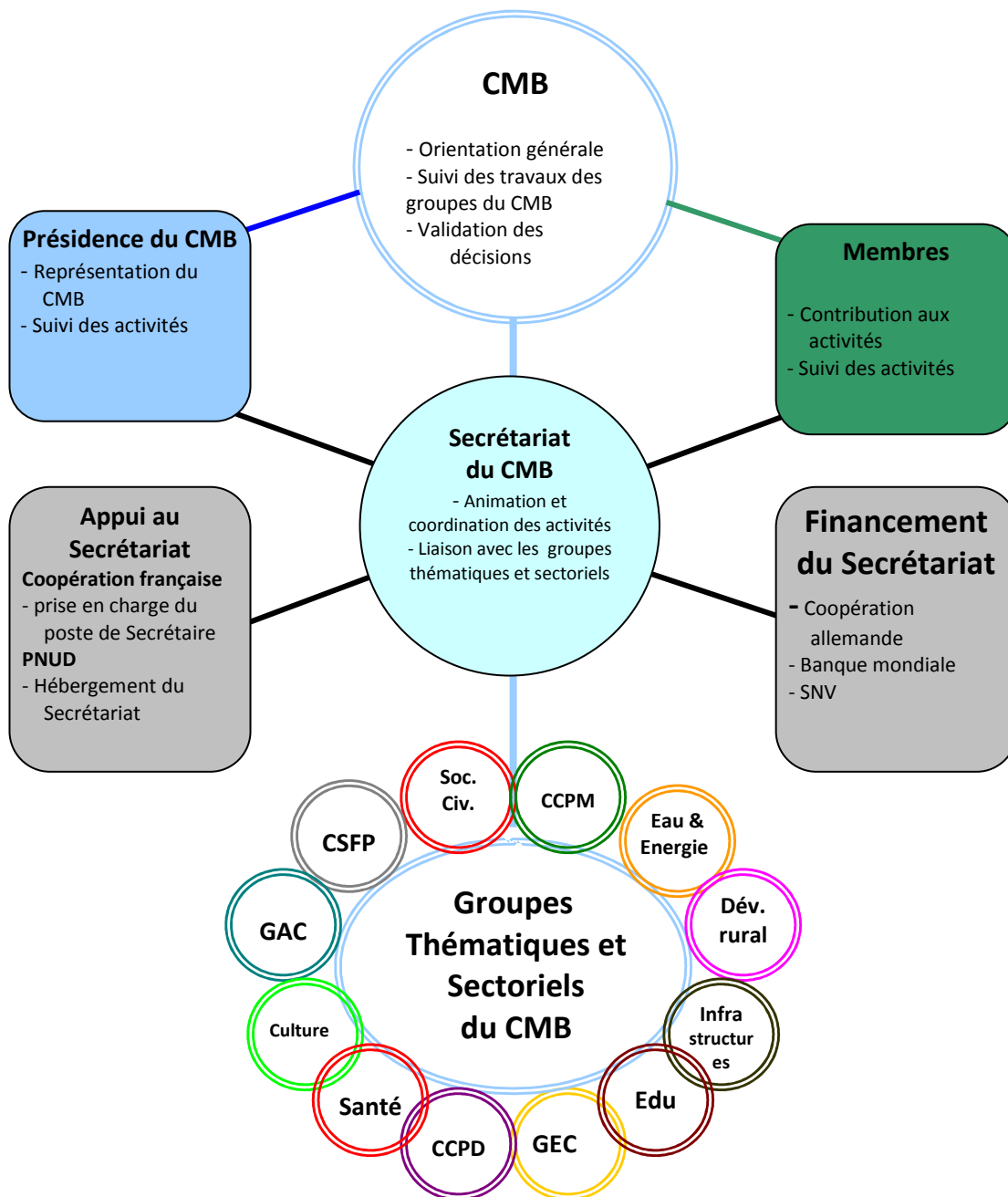
Intitulé	Chef de file	Commentaires
PDDU - Comité des Partenaires sur la Décentralisation & Développement Urbain	Allemagne	
CCPM - Comité de Concertation Partenaires du MINFOF (Forêts et Faune)	Banque Mondiale	La France est très active dans ce groupe. Elle a mis en place un CCPM « restreint », limité aux PTF finançant le programme.
CFSP - Comité Sectoriel Finances Publiques	BAD	
GEC - Groupe Economie et Commerce	DCE	
Eau et énergie	Banque Mondiale	
Développement rural	SCAC	Groupe relancé par le SCAC en 2008
Transport et Infrastructures	DCE	
Santé	Allemagne	
Société civile	Canada	La France a créé ce groupe et en a assuré le Chef de filât de mai 2007 à fin 2008.
Genre	Canada	
Culture	SCAC	Groupe récent
Gouvernance – Anti corruption	PNUD	
Education	SCAC	Groupe récent

4. Organisation du Comité Multi Bailleurs

Le CMB rassemble les chefs de coopération. Il se réunit deux fois par mois, et a tenu près de 130 réunions au moment de la mission. Les réunions du CMB sont « tournantes », c'est-à-dire que l'accueil est assuré à par un des membres.

De manière générale, le CMB traite des sujets en lien avec le DRSP. Il organise les échanges entre bailleurs de fonds autour des différents thèmes et programmes en lien avec les orientations stratégiques du développement. A noter que le CMB est conduit à traiter de sujets qui dépassent le cercle technique pour venir en concurrence avec les débats du G8+6. Deux exemples: le refus de l'appui budgétaire suite à un constat commun de carence des administrations camerounaises, ou encore le programme de lutte contre la corruption (CHOC).

Le CMB est ouvert à tous les bailleurs de fonds sans exception. Les membres participants habituellement : Allemagne, BAD, Banque Mondiale, Canada, Délégation de la Commission Européenne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Pays-Bas (SNV), PNUD, Japon, Italie, FMI. Au-delà des participations aux réunions du CMB, les informations sont diffusées largement à tous les bailleurs de fonds ; le CMB a invité à plusieurs reprises la Chine à se joindre aux travaux.



Source : CMB

Le CMB s'est doté d'un secrétariat, la France a mis à disposition le secrétaire (Volontaire international), le PNUD héberge le secrétariat dans ses locaux, et l'Allemagne fournit un appui financier pour son fonctionnement.

Le secrétariat du CMB

- Poste à temps plein depuis fin 2007 pris en charge par la coopération française (un volontaire international), sous la responsabilité du Président du CMB.

Les moyens de fonctionnement du secrétariat CMB :

- Contribution de la Banque mondiale (10.000 \$ en 2009)
- Contribution de la SNV (3.000 \$ pour les frais de communication)
- Contribution de la France (un VI, dont le coût est valorisé à 25.000 euros par an)
- Contribution de l'Allemagne (un véhicule pour le secrétariat CMB + un ordinateur), soient 30.000 euros x 3 ans
- Contribution du PNUD (mise à disposition d'un bureau, un accès internet, un support pour la gestion), estimé à 3.000 euros par an

Le total est de l'ordre de 60.000 euros par an, mais le réel décaissé est de l'ordre de 40.000 euros par an.

Par ailleurs il est prévu la mise en place d'une base de données sur l'aide, non encore réalisée (des fonds sont disponibles).

Les ressources du secrétariat ne sont pas sécurisées. Aucun PTF ne semble avoir l'outil de financement qui permettrait une prise en charge dans la durée de sa contribution au secrétariat. C'est une faiblesse signalée de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

Profil du secrétaire : le jeune VI affecté à cette fonction donne satisfaction à tous les partenaires rencontrés. Profil : études de sciences politiques, a travaillé pour l'OCDE et le Club du Sahel.

Tâches du secrétariat : selon le secrétaire, les tâches sont plus larges que celles d'un secrétariat au sens strict ; au-delà de préparer les réunions en lien avec le Président du CMB (ordre du jour, invitation, prise de notes, compte-rendu, envoi des comptes rendus), le secrétaire réalise des études et analyses (matrice, documents de synthèse).

4 fonctions sont identifiées :

- Secrétariat des réunions du CMB
- Animation du secrétariat (travail sur les contenus, production et mise à jour des documents, suivi, enquêtes ponctuelles auprès des PTF, ...)
- Gestion du site extranet (mailing liste CMB et sous-groupes de travail)
- Gestion administrative et financière (comptabilité, logistique, ...).

Remarque : dans la pratique, le secrétaire à plusieurs interlocuteurs administratifs pour la gestion de son poste : (i) Président CMB pour les tâches du secrétariat, (ii) Adjoint SCAC pour la gestion administrative, (iii) PNUD pour les aspects matériels de l'hébergement du poste.

5. Liens avec les partenaires nationaux

Le CMB a un interlocuteur privilégié en la personne du Secrétaire Général du MINEPAT (ministère de l'économie, du Plan et de l'aménagement du territoire, en charge notamment des relations avec les partenaires au développement). Les rencontres sont trimestrielles, et appréciées par les deux parties. Le « G8+6 » a des rencontres avec le Premier Ministre.

Les Groupes de travail sectoriels ont des contacts informels avec les directeurs techniques des administrations ou organisations concernées par le thème de travail. Cependant, la plupart des groupes semblent avoir des difficultés à obtenir des interlocuteurs mandatés et en mesure de prendre des décisions.

Le gouvernement camerounais a mis en place une organisation « en miroir », afin que les différents niveaux de l'architecture de l'aide aient une correspondance nationale.

Organisation des groupes de travail interministériels au Cameroun selon les déclarations du SG MINEPAT	Organisation de l'architecture de l'aide au Cameroun	
Comité interministériel Ce groupe est composé des ministres du Gouvernement. Il examine et valide les travaux du Comité technique.	G8 + 6 Ce groupe est composé des Ambassadeurs de 8 pays + 6 représentants résidents multilatéraux. Il traite directement avec le Premier ministre. Il se réunit ponctuellement, sous présidence des USA. L'Ambassadeur le plus concerné par le sujet à traiter assure l'animation.	Politique et diplomatie
Comité technique Ce groupe est piloté par le Secrétaire Général du MINEPAT. Sa mission est de partager les informations entre ministères et coordonner les interventions. Il examine le travail fourni par les groupes de travail.	Comité Multi-Bailleurs Ce groupe rassemble les Chefs de coopération (hors la Chine, le Japon). Il est le lieu d'échange et de coordination par excellence entre PTF sur les sujets d'intérêt commun et le suivi du DSRP. Il examine les travaux conduits dans les groupes de travail sectoriels. Il se réunit 2 fois par mois, et rencontre tous les 3 mois le SG du MINEPAT.	Coordination générale
7 groupes de travail sectoriels (*) Ces 7 groupes se réunissent irrégulièrement. Ils ont travaillé ces dernières années à la rédaction du DSCE¹¹.	12 groupes de travail sectoriels Ces 12 groupes sectoriels fonctionnent de façon autonome, sans lien hiérarchique avec le CMB. Chaque groupe a un Chef de file, choisi par les membres du groupe pour un an.	Coordination sectorielle

(*) Selon le Secrétaire général, le MINEPAT a mis en place (en 2004) 7 groupes de travail dont le mandat principal a été de contribuer à la rédaction du DSCE :

3 groupes sociaux	3 groupes infrastructures et production	1 groupe transversal
Santé Education Secteur social	Infrastructures Secteur rural Industries et services	Gouvernance

Cette organisation côté Camerounais est, selon plusieurs bailleurs de fonds et PTF, très théorique. Elle a en réalité peu fonctionné. N'étant pas officiellement présentée par les Camerounais, elle ne constitue pas véritablement dans les faits une contrepartie nationale à l'organisation des bailleurs et PTF.

¹¹ DSCE : Document de Stratégies pour la Croissance et l'Emploi, qui succède et remplace le DSRP

6. Les principaux résultats obtenus et perspectives

De l'avis général le CMB est un bon outil, il permet aux bailleurs de fonds et Partenaires techniques et financiers d'avoir une vue d'ensemble sur les principaux programmes. La concertation est à la base de la coordination puis de l'harmonisation des interventions.

Il permet une réflexion et des recherches de synergies concrètes entre intervenants. Il permet également de construire des positions communes pour les discussions avec le MINEPAT.

Des outils de meilleure connaissance réciproque ont été mis en œuvre (matrice des intervenants et interventions, fiches bailleurs), et des outils sont mis à disposition des groupes de travail sectoriels pour faciliter leur fonctionnement (site internet avec accès aux documents d'intérêt commun, code de conduite, plan de travail pour chaque groupe). La mise en place d'un secrétariat CMB est unanimement appréciée.

Cependant, le Président du CMB (SCAC) perçoit bien les limites de l'action du CMB : « du fait surtout de l'incapacité structurelle des bailleurs à s'imposer localement des règles du jeu. Les règles propres à chacun (calendrier, procédures,...) sont imposées par les sièges et seul le gouvernement du pays de résidence aura les moyens et la légitimité pour les dépasser. » Le cas camerounais apporte un éclairage au débat, dans le sens où il confirme que la DP est un bon cadre pour trouver des solutions aux problèmes d'organisation interne des bailleurs, mais reste limité sur les pistes de synergie entre bailleurs et partenaires nationaux.

Selon le Secrétaire Général du MINEPAT, le CMB est encore de création récente, et il lui est difficile de porter un « jugement définitif » sur son efficacité. Le CMB a permis d'améliorer le dialogue entre PTF et entre PTF et Gouvernement. La contribution du CMB et des groupes sectoriels à l'élaboration du DSCE est importante, les apports sont très appréciés.

Selon le SG, une rencontre par trimestre est suffisante, car ce n'est pas l'unique occasion de discussions entre les PTF et le Gouvernement.

Le Cameroun tient à maintenir des rencontres bilatérales avec ses principaux partenaires multilatéraux (FMI, BM, PNUD, BAD, UE).

L'architecture de l'aide, basée sur le CMB, va devoir évoluer dans les années à venir. Le « club » des PTF sait qu'il va devoir réfléchir à plus d'ouverture aux décideurs Camerounais. Il est même probable que cette ouverture devra se faire également en direction de la société civile.

Il s'agit là à la fois d'une question de principe et de pragmatisme :

Question de principe : peut-on coopérer avec le Gouvernement Camerounais sous la forme d'un « club » de PTF ?

Question de pragmatisme : comment ouvrir les discussions si les partenaires ne sont pas en mesure de contribuer aux réflexions ?

Les groupes de travail n'ont pas toujours d'interlocuteurs techniques côté Camerounais. La grande dispersion des thèmes au sein des ministères et la difficulté à être en relation avec des décideurs sectoriels est une limite forte aux résultats des groupes sectoriels.

Selon la Déclaration de Paris, le processus d'harmonisation devrait être piloté par la partie nationale. Dans la pratique au Cameroun, les partenaires nationaux sont seulement invités à participer à quelques réunions (CMB ou groupes de travail) selon les sujets à traiter. Cela est expliqué par les PTF par la grande difficulté à identifier des partenaires pouvant parler au nom des ministères techniques (les pouvoirs de décision étant concentrés au sommet de l'Etat).

Le CMB a montré sa pertinence et aucun des partenaires nationaux rencontrés ne le met en cause. Par contre, les groupes de travail sectoriels devraient chercher à s'ouvrir à des participations régulières des partenaires techniques nationaux, tout en gardant la possibilité de réunions inter-bailleurs.

Plusieurs PTF pensent que la communauté des bailleurs de fond doit avoir un engagement volontaire vis-à-vis des partenaires nationaux pour que la situation évolue.

7. Enjeux pour la coopération française

La France est le premier contributeur APD au Cameroun. Les relations anciennes et multiples entre les deux pays font que la France a un statut particulier, reconnu par tous. Cela confère certaines responsabilités, mais aussi expose à des risques. Dans ce contexte l'engagement de la France dans le Chef de filât revêt une importance particulière.

La coopération française a joué un rôle premier plan dans la mise en place de l'architecture de l'aide au Cameroun (forte participation à la création du CMB et des groupes de travail, exercice du Chef de filât du CMB et de plusieurs groupes sectoriels, mise en place d'un secrétariat).

La France a des avantages comparatifs significatifs pour exercer le Chef de filât : des experts thématiques dans différents domaines, ce que la plupart des PTF au Cameroun n'ont pas.

Le nouveau DSRP est aujourd'hui approuvé et le CMB va pouvoir s'engager plus fortement dans la mise en œuvre des principes de la DP. Une nouvelle phase va donc s'ouvrir pour le CMB car le socle est en place (un DRSP, même si ce nouveau DSRP est perfectible).

La coopération française a mis en œuvre une stratégie intéressante pour construire, dans le cadre du CMB et par étape, des relations de plus en plus constructives avec les partenaires camerounais en complément de celles qui existaient déjà (via les comités de pilotage divers sur programme par exemple). La première étape a donc été de travailler en commun à l'élaboration de documents stratégiques (DSRP, et DSCE), sur des bases de relations qui ne sont pas basées sur le formalisme que demandent des organes comme le PNUD. Travailler sur le fond des dossiers et notamment sur la stratégie à mener dans les années à venir a permis de dédramatiser l'application de la DP comprise initialement par le ministère interlocuteur comme un instrument de mise en ordre des bailleurs. L'étape à venir est maintenant, sur des bases de partenariat clarifiées, de travailler à la mise en œuvre plus concrète des principes de la DP entre bailleurs de fond et partenaires nationaux. Tout ce travail a nécessité un fort investissement en temps de travail et de nombreux efforts du Chef de SCAC dans le pilotage du CMB.

8. Enseignements

Architecture de l'aide

De l'avis général, il s'agit d'un processus, qui demande du temps. Le CMB a permis d'engager un réel travail de concertation et coordination entre les PTF. La dimension « alignement » et « appropriation » de la Déclaration de Paris est encore difficile à mettre en œuvre.

Les groupes de travail se structurent avec le temps, avec des niveaux de formalisation étroitement dépendants de leur expérience.

3 types de groupes de travail se dégagent :

- a). Groupes essentiellement orientés vers des échanges d'informations
- b). Groupes orientés vers des appuis à la définition des politiques sectorielles
- c). Groupes orientés vers des appuis à la mise en œuvre d'une approche programme

Cette « typologie » reflèterait le degré de maturité des groupes, de type a) lors de sa création, et évoluant par la suite vers les types b) et c) par la suite.

Construire les partenariats sur la base d'orientations stratégiques partagées

La révision du DSRP a été un déclencheur pour la construction des relations avec les autorités camerounaises ainsi que pour le renforcement du CMB lui-même. Le Président du CMB (SCAC) avait

fait admettre par les membres du CMB et par les partenaires camerounais qu'il ne pouvait être question de débattre de la mise en œuvre de la déclaration de Paris tant qu'un document de cadrage ne serait pas arrêté (le DSRP nouveau).

Ce principe a permis de « donner du grain à moudre » d'une part pour :

- l'organisation CMB (l'architecture des groupes thématiques a ainsi pu être arrêtée officiellement en ajoutant à la demande du SCAC la culture par exemple),
- la formalisation des méthodes de travail (code de conduite) et la production (accélération de la sortie de la matrice)
- l'organisation et la formalisation des rencontres avec les partenaires camerounais (SG MINEPAT).

Sur les pratiques

Principes

- La recherche d'un consensus entre PTF n'est pas toujours la meilleure solution. Le Chef de file peut être amené à mettre en évidence des différences d'approche qui seront ensuite utiles à la discussion et réflexion avec les partenaires. Un front « uni » des PTF peut parfois bloquer la situation.
- « la participation des nationaux aux groupes sectoriels est indispensable, quelles que soient les difficultés ». Ce principe n'est pas partagé pour l'instant compte-tenu des difficultés rencontrées.
- La mise en œuvre de la Déclaration de Paris se joue aussi au niveau des sièges des PTF : ce n'est pas au niveau du pays que l'on peut décider de modifier des procédures.

Méthodes

- Privilégier les réunions de travail sur le fond hors capitale
- Le Chef de file n'a pas forcément à animer toutes les réunions du groupe de travail
- Avis quasi-unanime sur l'intérêt des réunions « tournantes »
- Animation des réunions : savoir conclure, savoir déboucher sur des décisions
- Allemagne : à budget constant, le Chef de projet peut décider de recruter du personnel pour développer le chef de filât. Le chef de file du groupe Santé a ainsi choisi de recruter une assistante.
- Le groupe de travail sectoriel « Société civile » apporte quelques innovations : un événement, une production, un thème annuel.
- il faut laisser se dérouler le processus de construction progressive des groupes sans chercher à trop formaliser au départ (TDR, plan d'action, ...),
- se fixer au sein des groupes des objectifs limités,
- limiter le nombre de groupes afin de pouvoir s'y investir dans de bonnes conditions,
- développer des pratiques simples et pragmatiques : par ex. échanger les aide-mémoires de missions, n'exclure personne des groupes de travail, ouvrir aux Ong pertinentes et à la société civile.

Outils

- Le secrétariat du CMB est un outil indispensable et utile à tous les membres. Il a vocation à rester dans la durée, et si possible à constituer une mémoire institutionnelle qui dépasse le problème de turn-over relativement rapide des individus (3 à 4 ans). Certains voudraient que le secrétariat CMB soit tournant et localisé chez le PTF qui exerce la présidence. Cette idée paraît peu pertinente au plus grand nombre qui estime au contraire que le secrétariat doit s'installer dans la durée, sans changements annuels systématiques. Un « pot commun » devrait permettre d'en prendre en charge les coûts de fonctionnement et de personnel.
A terme, il pourrait même être envisagé que le secrétariat soit au moins en partie assuré par des compétences camerounaises.
- la « boîte à outils » pour les chefs de file doit rester sous forme de propositions à adapter au contexte, et pas sous forme de parcours obligatoire.

Les risques liés à la fonction de Chef de file

- Ils sont évidents lorsqu'il n'y pas un minimum de convergences entre PTF sur les orientations stratégiques. Le secteur de la gouvernance est un des sujets les plus difficiles pour un Chef de file au Cameroun.
- Le Chef de file doit être légitime par sa connaissance technique du secteur : dans le cas contraire, il n'a pas d'impact auprès des autres PTF et des autorités nationales.
- Le Chef de file doit pouvoir s'appuyer sur des programmes ou projets de terrain ; dans le cas contraire il n'apporte pas de valeur ajoutée.

Sources d'information pour la rédaction de cette fiche

- Site OCDE
- Documents du CMB
- Entretiens lors de la mission au Cameroun en septembre 2009

ANNEXE 6

Etude de cas : chef de file de l'aide budgétaire globale au Ghana

Présidence du MDBS au Ghana	
Pays	Ghana
Dénomination du CdF	Multi Donor Budget Support / MDBS
Secteur	Aide budgétaire globale
Institution CdF	AFD
Durée	Mai 2006 à juin 2007

1. Le contexte

Eléments sur le Ghana		
PIB (2006)	M\$	13480
Croissance (2006)	%	6,2
Habitants	M	23
PIB / Hb (2006)	\$	586
Classement IDH (rapport 2007-2008)	rang	142
Crise ou sortie de crise ou fragile	o/n	non
Niveau de l'aide internationale		
Bailleurs présents dans le pays	nb	Tous les majors bilatéraux et multilatéraux
Total APD (OCDE versements nets 2007)	M\$	1096
Volume de l'aide internationale / Hab	\$	50,6
Volume de l'aide internationale / PIB	%	10
Contribution France (2007)	M\$	45,22
Contribution France / APD totale	%	4%
Degré d'harmonisation de l'aide		
Aide budgétaire globale / APD totale	%	25
Groupes de travail / groupes sectoriels	nb	15
Suivi de la DP par l'OCDE 2008 :		
Appropriation de l'aide par le Ghana		haut
Alignement des interventions sur les stratégies nationales de développement		modéré
Harmonisation des interventions des donateurs		haut
Gestion de l'aide axée sur les résultats		modéré
Responsabilité mutuelle des donateurs et des bénéficiaires quant aux résultats		haut

2. Le secteur

Les discussions sur l'aide budgétaire globale ont commencé au Ghana en 2002. Un premier accord est signé en juin 2003 « Framework memorandum » (année pilote) regroupant 9 bailleurs, qui ont jugé suffisamment solides la situation macro-économique du pays, la gestion des finances publiques, la consistance du CSLP (faisceau positif convergent : CSLP, négociation FRPC avec le FMI, éligibilité du Ghana à l'initiative PPTE...).

Fusion en 2004 entre le pilote et le PRSC (crédit soutien à la réduction de la pauvreté) de la Banque Mondiale.

« Soutien budgétaire totalement fongible permettant au Gouvernement la mise en œuvre et la poursuite de sa stratégie de développement », le processus permet au Gouvernement de disposer d'une matrice d'indicateurs de performance commune à l'ensemble de ses partenaires du développement dans les domaines de la croissance et de l'emploi, du développement humain et de la bonne gouvernance. L'atteinte de ces indicateurs par le Gouvernement permet le versement de deux tranches budgétaires en fonction des conclusions des revues conduites par les bailleurs de fonds :

- Tranche de base de 50% versée en avril-mai au vu des conclusions de la revue FMI de la FRPC en mars.
- Tranche de performance de 50% versée en juin-juillet en fonction de la revue des performances de l'année précédente, conduite en mai.
*Un groupe restreint comprenant le MOFEP / ministère des finances et de la planification économique et une dizaine de représentants des bailleurs a travaillé de 2002 à 2004 à la définition du cadre de performances (matrice).
En 2004 : 40 critères venant de la compilation des 2 matrices du pilote MDBS et du PRSC de la BM, gestion des finances publiques, réforme du secteur public, décentralisation, gouvernance, et 10 secteurs, dont santé et éducation (OMD au cœur de la matrice), eau, agriculture, énergie, secteur privé...*

Intégration de l'aide et évolutions du processus MDBS

Partant d'une volonté politique forte du Gouvernement ghanéen et de ses partenaires, des réformes importantes ont été conduites à partir de décembre 2004 avec pour objectifs communs Gouvernement/bailleurs :

- diffuser les bonnes pratiques du MDBS (dialogue, processus de concertation, cadre bien défini précisant les modalités pratiques et les fonctions, niveau d'harmonisation entre les bailleurs, calendrier précis et validé conjointement des missions de revue, fongibilité des fonds, mécanisme d'évaluation externe)
- profiter de la dynamique de la Déclaration de Paris pour faire évoluer et réformer en profondeur le mécanisme du MDBS (mieux connecter avec le dialogue sectoriel, améliorer la prédictibilité des flux, améliorer l'alignement avec le cycle budgétaire national, élaborer un cadre de performances avec une visibilité sur 3 ans, harmoniser avec les autres processus comme le Consultative Group, harmoniser les matrices)

Ces efforts de rationalisation se sont concrétisés par des accords formels concernant l'architecture de l'aide (MoU Gouvernement – Bailleurs sur le processus d'harmonisation, suivant avant la lettre les grands axes de la Déclaration de Paris en février 2005. Plan d'action harmonisation « Ghana Harmonization and Aid Effectiveness Action Plan » en novembre 2005. « Ghana Joint Assistance Strategy » signée par le Gouvernement et 16 bailleurs totalisant l'essentiel des flux d'aide en 2007.

Des réformes importantes du MDBS portant sur :

- Renforcement de la prédictibilité (octobre 2005) – A compter de 2006, les bailleurs annoncent le montant d'aide budgétaire de l'année suivante. L'annonce est faite en mai au moment où le Gouvernement commence son travail de préparation du budget de l'exercice suivant, et donc 5 mois avant la discussion budgétaire au Parlement qui a lieu en novembre.

- Renforcement de la consistance stratégique (octobre 2006) - Décision de placer le groupe sectoriel « vecteur le plus approprié pour l'application du principe d'harmonisation de la DP » au centre de l'architecture de l'aide, de définir les actions pour renforcer le rôle des groupes sectoriels, de mettre à leur disposition des outils leur permettant une approche programme sectorielle.
Le processus de dialogue et de gestion de l'aide repose sur une quinzaine de groupes sectoriels chargés chacun pour son secteur d'élaborer la stratégie, de la mettre en œuvre et de la piloter. Objectif : piloter à terme au niveau du groupe le cadre de performances sectorielles, seuls les éléments les plus stratégiques remontant au niveau CSLP et MDBS
- Refonte des procédures du MDBS (novembre 2006 – mars 2007) - Sélection des critères de performance, suivi des groupe de travail dans le cadre de performances MDBS, mécanisme des revues, extension à 3 ans du cadre matriciel, conclusions de la discussion sur la matrice de l'année suivante seulement après approbation du budget par le Parlement, etc.

Situation à partir de 2007

Le dispositif du MDBS représente un soutien consolidé calé sur le budget de l'Etat, une structure de dialogue renforcé sur les politiques publiques alimenté par les travaux des groupes sectoriels disposant de termes de références communs, sur les instruments, la coordination des bailleurs et de l'assistance technique, les capacités à mettre en œuvre par le bénéficiaire, le contrôle des performances.

« On ne parle plus de conditionnalité mais de la traduction dans un document élaboré conjointement (matrice) d'une compréhension commune à toutes les parties concernées (MOFEP, NDPC, ministres techniques, société civile, ONG, secteur privé, bailleurs) des actions nécessaires à la mise en œuvre d'une stratégie de développement et des critères de résultat permettant de s'en assurer » (J-F Arnal).

3. Intervention de la France dans le secteur

Observateur à partir de 2003.

Contributeur en aide budgétaire et membre du MDBS à partir de 2005.

Vice-présidence du MDBS en 2006

Présidence du MDBS de mai 2006 à Juin 2007 (avec co-présidence de la Banque Mondiale)

Budgets et instruments :

C2D de 21 M€ pour 2005-2007

PTC AFD de 30 M€ pour 2007-2009

C2D 2008-2013 de 42 M€ dont la partie 2008-2010 est affectée à l'ABG

Rang de la France dans le secteur (engagement 2009) – 6^{ième} contributeur, 3^{ème} bilatéral

4. Autres bailleurs

(Engagements 2009 M\$)

Banque mondiale	100	Canada	17
Royaume Uni	85	Allemagne	13
BAfD	47	Danemark	12
UE	37	Suisse	8
Pays Bas	33	Japon	4
France	24	Total	380

5. Contenus de la mission de CdF

Fonctions

Coordination d'un groupe de 11 bailleurs de fonds constitué dans le cadre de l'octroi d'une aide budgétaire globale. Dans l'architecture de l'aide le MDBS est le processus le plus intégré, sa gestion représente un exercice complet, avec des responsabilités sur toutes les fonctions de chef de file :

- Animation, secrétariat
- Echange d'information
- Coordination entre bailleurs
- Dialogue avec les autorités
- Evaluation des performances économiques du Ghana et revues sectorielles
- Analyse, reporting, suivi, évaluation

Activités

La France a présidé le MDBS de mai 2006 à juin 2007, pendant la période de réforme du dispositif, assumant les responsabilités « classiques » de la présidence du MDBS, et la responsabilité de conduire le changement.

- Négociation et construction d'un consensus entre les bailleurs, en particulier sur la question des conditionnalités et « déclencheurs » de la tranche de performances (primauté des résultats pour les uns, priorité à la prédictibilité pour les autres).
- Négociation et construction d'un consensus entre les bailleurs et entre le Gouvernement et les bailleurs sur la matrice, avec l'objectif de concentrer le dialogue du MDBS sur les priorités stratégiques en resserrant le cadre de performances sur les points clés des politiques publiques (matrice passée de 67 critères en 2006 à 35 critères en 2007).
- Travail de structuration et dynamisation des groupes sectoriels avec notamment la production en décembre 2006 d'un guide destiné à rationaliser et standardiser le fonctionnement des groupes sectoriels « The sector group within the development co-operation process - Towards efficiency and rationalization – Architecture, rôles and key principles ».
- Travail accru au moment de la revue des performances 2006 en avril 2007, conduite selon le mécanisme rénové, conduisant le MDBS à reporter à septembre l'examen de 5 critères pour ne pas pénaliser le Gouvernement.

6. Modalités pratiques et moyens

Fonctionnement du groupe : cadre bien défini et validé conjointement par le Gouvernement et les bailleurs, précisant les modalités pratiques et les fonctions, les activités, le calendrier précis des missions de revue, les mécanismes d'évaluation, etc. Les responsabilités du chef de file sont bien définies, ainsi que la durée de son mandat (un an).

Responsables :

Le directeur de l'AFD a consacré un 3/4 temps à la mission, son adjoint a consacré 1/3 temps à la mission.

Des agents AFD ont assuré pendant la période un CdF sectoriel

(Eau en 2006, Agriculture de mi 2007 à mi 2008, Energie de mi 2007 à mi 2008)

Charge de travail :

Très lourde estimée à une centaine de réunions pendant l'exercice

Organisation de « core group meetings » chaque quinzaine

Réunions tous les deux jours pendant la revue de performances en avril
Organisation d'une retraite des bailleurs en fin d'année
Suivi des performances macro-économiques
Secrétariat, comptes-rendus, diffusion de l'information, coordination

Moyens financiers :

Le MDBS a quelques moyens pour commander des audits, évaluations, études, de même que la Banque mondiale. Le chef de file français a pu disposer de quelques crédits « reconvertis », mais pas d'une enveloppe dédiée permettant expertise, missions, représentation, logistique, secrétariat...

Appuis du siège :

Concertation et appui du directeur Afrique, appui de l'économiste du département Afrique.
Des représentants de l'AFD Paris ont effectué des missions au moment des grandes réunions annuelles et retraites (direction Afrique, responsables sectoriels, responsable DP).

7. Enjeux pour l'aide française

Le pool de bailleurs impliqués dans l'aide budgétaire globale et ses mécanismes est une instance privilégiée de discussion avec l'Etat et avec les autres bailleurs sur les sujets centraux du développement du pays. Intérêt politique de la mission de chef de file, qui dispose d'un accès direct avec le Gouvernement et peut démontrer son engagement pour le développement du pays avec une visibilité optimale. Position permettant d'influer sur la politique nationale de l'aide.

La mission permet de se situer au cœur des progrès de la Déclaration de Paris, évolution du dispositif, structuration, appropriation. Le rôle joué dans le processus d'harmonisation est reconnu par le pays bénéficiaire, les autres bailleurs de fonds, les sièges (AFD et MAEE).

Carrefour d'information sur l'ensemble des secteurs, le « core group MDBS » assurant le lien avec l'ensemble des groupes sectoriels. Cette position permet de participer à l'élaboration des politiques sectorielles, est déterminante pour la maîtrise des stratégies d'intervention dans le pays, et facilite les discussions pour la mise en place d'accords de délégation ou de partenariats silencieux (effet levier).

8. Enseignements

Stratégie

La décision d'assumer la responsabilité de chef de file résulte plus d'une conjonction d'éléments favorables et d'opportunités que d'un choix stratégique délibéré. La bonne conjonction tient aux réflexions en cours au niveau des sièges dans la période sur l'efficacité de l'aide, à la personnalité, aux capacités (3 seniors), à la motivation des personnels AFD sur place, à leur possibilité de dégager du temps de travail, à l'engagement antérieur du directeur de l'agence dans l'architecture de l'aide (création du groupe sectoriel énergie en 2004).

Le DCP (2006-2010) et le CIP (2007-2009) expriment la volonté de s'impliquer au Ghana en référence à la politique régionale de la France, et exposent les spécificités du pays du point de vue de l'aide internationale et de l'amélioration de l'efficacité de l'aide, mais sans faire le lien avec la stratégie française ni sans indiquer explicitement l'implication dans le processus d'harmonisation comme priorité ou même comme axe de travail.

Les discussions en amont avec Paris (AFD, MAEE, Bercy) ont eu lieu sur la question de l'aide budgétaire globale, mais pas sur l'implication en tant que chef de file du MDBS.

Les objectifs, les enjeux et les risques ne sont pas clairement explicités entre les acteurs français sur le terrain et au siège. La mission d'animation et de coordination de l'aide, l'implication dans le processus d'harmonisation ne sont pas prises en compte dans les documents d'orientation stratégique.

Engagement et moyens

La mission assumée n'est pas réellement compatible avec la mission d'un directeur d'agence AFD, et ne résulte pas d'engagements formels aux niveaux personnel et institutionnel. Elle n'a pas fait l'objet d'une définition conjointe claire terrain-siège en amont, ou d'une préparation particulière des responsables.

Elle ne bénéficie pas de moyens humains, techniques et financiers clairement définis et cadrés.

Valorisation des résultats

La mission a nécessité un investissement très important et permis une production et des résultats positifs qui paraissent peu valorisés en aval.

Les résultats sont décrits comme remarquables pour le Gouvernement ghanéen et les bailleurs de fonds en termes de coût de transaction : concentration du dialogue MDDBS sur les priorités stratégiques (réduction de près de la moitié des critères de la matrice), discussion du cadre de performance 2007 deux fois plus rapide (3 mois au lieu de 6 l'année précédente), revue de performance 2007 deux fois plus rapide.

Les résultats sont importants en termes d'ancrage sectoriel et d'élargissement de la concertation avec l'implication des ministères techniques, de la société civile, du secteur privé, plus de 300 personnes associées à la revue de performance.

Deux articles ont été publiés (Jean-François Arnal et Pierre Jacquemot), mais les outils mis au point à l'occasion de la mission (en particulier le guide pour la structuration des groupes sectoriels) n'ont pas été diffusés en France.

Il ne paraît pas que les outils produits, les bonnes pratiques, l'expérience acquise aient été valorisés dans les groupes de travail de type OCDE ou UE.

Il n'y a pas au siège de suivi des conséquences de la mission sur l'impact dans le pays, (confiance des partenaires, reconnaissance du Gouvernement, accords de délégation et division du travail...), ni l'organisation d'une meilleure prise en compte de situations analogues dans d'autres pays.

Sources

Entretiens avec le directeur de l'AFD et son adjoint en charge du CdF, et avec le responsable AFD CdF eau.

- Memorandum of understanding « Harmonisation and alignment in Ghana for aid effectiveness » 2005
- Harmonisation et appropriation de l'aide. Commentaires autour de l'expérience du Ghana / Article de Pierre Jacquemot / Afrique contemporaine 2007
- Comment la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a servi de tremplin à la réforme de l'aide budgétaire globale au Ghana / Article de Jean-François Arnal / Afrique contemporaine 2007
- « The sector group within the development co-operation process - Towards efficiency and rationalization – Architecture, rôles and key principles » 2006 et annexes

ANNEXE 7

Etude de cas : chef de file de l'environnement au Mozambique

Chef de file du groupe Environnement au Mozambique	
Pays	Mozambique
Dénomination du Chef de filât	Environnement
Secteur	Harmonisation de l'aide
Institution Chef de file	AFD
Durée	Mai 2008 à avril 2009

1. Le contexte

Eléments sur le Mozambique		
PIB (2007)	M\$	7756
Croissance (2007)	%	8% entre 2000 et 2006 (7,2% en 2007)
Habitants (2007)	M	21,4
PIB / Hb (2007)	\$	348
Classement IDH (rapport 2007-2008)	rang	172
Crise ou sortie de crise ou fragile	o/n	Non (classement Banque mondiale 2007)
Niveau de l'aide internationale		
Bailleurs présents dans le pays	nb	Tous les majors bilatéraux et multilatéraux
Total APD (OCDE versements nets 2007)	M\$	1073
Volume de l'aide internationale / Hab	\$	50
Volume de l'aide internationale / PIB	%	14
Contribution France (moyenne 2007)	M\$	25,7
Contribution France / APD totale	%	2
Degré d'harmonisation de l'aide		
Aide budgétaire / APD totale versée	%	50
Groupes de travail / groupes sectoriels	nb	23
Suivi de la DP par l'OCDE 2008 :		
Appropriation de l'aide par le Mozambique		Modéré
Alignement des interventions sur les stratégies nationales de développement		Modéré
Harmonisation des interventions des donateurs		Faible
Gestion de l'aide axée sur les résultats		Haut
Responsabilité mutuelle des donateurs et des bénéficiaires quant aux résultats		Modéré

Extraits de la "Joint review 2009" (Donor's Position Paper on Environment in Mozambique)¹²

« Le Mozambique fait partie des pays Africains qui ont été parmi les plus performants, avec une croissance soutenue et une réduction de la pauvreté tout en étant en situation de sortie de crise (guerre civile). La situation politique est stabilisée, des réformes économiques sont engagées, des progrès significatifs sont faits dans le secteur des infrastructures, et l'économie a enregistré un taux de croissance annuel moyen de 8% entre 1996 et 2007 avec accroissement des revenus.

¹² Traduction par le consultant

En lien avec ces bons résultats, deux risques environnementaux majeurs sont identifiés :

- Les ressources naturelles (forêts, minéraux, pêche) pourraient rapidement être en situation de surexploitation et de gaspillage (ce qui pourrait déjà être le cas des ressources halieutiques),
- Les mégaprojets en cours de formulation dans les secteurs de l'énergie, des mines, des biocarburants et des transports qui vont être à la base du développement économique pourraient entraîner des impacts négatifs importants sur la biodiversité et l'environnement tant aux niveaux national que régionaux.

De plus, le réchauffement climatique global risque d'affecter la fréquence et l'importance des pluies dans un pays dont les performances sont déjà perturbées par de fréquentes inondations et cyclones.

Le Mozambique est considéré comme un des pays du monde parmi les plus exposés aux effets cumulatifs des risques de catastrophes naturelles.

L'environnement n'est pas seulement une contrainte qu'il faut traiter, il représente aussi une opportunité pour le Mozambique d'engager sur le long terme un travail qui cherche à conjuguer croissance et gestion durable des ressources naturelles, qui représentent un capital très important du pays ». Dans ce contexte l'environnement est donc un sujet de première importance, qui a motivé l'AFD à s'investir dans le groupe de travail.

2. Genèse

Avant 2008, le groupe se réunissait tous les deux mois, avec 5 à 6 participants bailleurs de fonds, sans contacts avec le Gouvernement. Le groupe fonctionnait au ralenti, sur la base d'échanges d'informations sur les programmes bailleurs.

Courant 2008, le nouveau ministre de l'environnement a demandé aux bailleurs de fonds de désigner un Chef de file, l'AFD s'est portée candidate et a été retenue par la communauté des bailleurs de fonds. L'AFD a été chef de file du groupe de mai 2008 à avril 2009. Le PNUD a pris la suite, l'AFD restant très active au sein du groupe.

Dès le départ l'AFD a voulu créer les conditions d'un partenariat avec le MICOA et a rencontré le Ministre et quelques directeurs nationaux. Le groupe fonctionnait sur des bases informelles, et l'AFD a proposé et mis en œuvre plusieurs outils structurants : des TDR, un plan d'action, un agenda, un correspondant privilégié au MICOA, une liste de diffusion pour les documents, une cartographie des intervenants et interventions dans le secteur environnement (le travail de « cartographie » des intervenants et interventions s'est révélé long et laborieux, il a demandé deux mois de travail à la chargée de mission AFD affectée à ce travail).

En juin 2008, l'AFD a réalisé une étude « environnement », présentée en février 2009.

3. Interventions de la France dans l'architecture de l'aide au Mozambique

L'« architecture de l'aide » est très élaborée. Un « Development Partner Group » regroupe tous les bailleurs de fonds. Un groupe de 19 bailleurs de fonds assure l'aide budgétaire (le G19), avec un pilotage coordonné entre le groupe des chefs de coopération des 19 (G19-HoC) et le groupe des ambassadeurs des 19 (G19-HoM). Plusieurs groupes de travail ont été mis en place : tasks forces « code de conduite de l'aide », task force « Division du travail », Groupe des économistes.

L'architecture de l'aide est complétée par l'existence de 5 « piliers » thématiques (macro, gouvernance, capital humain, développement économique, actions transversales) dans lesquels s'inscrivent de nombreux groupes de travail (23 « Working Groups », plusieurs groupes étant eux-mêmes organisés avec des sous-groupes thématiques) qui couvrent les différents secteurs de développement du pays, selon le document de stratégie national pour le développement (PARPA).

La France s'est assez largement investie dans la dynamique. Membre du G19, elle a participé ou participe à plusieurs groupes de travail, notamment avec le mandat de Chef de file (encore nommé « point focal ») :

- Responsable de la task force division du travail
- Responsable de la task force groupes de travail
- Chef de file du groupe de travail « environnement »
- Chef de file du sous-groupe de travail « aires de conservation »
- Membre de la task force « Nouveau mémoire d'entente de l'Aide Budgétaire Globale »
- Participation en membre actif à différents groupes de travail : groupe des économistes, groupe de travail santé, sida, groupe énergie, groupe audit (MAEE).

A noter que l'ambassade de France a cherché à constituer un groupe de travail sur la culture, dont elle pensait pouvoir assurer le Chef de filât. Ces tentatives n'ont pas abouti pour l'instant.

4. Organisation du Groupe de travail

Dans la pratique il y a eu deux niveaux de groupes de travail. Les bailleurs de fonds se sont réunis une fois par mois entre eux, et il y a eu également une réunion mensuelle entre les bailleurs de fonds et le gouvernement (MICOA et représentants d'autres ministères techniques concernés).

Les réunions « bailleurs » ont eu pour objectif de préparer les rencontres avec le gouvernement et de travailler à une meilleure coordination des aides, sur la base d'une vision partagée du secteur.

Les réunions avec « bailleurs et gouvernement », qui ont eu lieu au MICOA, ont eu pour objectif d'échanger sur les enjeux du secteur, de s'informer mutuellement sur les programmes, d'approfondir certains thèmes par des séances de travail ad hoc, et de préparer les futurs programmes.

Pendant le Chef de filât exercé par l'AFD, le pilotage du groupe a été réalisé par le directeur de l'agence, assisté d'une chargée de mission (qui assistait aux réunions, préparait les comptes-rendus, assurait la diffusion).

Le groupe de travail s'est fixé un agenda de travail autour des objectifs suivants :

- renforcer le dialogue sur les politiques sectorielles (réunion mensuelles entre MICOA, CONDES et bailleurs, sur la base d'un agenda de travail à 6 mois, et des indicateurs sectoriels, etc.)
- renforcer la coordination, l'harmonisation et l'alignement (base de données sur les activités de chaque bailleurs dans le secteur, échanges des aide-mémoires de missions, coordination avec les autres groupes de travail concernés par l'environnement, etc.)

A noter que le groupe s'est doté d'une trame pour la conduite des réunions (des réunions de 2 heures) :

- 5 mn pour discuter et approuver le compte-rendu de la réunion précédente
- 20 mn pour échanger sur les évolutions politiques dans le secteur
- 35 mn pour des échanges d'informations sur les activités des membres
- 35 mn pour une information par les représentants des autres groupes/ministères concernés
- 10 mn pour résumer les échanges entre le groupe de travail et le MICOA et préparer la prochaine rencontre
- 5 mn pour fixer une date pour la réunion suivante et fixer un ordre du jour
- 10 mn de question diverses

L'AFD a passé le relai du Chef de filât au PNUD, le Chef de file suivant sera le Danemark.

Selon le PNUD, le secrétariat et l'animation du groupe de travail demandent beaucoup de temps¹³. Le PNUD n'a pas de stratégie affichée pour le Chef de filât, les décisions se prennent localement, il n'y a pas de moyens dédiés à cette mission. La Banque mondiale a proposé au PNUD de mettre une personne à disposition.

5. Liens avec les partenaires nationaux

La présidence du groupe de travail conjoint est assurée par le MICOA, ministère de la coordination de l'environnement.

Le MICOA se déclare très satisfait du fonctionnement du groupe. Le travail réalisé est d'une grande utilité pour le ministère qui dispose via le groupe :

- (i) d'un agenda sur les questions importantes à traiter en lien avec les bailleurs de fonds et PTF,
- (ii) d'une meilleure prédictibilité des aides dans le secteur
- (iii) de contacts avec des représentants de la société civile et des Ong travaillant dans le secteur.

Selon Mme Manjat, qui préside le Groupe de travail environnement, le groupe permet de cibler les intérêts communs entre les participants, et fournit des éléments utiles à la formulation de stratégies environnementales.

Avec le changement de Chef de file (PNUD), les réunions sont passées de mensuelles à tous les deux mois. En effet le gros du travail et des outils a été fait par le chef de file précédent (AFD), et Mme Manjat ne voit pas ce qui pourrait être amélioré dans l'organisation mise en place.

Suite aux réunions du groupe de travail, Mme Manjat rend compte des éléments nouveaux directement au ministre, dans le cadre des réunions du « Consultative group » du MICOA. Elle veille également à informer les régions (par fax ou par mail), et profite de ses déplacements dans le pays pour informer ses collègues sur les travaux du groupe. Elle travaille en synergie avec son adjoint de façon à assurer une continuité au sein du ministère.

Mme Manjat pense cependant que si le groupe de travail a permis un meilleur niveau d'information du MICOA et un renforcement des liens entre gouvernement et bailleurs de fonds sur le thème de l'environnement, une limite forte est que son ministère ne dispose pas de moyens suffisants pour la valorisation et la mise en œuvre d'un suivi adapté. Cet avis est partagé par plusieurs bailleurs de fonds rencontrés. Le MICOA a besoin de renforcement de capacités internes, mais ce n'est pas dans les attributions du groupe de travail.

6. Les principaux résultats obtenus et perspectives

Le PARPA II a mis un accent sur l'environnement qui n'existait pas dans le PARPA I. Selon la présidente (MICOA) du groupe de travail, c'est un résultat indéniable du travail du groupe, qui a contribué à mettre en évidence des problématiques qui ont été reprises dans ce document de stratégie nationale.

La présence de la France dans des groupes de travail comme celui de l'environnement est très visible. Cet engagement a permis de mettre en route une dynamique nouvelle avec l'objectif de mieux positionner les problématiques environnementales dans la stratégie nationale (PARPA II et PARPA III en cours d'élaboration).

¹³ Le chef de file actuel du groupe est membre des groupes environnement, déminage, et risques – il consacre environ 20% de son temps à ces 3 groupes, ce qui est prévu dans sa lettre de mission

La position de chef de file de ce groupe a donné l'occasion de mettre en œuvre la méthodologie construite par l'AFD sur tous ses axes, et d'orienter les travaux vers l'objectif ultime de la logique qui est la formulation d'une politique et de stratégies (production concertée d'un document synthétisant la vision des bailleurs de fonds, chantier pour la production de « Policy notes »).

Le groupe de travail (comme les autres groupes sectoriels) a fourni des synthèses au « Pilier » auquel il est attaché, pour nourrir les « joint review ». La rédaction est un travail conjoint entre les membres du groupe et des cadres de l'administration (plan et affaires étrangères notamment).

Le groupe de travail a réalisé un travail très lourd de revue des indicateurs du secteur.

Un important travail a été produit couvrant la structuration et le suivi des activités du groupe :

- liste des bailleurs membres du groupe,
- cartographie des activités des bailleurs,
- synthèse sur les attentes et vision des bailleurs sur le secteur,
- descriptif détaillé des projets,
- termes de références
- plan d'action comportant les objectifs, les actions, la répartition des rôles, le calendrier,
- cadre pour fixer l'ordre du jour des réunions et agenda des réunions des bailleurs,
- cadre pour fixer l'ordre du jour des réunions et agenda des réunions bailleurs-Gouvernement,
- un compte-rendu à l'issue de chaque réunion des bailleurs,
- un compte-rendu à l'issue de chaque réunion bailleurs-Gouvernement,
- rapport pour la revue conjointe,
- deux synthèses présentant la vision des bailleurs,
- organisation de séminaires,
- rapport final d'activité.

7. Enjeux et risques pour la coopération française

La coopération française a acquis une forte visibilité sur ce secteur en relançant le groupe de travail et en instaurant un bon niveau de dialogue avec les autorités nationales. Elle reste très impliquée dans les travaux du groupe après la passation avec le nouveau Chef de file.

Le risque pour la coopération française serait de perdre à terme le bénéfice de la visibilité donnée par cet engagement fort dans l'architecture de l'aide depuis 2008, par un manque de continuité dans la présence française aux différents niveaux (G19, groupe des économistes, groupes de travail). Ce positionnement permet des contacts étroits avec les autorités de haut niveaux et sectorielles et permet une stratégie d'influence tant au sein des bailleurs de fonds que vis-à-vis des autorités. Pour la maintenir, il serait pertinent que l'engagement de la France dans l'architecture de l'aide au Mozambique soit acté comme une mission à part entière de l'AFD et du MAE, et qu'un minimum de ressources humaines et financières soit prévu pour ces missions.

8. Enseignements

Principes

- La mise en œuvre de la Déclaration de Paris est un processus qui demande du temps ; les groupes de travail commencent en général par un fonctionnement informel, puis se donnent des outils structurants. La première phase est centrée en général sur l'organisation interne au groupe, puis s'oriente davantage vers les partenaires nationaux pour des discussions sur le fonds. Ces temps sont nécessaires à l'efficacité.

- Les bailleurs de fonds rencontrés considèrent que la présidence du groupe doit être confiée à un cadre national qui a au moins le niveau « directeur national », ce qui est le cas dans ce groupe.
- La finalité du groupe de travail n'est pas d'obtenir « un groupe de travail qui fonctionne bien », mais de déboucher sur des avancées en termes de programmation et impacts sur le secteur. Or il est difficile de savoir comment les autorités (le MICOA) utilise/valorise les informations et propositions issues du groupe de travail.
- Selon le Chef de file actuel (PNUD), une particularité du secteur environnement est que plusieurs ministères sont concernés. Cela veut dire qu'il faudrait davantage impliquer des représentants de ces ministères dans le groupe de travail (notamment un membre du Conseil national du développement durable).

Méthodes

- Le groupe environnement a développé des outils très structurants.
- Le principe d'une « troïka » Chef de file (le chef de file sortant, le chef de file en exercice, le chef de file à venir) a montré tout son intérêt, permettant des liens plus soutenus avec les partenaires, dans une certaine continuité d'approche.
- Le chef de file a fait coïncider les réunions du groupe avec les dates de mission au Mozambique d'un spécialiste de la Banque Mondiale.
- Dans la pratique il a été difficile de parvenir à impliquer les représentants des autres ministères concernés par l'environnement (« cross-cutting »). Il manque au niveau gouvernemental un minimum de niveaux d'échanges entre ministères.
- Les bailleurs de fonds ont intégré à leur groupe des responsables sectoriels : forêt (Finlande), eau (Pays-Bas), tourisme et aires de conservation (France), énergie (Suède), pétrole et pêche (Norvège).

Moyens

- La relance du groupe de travail a demandé un gros investissement à l'AFD, sans moyens spécifiques prévus pour le faire. Le directeur d'agence s'est pleinement investi dans la conduite des réunions, dans les relations de partenariat et dans la conception et mis en place des outils utiles aux travaux du groupe.
- Une chargée de mission de l'agence a été mandatée pour assurer le travail de fond au quotidien (« mapping », documents de synthèse, comptes-rendus de réunions, diffusion des documents utiles).

Extrait d'une note du Directeur AFD, janvier 2008

10 propositions, validées par les responsables de coopération du G19, et qui pourraient également s'appliquer dans d'autres pays :

1. planifier les groupes de travail sur au moins deux ans (3 ans si possible), avec une estimation sur 4 ans pour les groupes les plus importants,
2. flexibilité dans la mise en œuvre de la planification des présidences de groupes sur 2-3 ans,
3. avoir une vision à deux niveaux, avec à la fois des discussions et décisions au niveau du secteur et une vision d'ensemble permettant d'assurer la cohérence et la répartition équilibrée de la charge de travail liée aux présidences de groupes de travail,
4. flexibilité de la durée des présidences de groupes, de un an en général, mais pouvant être de deux ans (ou plus),
5. même si une présidence est acceptée pour deux ans, discussion systématique au sein du groupe au bout de la première année avant d'accepter la même présidence la 2^{ème} année,
6. le changement des présidences devrait avoir lieu au même moment dans l'année, à savoir à la fin de la revue conjointe annuelle de l'aide budgétaire globale (vers avril/mai),

7. principe général pour les présidences de groupes : troïka pour les groupes importants, présidence et coprésidences pour les autres groupes, mais flexibilité acceptée selon les souhaits de chaque groupe,
8. objectif d'une répartition équilibrée des présidences entre les bailleurs les plus importants en volumes et les autres,
9. de façon opérationnelle, procéder en trois étapes : i) les bailleurs expriment leur intérêt pour les présidences de groupes, ii) tous les groupes discutent en leur sein la planification sur 2-3 ans de leur présidence, iii) toutes ces propositions sont consolidées et discutées au niveau du G19 et du DPG. La date limite d'avril 2008 a été évoquée (date de la fin de la revue conjointe et donc date à laquelle tous les groupes décident de leur nouvelle présidence),
10. réfléchir à la mise en place de secrétariats permanents au sein des groupes les plus importants pour assurer la continuité entre les présidences.

Sources d'information pour la rédaction de cette fiche

- Site OCDE
- Enquête MAEE
- Entretiens au cours de la mission au Mozambique

Annexe

Extraits de la "Joint review 2009" (Donor's Position Paper on Environment in Mozambique)

The Environment Working Group: an arena for strengthened dialogue between the Government and Partners on how to address rising environmental challenges

The Environment Working Group (WG) has been and is expected to be one of the main arenas for an invigorated dialogue between the Government and Partners. The Environment WG is a formalized but open forum where environmental issues as well as studies and projects are discussed.

Formal and regular meetings will continue to be conveyed to discuss short and medium term policy issues (such as NAPA implementation, or Strategic Environmental Assessments, known as SEAs) and specific themes (environmental information systems, environmental education, land use and territorial planning, for instance).

Regular interactions with stakeholders from other key sectors and sub-sectors (disaster risk reduction, agriculture, energy, fishery, forestry, biodiversity and mining) are important to strengthen cross- and inter-sectoral coordination. The role and responsibilities of MICOA and the key sectors and its working groups in integrating environment and climate change issues in the sectors would need to be assessed.

A continuous dialogue in the Environment WG should provide strong inputs for the preparation of the next Government Strategies and Plans in the sector. It is especially important to produce new indicators for natural resources management, environment protection, disaster risk reduction and adaptation to climate change, all of which could be integrated in the next strategic development matrix and monitored annually.

ANNEXE 8

Etude de cas : chef de file décentralisation au Niger

Chef de file du groupe décentralisation au Niger	
Pays	Niger
Dénomination du Chef de filât	Décentralisation et développement local
Secteur	Bonne Gouvernance
Institution Chef de file	MAEE - SCAC
Durée	Depuis janvier 2006

1. Le contexte

Eléments sur le Niger		
PIB (2007)	M\$	4066
Croissance (2007)	%	3,5
Habitants (2007)	M	14,2
PIB / Hb (2007)	\$	280
Classement IDH (rapport 2007-2008)	rang	174
Crise ou sortie de crise ou fragile	o/n	Non (selon liste Banque mondiale)
Niveau de l'aide internationale		
Bailleurs présents dans le pays	nb	Les principaux partenaires de développement du Niger sont la France, l'Allemagne, la Belgique, le Canada, le Japon, la Chine, l'Union européenne, la Banque africaine de développement, la Banque mondiale et le FMI.
Total APD (OCDE versements nets 2007)	M\$	250,2 (1669,2 en 2006)
Volume de l'aide internationale / Hab	\$	35
Volume de l'aide internationale / PIB	%	6
Contribution France (moyenne 2007)	M\$	66
Contribution France / APD totale	%	26,4
Degré d'harmonisation de l'aide		
Aide budgétaire / APD totale versée	%	34
Groupes de travail / groupes sectoriels	nb	
Suivi de la DP par l'OCDE 2008 :		
Appropriation de l'aide par le Niger		Modéré
Alignement des interventions sur les stratégies nationales de développement		Modéré
Harmonisation des interventions des donateurs		Faible
Gestion de l'aide axée sur les résultats		Faible
Responsabilité mutuelle des donateurs et des bénéficiaires quant aux résultats		Faible

« L'économie est dominée par l'activité agricole et pastorale (40% du Produit Intérieur Brut-PIB), le commerce et le transport (20% du PIB). Les trois quarts de la production intérieure relèvent du secteur « traditionnel » ou « informel » contre un quart pour le secteur « moderne ». Les activités commerciales jouent un rôle important, notamment les échanges avec le Nigeria voisin. Si l'uranium constitue le premier poste d'exportation du Niger (40%), il contribue en revanche faiblement à la production intérieure (3%) et aux recettes budgétaires propres de l'Etat (moins de 5%). Les secteurs minier et agro-pastoral sont aujourd'hui les deux seuls à offrir des perspectives de croissance à moyen terme et des potentialités d'augmentation des recettes. »

« Défis majeurs auxquels ce pays est aujourd'hui confronté :

- de graves problèmes démographiques structurels
- la désertification conduisant à une dégradation des terres ;
- des déséquilibres structurels entre l'offre et la demande alimentaires,
- une diversification insuffisante des activités économiques et une faible création d'emplois ;
- une faiblesse chronique des recettes fiscales »

(source : *Evaluation finale des aides sectorielles AFD au Niger, Santé et Education, AFD 2009*)

Les flux nets d'Aide Publique au Développement (APD) comptabilisés par l'OCDE ces dernières années atteignent plus de 15% du revenu national et les flux nets de ressources extérieures publiques sont quasiment égaux au montant des recettes fiscales de l'Etat. Les flux d'APD représentent en moyenne moins de 35 \$ par habitant.

L'aide publique au développement (APD) consentie au Niger est en constante régression depuis 2004 (2004-05 = -6 %, 2005- 06 = -21 %). En 2006, elle atteint 401 millions USD, soit 11 % du revenu national brut, ce qui indique que l'aide accordée au Niger par les partenaires techniques et financiers (PTF) est relativement faible comparée à d'autres pays.(source OCDE, enquête 2008)

Diverses organisations non gouvernementales (ONG) étrangères et locales sont également actives dans le pays. Il convient d'ajouter à cela les activités de secours menées par plusieurs organismes des Nations Unies, notamment les programmes d'aide aux réfugiés et de lutte contre la famine, ainsi que le rôle joué par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Banque mondiale dans la coordination de l'action des bailleurs de fonds au Niger.

Dans le contexte de rébellion des années 1990, la décentralisation est apparue comme un bon moyen de sortie de crise. Le sujet est alors très politique et sensible. La France, compte tenu de son expérience de la décentralisation, est devenue l'interlocuteur et le Chef de file « naturel » du Gouvernement.

A la fin des années 1990, le Gouvernement nigérien a promulgué divers textes de loi, et il était prévu la mise en place d'un cadre de concertation sur la décentralisation entre le Gouvernement et les bailleurs de fonds, présidé par la Primature. Ce cadre de concertation n'a jamais fonctionné.

Les élections municipales de 2004 ont constitué une étape importante pour le processus de décentralisation, mais les bailleurs de fonds considèrent que la décentralisation n'est toujours pas en place, car il n'y a pas encore de transferts financiers du niveau central vers les niveaux décentralisés.

2. Genèse

En 2005, dans le cadre du premier CSLP (Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté) les bailleurs de fonds se sont organisés pour se répartir les Chefs de filât.

Au départ, deux bailleurs de fonds montrent un intérêt marqué pour la décentralisation, l'UE et la France. La France, comme indiqué plus haut, est apparue comme le « Chef de file naturel » de ce secteur, compte-tenu de son expérience propre de la décentralisation, et d'autre part parce que la coopération française finançait un projet FSP d'appui à la décentralisation avec assistance technique résidente. La France occupe le 4^{ième} rang des contributeurs dans le secteur « Gouvernance - Décentralisation ».

Le projet décentralisation (PADDEN) avait notamment les activités suivantes : formation des élus et fonctionnaires et appui aux communes (124 au Niger).

Le projet fonctionne depuis 2004 et a pris fin courant 2009. Un assistant technique est toujours en poste auprès du Haut Commissaire à la modernisation de l'Etat. Son poste va probablement prendre fin dans les mois à venir.

La France a mis en place un cadre de concertation inter-bailleurs. Les participants réguliers : Coopération Française, Coopération Allemande, Coopération Suisse, Coopération Danoise, Coopération Luxembourgeoise, USAID, PNUD, Banque mondiale, Union Européenne, PCDII - Unité de coordination, Coopération Décentralisée France-Niger, Coopération belge, Agence française de développement, Coopération française, SNV Néerlandais, Care International, Coopération Canadienne.

Enveloppes estimatives d'intervention 2006-2010 :

xxxx > 100 M€
xxx 50-100 M€
xx 10-50 M€
x < 10 M€

	Banque mondiale	Système des Nations-unies	BAD	Commission Européenne	Allemagne	Belgique	Danemark	Etats-Unis	France (montants indicatifs programmés dans le DCP)
Gouvernance		X		XX			X	X	X
Décentralisation	XX		X	XXX	X	X	X	X	X

Parallèlement, la France a pris plusieurs initiatives, notamment la mise en place d'une formation au sein de l'Ecole de la Magistrature de Niamey.

Le SCAC regrette que le projet prenne fin, à un moment où de premiers résultats se font jour.

3. Interventions de la France dans l'architecture de l'aide au Niger

Secteurs de concentration de l'aide française : Education, santé, eau et assainissement

La France a obtenu le Chef de filât des secteurs « Education », « Décentralisation » et « Culture ». (Chef de file « santé » : Belgique, Chef de file « eau » : Suisse).

4. Organisation du Groupe de travail

Le Groupe de travail a fonctionné sur des bases informelles « souples », sans termes de référence, et sans terme donné à la mission du Chef de file.

La présidence a été assurée par le COCAC, à raison d'une réunion tous les trimestres. Le COCAC estime avoir consacré en moyenne ½ journée par semaine à ce Chef de filât, et a reçu l'appui de l'assistant technique du projet PADDEN, sous la forme de secrétariat du groupe de travail et parfois contribution à l'animation des travaux du groupe.

Brève description des fonctions du chef de file : Coordination, information, diffusion, études, secrétariat des rencontres (convocation, compte rendu)

5. Les principaux résultats obtenus et perspectives

Les travaux du groupe de travail ont permis de mettre en évidence les sujets prioritaires pour le secteur.

Un des objectifs était d'accompagner la mise en place d'une agence pour le financement des collectivités territoriales, avec un fond commun. Mais le contexte politique n'a pas permis de le mettre en place, et l'approche programme ne motive pas particulièrement les bailleurs de fonds.

La visibilité de la France sur ce Chef de filât a été forte, et a permis une réelle politique d'influence. Cependant, au regard des enjeux et de l'importance de ce dossier, le SCAC fait le constat qu'elle n'a pas eu les ressources humaines en nombre suffisant pour répondre autant qu'il l'aurait fallu aux différents aspects du dossier, compte tenu des engagements dans d'autres Chefs de filât (le SCAC compte 3 personnes, dont le COCAC qui a assuré la présidence du groupe de travail).

Le projet d'appui à la décentralisation a permis de développer des relations entre Universités françaises et organismes nigériens.

Par ailleurs, le fait d'exercer plusieurs Chef de filât dans la même période a permis au SCAC de trouver des synergies entre le groupe « Décentralisation » et le groupe « Justice ».

Vis-à-vis des principes de la Déclaration de Paris, le groupe de travail « Décentralisation » a permis d'améliorer la coordination entre bailleurs et entre bailleurs et gouvernement, mais n'a pas fait avancer les objectifs d'harmonisation.

Extrait de la fiche pays complétée par le SCAC

Information orale et écrite : Edition de la lettre électronique « Partenaires », très largement diffusée, sous forme écrite et électronique. Mise à disposition sur le site de l'Ambassade de France de Niamey.

Coordination du ou des programmes entre bailleurs : Plusieurs études sur l'intervention des bailleurs de fonds, notamment dans le domaine de la formation des acteurs de la décentralisation.

Dialogue avec les autorités :

La France est sollicitée pour l'organisation d'entrevues entre les partenaires et les autorités nationales à haut niveau. Nos AT placés auprès du Haut commissaire à la réforme de l'Etat, dépendant du Premier ministre, jouent le rôle d'interface.

Actions communes :

Mise en formation de 10 juges à l'ENA avec la participation de la Coopération Belge et de la BAD, Prise en charge financière de la lettre électronique à tour de rôle, mise en place d'un centre de formation pour les agents des collectivités territoriales auprès de l'ENAM.

Programme multi bailleurs ou pot commun :

Création en cours de l'ANFICT (Agence de Financement des Collectivités Territoriales) afin de permettre la mise en commun des fonds de l'Etat et l'aide des PTF.

Proposition par la France d'un Programme d'appui au renforcement des institutions qui tend à une véritable approche programme, permettant de mettre en œuvre la déclaration de Paris.

Participation à l'élaboration d'un Document Cadre national sur la Décentralisation.

6. Enjeux pour la coopération française

La France est le Chef de file naturel en matière de décentralisation, ce qui lui confère une bonne visibilité sur ce sujet au sein des bailleurs de fonds et PTF et vis-à-vis du gouvernement, et permet une réelle politique d'influence. Cependant, le sujet étant très politique et sensible, prendre un tel Chef de filât signifie également que les partenaires sont en attente de résultats. Le sujet est complexe et contraignant, et consommateur de temps et d'énergie.

Le contexte du pays n'a pas permis une réelle mise en place de la décentralisation, et personne n'en fera grief à la France. Il est cependant dommage, après tout ces efforts (Projet PADDEN, création et animation d'un groupe de travail pendant plusieurs années), de ne pas poursuivre encore les efforts jusqu'à ce que les bases de la décentralisation soient en place, par le biais d'une prolongation du projet (agence de financement des collectivités territoriales).

7. Enseignements

Principes

Le Chef de filât exercé dans un des domaines de la gouvernance est un exercice difficile, car politiquement sensible. La décentralisation touche aux enjeux de répartition des pouvoirs, et les résistances sont nombreuses. Au départ, il y a eu une forte attente de la part des bailleurs de fonds et PTF sur ce secteur. Le Chef de file a donc une responsabilité assez forte sur ce type de dossiers.

Méthodes

Le SCAC estime que sur un dossier de cette nature et importance il aurait été utile qu'un suivi soit assuré par Paris.

L'Ambassadeur de France au Niger a soutenu la démarche et a participé aux travaux lorsque les positions françaises devaient être présentées.

Le fonctionnement du groupe de travail sur des bases informelles n'est pas ressenti comme un handicap. L'important est que les membres s'entendent sur des objectifs à atteindre, sur la base d'un programme de travail.

Outils

Le groupe s'est doté d'un plan de travail, et a produit régulièrement un petit journal d'information sur la décentralisation à usage de tous les partenaires (implication forte de l'assistant technique).

Moyens

Comme indiqué plus haut, le SCAC a dû faire face, avec un effectif très réduit, au suivi et animation de plusieurs groupes de travail à la même période. L'ensemble consomme beaucoup de temps, et vient s'ajouter aux tâches courantes.

L'engagement en tant que Chef de file n'est pas considéré comme une mission à part entière et ne déclenche donc pas de moyens particuliers.

Sources d'information pour la rédaction de cette fiche

- Site OCDE
- Enquête MAEE
- Entretiens

ANNEXE 9

Etude de cas : chef de file éducation au Niger

Chef de file du groupe Education au Niger	
Pays	Niger
Dénomination du Chef de filât	Education
Secteur	Education
Institution Chef de file	AFD
Durée	mi 2006 au premier trimestre 2008

1. Le contexte

Eléments sur le Niger		
PIB (2007)	M\$	4066
Croissance (2007)	%	3,5
Habitants (2007)	M	14,2
PIB / Hb (2007)	\$	280
Classement IDH (rapport 2007-2008)	rang	174
Crise ou sortie de crise ou fragile	o/n	Non (selon liste Banque mondiale)
Niveau de l'aide internationale		
Bailleurs présents dans le pays	nb	Les principaux partenaires de développement du Niger sont la France, l'Allemagne, la Belgique, le Canada, le Japon, la Chine, l'Union européenne, la Banque africaine de développement, la Banque mondiale et le FMI.
Total APD (OCDE versements nets 2007)	M\$	250,2 (1669,2 en 2006)
Volume de l'aide internationale / Hab	\$	35
Volume de l'aide internationale / PIB	%	6
Contribution France (moyenne 2007)	M\$	66
Contribution France / APD totale	%	26,4
Degré d'harmonisation de l'aide		
Aide budgétaire / APD totale versée	%	34
Groupes de travail / groupes sectoriels	nb	
Suivi de la DP par l'OCDE 2008 :		
Appropriation de l'aide par le Niger		Modéré
Alignement des interventions sur les stratégies nationales de développement		Modéré
Harmonisation des interventions des donateurs		Faible
Gestion de l'aide axée sur les résultats		Faible
Responsabilité mutuelle des donateurs et des bénéficiaires quant aux résultats		Faible

« Les flux nets d'Aide Publique au Développement (APD) comptabilisés par l'OCDE ces dernières années atteignent plus de 15% du revenu national et les flux nets de ressources extérieures publiques sont quasiment égaux au montant des recettes fiscales de l'Etat. Les flux d'APD représentent en moyenne moins de 35 \$ par habitant.

L'aide publique au développement (APD) consentie au Niger est en constante régression depuis 2004 (2004-05 = -6 %, 2005- 06 = -21 %). En 2006, elle atteint 401 millions USD, soit 11 % du revenu national brut, ce qui indique que l'aide accordée au Niger par les partenaires techniques et financiers (PTF) est relativement faible comparée à d'autres pays. »

(source OCDE, enquête 2008)

« Le Taux Brut de Scolarisation (TBS) à l'école primaire a stagné au Niger entre 25% et 30% pendant les années 1980 et ne s'est véritablement redressé qu'à partir de 1998, avec le recrutement massif de maîtres contractuels, en substitution progressive des maîtres fonctionnaires (dont le coût plus élevé n'aurait pas permis à l'Etat de financer cette expansion rapide de l'offre éducative). En 2002, le TBS à l'école primaire dépassait toutefois à peine 40%, ce qui restait inférieur à la moyenne des pays sahéliens (près de 56%) et des pays à faible revenu (près de 80%), le secteur privé n'accueillant que 4% des effectifs d'élèves. De fortes disparités éducatives persistaient entre les zones rurales et les villes (TBS de 38,1% contre 51%) et entre les filles et les garçons (TBS de 33,3% contre 50,1%).

Dans ce contexte, le Niger a adopté une politique sectorielle ambitieuse, conforme aux ODM : une scolarisation primaire complète pour tous les enfants en 2015. Le Gouvernement s'est engagé à consacrer chaque année 4% du PIB à l'éducation et au moins 50% du budget de l'éducation à l'enseignement primaire. Sur ces bases, le Niger a soumis avec succès un dossier de candidature à l'Initiative Education Pour Tous – Fast track et met en œuvre depuis fin 2003 le Programme Décennal de Développement de l'Education (PDDE). Il bénéficie en outre de ressources du Fonds catalytique. »
(source : *Evaluation finale des aides sectorielles AFD au Niger, Santé et Education, AFD 2009*)

2. Genèse

Le Niger a élaboré le Programme Décennal de Développement de l'Education (PDDE) 2003/2012 puis a été déclaré éligible à l'Initiative Fast-Track dès la première conférence des donateurs en novembre 2002 et définitivement admis en mars 2003.

En 2002-2003 la France met en œuvre un FSP (2,6 millions d'euros) en aide programme extra-budgétaire. Le transfert du FSP du MAEE à l'AFD est réalisé en 2006, ainsi que la position de Chef de file du secteur.

Lors du transfert, l'AFD était peu à l'aise avec les performances du programme, et a décidé d'ajouter de l'assistance technique (2 millions d'euros). Une alliance a été faite avec le DFID (lettre d'entente, 11 millions de livres).

Un audit externe sur le PADEB (programme d'appui à l'éducation de base) a mis en évidence des détournements très importants, et a conduit au gel de l'aide, à des négociations et à un chronogramme de remboursement par l'Etat.

L'AFD a donc dû gérer son Chef de file dans des conditions très difficiles, en première ligne dans la gestion des tensions et dans la définition d'un nouveau schéma de financement fiduciaire.

3. Interventions de la France dans l'architecture de l'aide au Niger

Secteurs de concentration de l'aide française : Education, santé, eau et assainissement

La France a assuré le mandat de Chef de file dans les secteurs : décentralisation, justice, éducation.

(Chef de file santé : Belgique, Chef de file eau : Suisse).

L'intervention dans le secteur se fait exclusivement sous forme de don et dans le cadre de l'approche programme (sous-sectorielle) à travers :

- un projet Education de Base au Niger (EBN), intégré dans le PDDE, mis en œuvre sur la période 2003-2009 pour un montant de 10,6 M. d'euros (+ un co-financement d'Aide et Action qui élève le montant du projet à 12,24 M. Euros),

- un concours « Procédure accélérée en faveur de l'éducation pour tous » (PADEN), projet FSP transféré à l'AFD en 2005, qui s'intègre dans le PDDE, d'un montant de 9,82 M. Euros, mis en œuvre sur la période 2005-2010 et qui se décompose en un volet aide projet (1,82 M. Euros) et un volet aide programme sous forme d'aide sectorielle (6,5 M. Euros de contribution au FC Education).

En matière d'éducation, l'AFD contribue au financement du PDDE au travers de trois composantes d'un même concours (CNE 3008) pour un montant total de 9,8 millions d'euros¹⁴ :

- ☞ Une **composante « programme »**, à hauteur de 6,5 millions d'euros sous forme d'aide budgétaire sectorielle ciblée, destinée au financement du PDDE, dans le cadre d'une approche harmonisée.
- ☞ Une **composante « projet »**, d'un montant d'environ 1,8 millions d'euros, visant à réunir les conditions d'une mise en œuvre efficace de l'aide programme en participant sur le plan au renforcement du dispositif de formation et continue des enseignants du primaire, et à celui des capacités de pilotage, de gestion et d'évaluation du système.
- ☞ Une **composante « assistance technique »**, d'un montant de 1,5 millions d'euros destinée au financement d'une expertise technique résidente.

4. Organisation du Groupe de travail

Le mandat du Chef de file Education n'est pas formalisé : pas de termes de référence, pas de règles écrites. Le groupe de travail s'est réuni une fois par mois, avec un mandat global de gestion de la période transitoire. Le groupe était composé des bailleurs de fonds partenaires du FC Education :

- les partenaires bilatéraux : France (AFD Chef de file + SCAC membre), Banque mondiale (gestion des fonds Fast-Track 16 M USD), Belgique (8M. Euros), Danemark, KFW (6M.Euros), DFID (7M. Livres Sterling), Canada, JICA, Luxembourg, Suisse, USAID,
- les partenaires multilatéraux : UNICEF, BAD, DCE, PAM,
- les Organisations de Solidarité Internationale (OSI) : Aide et Action, Care Niger, Catholic Relief Service, Concern, Eirene, Goal Niger, Handicap International, Plan International...

Les partenaires nationaux membres du groupe de travail : Direction générale du budget, direction financière.

Les fonctions du Chef de file (extrait de la fiche d'enquête MAEE)

- assurer une bonne circulation de l'information et de la documentation entre les Partenaires Techniques et Financiers (PTF), entre le Ministère de l'Education Nationale (MEN) et les PTF sur l'ensemble des problématiques du secteur,
- accompagner le MEN dans l'animation du dialogue sectoriel et l'organisation des rencontres sectorielles (prévoir en amont un calendrier sectoriel indicatif permettant de donner à l'ensemble des intervenants une visibilité en terme d'actions, établir conjointement les ordres du jour,
- identifier les thèmes du dialogue sectoriel et accompagner techniquement le MEN dans ce dialogue,
- favoriser l'organisation logistique de ces rencontres y compris les missions de terrain, rédiger conjointement les comptes-rendus et aides mémoires...),
- impulser et organiser la concertation au niveau local entre PTF, entre les autorités nationales et les PTF concernés et sur la définition d'un nouveau schéma opérationnel pour l'aide sectorielle (modalité d'intervention, mécanisme de financement, modification des règles communes de mise en œuvre) : organiser et diriger la concertation des partenaires, favoriser l'émergence de consensus au sein de la communauté des partenaires et entre elle et les autorités, au-delà de l'opinion propre de l'institution chef de file.

Au-delà des réunions mensuelles de l'ensemble des membres, l'AFD a tenu une réunion spécifique hebdomadaire : suivi du dossier, préparation des ordres du jour, avancement de l'instruction des différents points, notes d'information à destination des membres du groupe.

L'AFD a assuré le secrétariat du groupe de travail (invitations, animation des réunions, compte-rendu, diffusion).

¹⁴ Ce montant ne prend pas en compte les financements gérés par l'AFD après le transfert du projet FSP.

Deux personnes se sont fortement impliquées : le Directeur de l'agence AFD (jusqu'à 35% de son temps de travail), l'expert éducation Chef de projet (en poste à l'agence de Niamey), à 100% sur le dossier.

Ce temps de travail important s'explique par le fait que l'AFD a hérité de ce dossier complexe et politiquement très sensible (détournements très importants), dans un secteur majeur pour le Niger. Le Directeur AFD engage sa responsabilité lorsqu'il signe un avis de non objection pour les décaissements, et cela implique une connaissance totale du dossier.

Temps déclarés en hommes/jours

	2005	2006	2007	2008 (2 mois)	Total
Réseau	18,8	47	122,2	24,9	212,9
Siège	30,8	38,3	3,6	3,2	75,9
Total	49,6	85,3	125,8	28,1	288,8

Date du 28/02/08 – source AFD

« L'AFD a en effet dû s'impliquer activement dans l'animation du dialogue entre PTF et dans la recherche d'un consensus avec le Gouvernement pour établir les modalités de gestion de la période transitoire du FCE à la suite des résultats de l'audit (protocole d'accord organisant la période transitoire) et définir de nouvelles modalités de gestion du FCE (animation d'un groupe de travail, réunions de coordination entre PTF, réunions de concertation avec le MEF et le MEN, échanges de correspondances...). Cette situation tient sans doute aussi au caractère innovant et complexe de l'approche sectorielle et à la fragilité des instruments mis en place dans le contexte du Niger. »

(source : *Evaluation finale des aides sectorielles AFD au Niger, Santé et Education, AFD 2009*)

5. Liens avec les partenaires nationaux

« Le mandat du chef de file n'est défini dans aucun des documents de partenariat (accord cadre, manuel d'exécution, lettre d'entente). Toutefois, la lettre d'entente précise que le « Gouvernement tient chef de file des PTF informé mensuellement des mouvements sur le compte spécial du Fonds Commun Education (FCE) et de l'évolution des taux de décaissement ». (source : *Evaluation finale des aides sectorielles AFD au Niger, Santé et Education, AFD 2009*)

L'audit externe ayant conduit à un gel de l'aide, les autorités nationales ont formulé des reproches forts à l'AFD (« partenaire inamical »).

6. Les principaux résultats obtenus et perspectives

L'AFD a consacré beaucoup de temps et d'énergie pendant 2 ans à assurer la gestion d'une période transitoire (suite à l'audit externe ayant mis en évidence les détournements), et définir un nouveau schéma fiduciaire.

Tous ces efforts ont permis d'assainir la situation financière et de proposer un nouveau cadre de travail.

Compte-tenu de la situation difficile et du temps très important requis par ce dossier, l'AFD a souhaité sortir du Chef de filât et a pu obtenir que la Banque mondiale prenne le relai, après que le gros du travail ait été accompli (schéma fiduciaire bouclé). Mais la Banque mondiale est par la suite sortie du fonds commun, et n'exerce donc pas en pratique le rôle de Chef de file, restant sur ses positions d'aide projet.

7. Enjeux et risques pour la coopération française

L'exercice d'un Chef de filât dans un contexte difficile comme c'est le cas pour l'éducation au Niger expose le bailleur de fonds à des relations tendues voire conflictuelles avec les autorités nationales. L'AFD a pu être perçue comme « technocratique », y compris par des bailleurs de fond membre du groupe de travail.

Un groupe de travail « dissident » a d'ailleurs été mis en place par l'UNICEF (Canada, CTB, Ong).

« La visibilité et la réputation de l'aide française, la maîtrise du calendrier et dialogue sectoriel et de la circulation de l'information, l'acquisition d'expériences sectorielles pour l'institution constituent incontestablement les enjeux les plus importants.

Un déficit d'image de l'institution dû aux critiques que favorise la position de leader et la conservation d'une disponibilité suffisante pour la gestion de nos concours constituent les facteurs de risques les plus importants. » (extrait de la fiche d'enquête MAEE)

8. Enseignements

Principes

L'Ambassadeur s'est largement investi et a apporté un soutien de poids à l'AFD dans la gestion du Chef de filât. S'engager dans un Chef de filât demande, selon le directeur AFD :

- Des compétences
- L'apport d'une valeur ajoutée
- Les moyens de réaliser un travail de « benchmarking »
- Les moyens de réaliser des voyages d'études et visites dans des pays à développement comparable
- Du temps dédié, permettant une bonne mutualisation des informations
- La possibilité de mobiliser sousement de l'expertise

Le Chef de file fait beaucoup plus que du secrétariat :

- Il organise et anime un travail de formation pour les décideurs politiques,
- Il est porteur d'un consensus issu des travaux du groupe de travail, ce qui demande un gros travail,
- Il doit connaître les procédures de chaque bailleur de fond du secteur,
- Il doit mettre en place les moyens d'une capitalisation.

Méthodes

Le fait que le Chef de projet Education ait été localisé à l'agence est à la fois un avantage (prise en charge du dossier au quotidien) et une limite (car cela ne permet pas le recul que peut prendre le siège vis-à-vis des positions de l'agence).

L'absence de dispositif de suivi-évaluation externe de l'évolution du programme est un handicap au travail du Chef de file.

Moyens

Le directeur AFD tire la conclusion que si les moyens nécessaire à la mission ne sont pas réunis, il est préférable de ne pas s'engager dans une mission de Chef de file. Au-delà de la fonction exercée pendant le temps d'un mandat (un ou deux ans), il faut raisonner son engagement dans le secteur sur le long terme et s'investir dans le groupe de travail.

Sources d'information pour la rédaction de cette fiche

Site OCDE, Enquête MAEE, Entretiens

Le positionnement de l'AFD vis-à-vis du Chef de filât : une question à approfondir

Le chef de filât dans le domaine de l'éducation a été assuré par l'AFD au cours de la période 2006/2007.

Des expériences examinées, il ressort que la fonction de chef de file consiste essentiellement à servir de trait d'union (représentation / porte parole) entre l'administration et la communauté des bailleurs. Le chef de file prend une part importante dans l'animation du dialogue au niveau sectoriel et facilite la production de consensus (notamment en cas de difficulté ou de crise).

Le chef de file a aussi un rôle « administratif » (circulation de l'information, gestion d'une liste de diffusion, compte rendu de réunion) et entretient dans ce cadre une certaine forme de « mémoire institutionnelle » sur le secteur (gestion documentaire).

La définition et le contenu de la fonction, ainsi que son mode de désignation et la durée du « mandat » restent souvent flous et peu formalisés.

Selon son degré d'implication, le chef de file peut jouer un rôle stratégique, peser sur l'agenda sectoriel et bénéficier d'une forte visibilité (qui paraît aller au-delà de celle favorisée par l'aide projet) tant au niveau sectoriel qu'au niveau national.

En contrepartie, le chef de file est inévitablement davantage exposé que les autres PTF vis-à-vis de ses pairs et vis-à-vis de l'administration, en particulier lorsqu'il faut résoudre une situation de conflit (comme cela a été le cas dans le domaine de l'Education)¹⁵. De plus, le chef de file doit privilégier avant tout la recherche de consensus entre partenaires au détriment parfois de ses propres positions.

L'exercice du chef de filat requiert souvent un investissement important en termes de ressources humaines (avec de fortes capacités techniques pour assurer une légitimité au niveau sectoriel). Cet investissement varie selon le degré d'implication et l'ambition du chef de file, mais aussi en fonction de sa capacité à organiser une division efficace du travail au niveau sectoriel entre les principaux partenaires concernés.

Au regard de ces différents éléments d'analyse, il ressort que la décision d'assurer un chef de filât devrait certainement s'appuyer pour l'AFD sur une réflexion préalable articulée autour de plusieurs questionnements :

- L'intérêt de la fonction en liaison avec le volume des opérations présentes et futures ;
- La valeur ajoutée susceptible d'être apportée par l'AFD (structuration de la politique sectorielle, animation du dialogue sur l'agenda stratégique sectoriel, appui au renforcement des capacités, renforcement des partenariats, etc) ;
- L'analyse approfondie des risques sectoriels, fiduciaires et politiques potentiels ;
- Les moyens à mobiliser et disponibles en interne (agences / siège) et en externe ;
- Les modalités d'organisation de la division du travail entre bailleurs en tenant compte des forces en présence et des compétences susceptibles d'être mobilisées par les autres PTF.

Dans l'hypothèse où l'AFD décide d'assurer le chef de filat dans un secteur, il paraît important de définir un agenda et une feuille de route en collaboration avec les autres partenaires, ainsi que des indicateurs et des modalités de suivi et de transfert du mandat.

¹⁵ Une partie des PTF a estimé que l'AFD avait consacré trop de temps aux aspects fiduciaires au cours de la période transitoire au détriment des aspects liés à la politique sectorielle, notamment à la qualité.

Quelques dates clés sur le partenariat dans le secteur éducation (source : Rapport final
Capitalisation sur les aides sectorielles – Cas du financement de l’Education et de la Santé au Niger)

Juin 2005	Signature de la convention de financement du Programme de soutien à la Procédure Accélérée en faveur de l’Education Pour Tous au Niger (PADEN) (8,32 M€)
Octobre 2005	Décision de non décaissement de la tranche semestrielle (1,5 M€) dans l’attente de l’audit du Fonds Commun (RAV- de 6,5 M€ sur la composante aide-programme)
Juin 2006	Conclusions de l’audit principal du FC relevant de graves irrégularités sur 4 Mrds FCFA Suspension des financements du FC
Novembre 2006	Création du Comité Technique de Suivi de la Gestion des Aides Budgétaires du PDDE
Décembre 2006	Remboursement par l’Etat nigérien de la 1 ^{ère} tranche (520 millions FCFA)
Janvier 2007	Signature du protocole organisant la période transitoire : dégel des fonds permettant la mise en œuvre d’un plan de dépenses prioritaires Conclusions de l’audit de la période complémentaire (1 ^{er} semestre 2006)
Mars 2007	Création du groupe de travail chargé de définir les nouvelles modalités de l’aide (travaux entre avril et juin 2007 n’ayant pas débouché sur une proposition consensuelle)
Juin 2007	Lettre des Partenaires Techniques et Financiers du FC sur l’état de mise en œuvre du Protocole d’accord (non respect des obligations de remboursement et absence de nouvelles modalités pour l’aide à l’éducation de base)
Juillet 2007	Lettre de réponse du Ministre de l’Economie et des Finances (MEF) rejetant la proposition d’un Compte Spécial du Trésor à partir de 2008 Remboursement par l’Etat nigérien des tranches restantes (1,009 Mrds FCFA) et au titre de l’audit complémentaire (36,4 M FCFA)
Août 2007	Réunion de concertation entre le MEF, le Ministère de l’Education Nationale et les PTF : Proposition orale du MEF en matière de modalités de gestion des aides budgétaires du PDDE et demande de formalisation de la part des PTF
Septembre 2007	Lettre du MEF formalisant la proposition du Gouvernement (Cf. annexe 2)
Octobre 2007	Nouvelle proposition des PTF (compte spécial à la BCEAO encadré par une convention de compte) rejetée par le MEF (9 octobre)

ANNEXE 10

Etude de cas : chef de file eau – SONES au Sénégal

Chef de Filât « Eau – SONES » au Sénégal	
Pays	Sénégal
Dénomination du Chef de filât	Coordination des cofinanciers dans le cadre d'un projet auprès de la Société Nationale des Eaux du Sénégal / SONES, et des autorités sénégalaises
Secteur	Hydraulique urbaine
Institution Chef de file	AFD
Durée	Depuis juillet 2007

1. Le contexte

Eléments sur le Sénégal (source : France-Diplomatie)		
PIB (2008)	M€	9560
Croissance (2008)	%	4,8
Habitants (2009)	M	12,5
PNB / Hb (2008)	€	1229
Classement IDH (rapport 2007-2008)	rang	156
Crise ou sortie de crise ou fragile	o/n	Non
Niveau de l'aide internationale		
Bailleurs présents dans le pays	nb	Tous les principaux bailleurs bilatéraux et multilatéraux. Principaux : France, Japon, Etats-Unis
Total APD (OCDE versements nets 2007)	M\$	450
Volume de l'aide internationale / Hab	\$	37
Volume de l'aide internationale / PNB	%	5
Contribution France (moyenne 2007)	M€	DCP : entre 291 et 347 M€ sur la période 2006-2010
Contribution France / APD totale	%	30
Degré d'harmonisation de l'aide		
Aide budgétaire / APD totale versée	%	21
Groupes de travail / groupes sectoriels	nb	13
Suivi de la DP par l'OCDE 2008 :		
Appropriation de l'aide par le Sénégal	Moyen	
Alignement des interventions sur les stratégies nationales de développement	Moyen	
Harmonisation des interventions des donateurs	Moyen	
Gestion de l'aide axée sur les résultats	Moyen	
Responsabilité mutuelle des donateurs et des bénéficiaires quant aux résultats	Modéré	

La stratégie nationale de développement du Sénégal s'organise autour d'une vision à long terme (« Sénégal 2015 ») et du DSRP-2 qui définit à court et moyen terme (2006-10) les objectifs en matière de lutte contre la pauvreté. Cette stratégie constitue, avec les programmes sectoriels, le cadre de référence des interventions du Gouvernement et d'harmonisation des actions des partenaires techniques et financiers (PTF).

Un plan d'actions prioritaires (PAP), annuellement actualisé et étroitement articulé autour du budget, permet de mettre en œuvre la stratégie de développement nationale. Selon l'Enquête de suivi de la pauvreté (ESPS 2005-06), 44.8 % de la population du Sénégal vit en dessous du seuil de pauvreté international d'1 USD par jour.

Aujourd'hui, le pays ne répond à aucun des huit objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), mais est sur le point d'en remplir deux (objectifs 2 et 4) et semble en mesure de pouvoir en atteindre cinq (objectifs 1, 3, 6, 7, 8), avec les changements attendus à la suite de la mise en œuvre du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP-2) pour 2006-10.

La validation, en mai 2008, du Plan d'action conjoint pour l'efficacité de l'aide au Sénégal 2008-10 témoigne de la volonté du gouvernement sénégalais et de ses partenaires de dépasser ces difficultés.

2. Le secteur et le projet cofinancé

Le Sénégal a défini une première réforme institutionnelle du secteur de l'hydraulique urbaine au milieu des années 90, dont les grands principes et objectifs étaient :

- Le transfert de la production, de la distribution et de la vente de l'eau à un opérateur privé, la Sénégalaise des Eaux (SDE) par un contrat d'affermage de dix ans
- La création d'une société de patrimoine la Société Nationale des Eaux du Sénégal (SONES) liée avec l'Etat par un contrat de concession de trente ans
- L'atteinte de l'équilibre financier du secteur à l'horizon 2003

Deux programmes ont été mis en œuvre dans ce cadre stratégique, le Programme Sectoriel Eau (1996-2004) et le Programme Eau Long Terme (2002-2007).

Des difficultés subsistent (prélèvements d'eau pour le maraichage, mauvaise maîtrise de la consommation des administrations, fuites du réseau, disparités d'accès, problèmes de qualité physico-chimique de l'eau) mais la réforme et les deux projets ont produit des résultats positifs : le déficit de production a été résorbé, l'équilibre financier du secteur a été restauré, le taux de desserte en eau a fortement progressé (79% et 63% des habitants respectivement de Dakar et des centres urbains bénéficient d'un branchement individuel, 95% et 80% de ces habitants ont accès à l'eau potable).

L'Etat du Sénégal a défini une nouvelle réforme du secteur pour la période 2007-2011, qui accompagne la mise en œuvre du PEPAM / Programme Eau Potable et Assainissement pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire.

La SONES s'est vu confier la maîtrise d'ouvrage et la responsabilité de la gestion globale du programme d'investissements prioritaires qui constitue la première phase du volet hydraulique urbaine du PEPAM.

La finalité du projet est de favoriser le développement durable de l'alimentation en eau potable des populations urbaines. Les objectifs pour 2011 sont d'accroître le taux de desserte en eau potable dans les centres urbains (taux de branchements individuels de 80% et 73% respectivement à Dakar et dans les autres centres urbains), d'améliorer la qualité de l'eau distribuée et d'assurer une gestion patrimoniale performante (renouvellement des réseaux).

Les types d'investissement éligibles¹⁶ comprennent la création, le renforcement ou l'extension de systèmes d'alimentation en eau potable en milieu urbain, l'amélioration de la qualité de l'eau distribuée et les investissements de renouvellement de réseaux et branchements. Ces investissements sont sélectionnés et mis en œuvre selon un processus continu dépendant de leur degré d'urgence, de la maturité de leur préparation, de leur complexité et de leur priorité au regard de critères de hiérarchisation prévus au programme.

Le financement du projet est assuré conjointement par plusieurs bailleurs de fonds, l'AFD, la BOAD, la BEI, la CE, associant prêts et subventions selon le schéma suivant :

M€	Prêt	Subvention	Auto financement	Total
AFD	20	1,8		21,8
BEI	15			15
BOAD	13			13
CE		8,7		8,7
SONES			1,8	1,8
Total	48	10,5	1,8	60,3

L'AFD alloue un prêt non souverain très concessionnel d'une durée de 18 ans dont 5 ans de différé d'amortissement. Le différé de 5 ans est prévu pour permettre à la SONES d'échelonner ses remboursements de dette, plusieurs de ses emprunts correspondant au financement du Projet Eau Long Terme, arrivant en phase de remboursement (il s'agit d'un prêt non souverain de l'AFD signé en 2003 pour un montant de 6,25 M€, faisant suite à un prêt non souverain de l'AFD signé en 1996 à hauteur de 53,3 M€ dans le cadre du Projet Sectoriel Eau).

La subvention de 1,8 M€ accordée à l'Etat, comprend 1,5 M€ rétrocédé à la SONES pour des études et des actions de renforcement des capacités.

L'organisation et la mise en œuvre s'inspirent d'une approche programme, adoptée en application des recommandations de la Déclaration de Paris sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide. La SONES, maître d'ouvrage du programme, se voit confier la gestion globale du programme, et des responsabilités élargies concernant la préparation, l'évaluation et la mise en œuvre des projets, le suivi des décaissements et les tâches de restitution du programme.

Cette approche a pour conséquences et se traduit par :

- La signature d'un accord entre la SONES et les bailleurs de fonds (notamment concernant les règles générales de contrôle ex post afférentes à l'approche programme retenue)
- La mise en œuvre d'une assistance technique à la SONES pour laquelle il s'agit d'un processus nouveau et complexe¹⁷
- La mise en place au sein de la SONES d'une unité de gestion de programme

3. Le mandat et les fonctions du chef de file

¹⁶ L'AFD a financé une étude d'identification et de faisabilité en 2007, qui a produit un « programme d'investissements prioritaires retenu » et une analyse économique et financière de l'impact de ce programme sur l'équilibre financier de la SONES et sa capacité à rembourser les emprunts.

¹⁷ L'accompagnement du partenaire est mis en œuvre à partir de la subvention de l'AFD de 1,8 M€, et comprend l'assistance à la maîtrise d'ouvrage sur 4 ans (orchestration de la mise en œuvre des études et travaux, appui à la modernisation de l'entreprise, étude sur les enjeux patrimoniaux) et un appui institutionnel (étude institutionnelle, étude tarifaire, étude d'opportunité de mise en place d'un Fonds gouvernemental de maintenance des réseaux des administrations).

Rappelons que la notion de Chef de file revêt deux formes principales et très différentes, celle qui concerne la responsabilité d'animation et de coordination des partenaires techniques et financiers dans un « cadre de concertation », de type groupe de travail ou groupe sectoriel au sein d'une « architecture de l'aide », et celle qui consiste à coordonner ou piloter un cofinancement. Dans la présente étude de cas, la mission de chef de file de l'AFD se situe dans les deux catégories puisqu'elle pilote un cofinancement dans le cadre d'une approche programme, et anime, avec la CE, une plate-forme des acteurs de l'eau et de l'assainissement urbain au Sénégal.

Concernant la position de chef de file dans l'approche programme ou la position de chef de file, on ne trouve que des allusions brèves dans les documents internes de l'AFD dans la période d'instruction (avril 2007) :

« compte tenu de la nature du programme et dans un souci d'appropriation et de responsabilisation des autorités sénégalaises, les principes suivants ont été privilégiés : délégation et responsabilisation de la SONES dans les étapes de choix et de mise en œuvre des projets ; et adoption des principes de cadrage ex ante du programme (manuel de procédures incluant des critères d'éligibilité) et de contrôles a posteriori ».

« des conventions de financement seront signées entre chaque bailleur de fonds et la SONES. Un accord de coopération sera en outre signé entre la SONES et les bailleurs de fonds, précisant les modalités convenues en termes d'harmonisation des procédures et de relations entre les parties. Dans cet accord, l'AFD sera désignée comme chef de file du groupe des bailleurs de fonds ».

« les contrôles sur les étapes intermédiaires de passation des marchés seront allégés en cohérence avec l'approche-programme retenue : principes de non objection sur des documents-types et d'audits ex-post. De manière générale, les procédures seront celles de l'AFD, chef de file des bailleurs de fonds ».

Aucun des documents fondateurs de l'opération (contrat de prêt BOAD SONES, protocole d'accord entre la République du Sénégal et AFD BEI BOAD, convention d'ouverture de crédit AFD – SONES, convention de financement-subvention AFD – République du Sénégal, contrat de subvention CE SONES, contrat de financement BEI – SONES) ne mentionne explicitement la mission de chef de file ni quelles responsabilités particulières seraient confiées à l'AFD.

Tout au plus est-il fait référence dans le contrat de subvention de la CE à l'applicabilité des règles de passation de marché de l'AFD « bailleur majoritaire de l'action » (nonobstant certaines restrictions concernant notamment les règles de nationalité, et moyennant certaines dérogations aux règles CE comme pour la sélection de l'auditeur). La convention de la BEI mentionne l'harmonisation et la coordination entre les bailleurs, qui devront être formalisés dans un accord de coopération, et fait plusieurs références au manuel de procédure.

Le mandat et les fonctions de chef de file, de même que la nature du chef de file n'ont pas été suffisamment concertés et discutés en amont, avec l'objectif d'aboutir à un véritable transfert de responsabilité au chef de file. Ces cadrages sont étroitement reliés aux choix concernant le niveau d'harmonisation et de coordination souhaité. Ces aspects fondamentaux n'ont pas été suffisamment discutés et approfondis entre les partenaires pour l'ensemble des sujets (conditions de décaissement, modalités de versement, etc). Cette faiblesse illustre bien les difficultés de l'harmonisation, processus long qui en est encore actuellement dans ses premières étapes.

Le schéma retenu a exigé un travail très important qui n'a pas pleinement atteint l'objectif d'harmonisation pour finalement, sur un certain nombre de sujets clés, juxtaposer des financements différents, mis en œuvre selon des procédures différentes, en additionnant les exigences des différents bailleurs de fonds.

Le cadrage des relations entre les différents acteurs, République du Sénégal, SONES, SDE, AFD, BEI, BOAD, CE a impliqué un ensemble d'accords et d'actes, pas entièrement finalisés actuellement, pour certains condition suspensive de la signature des conventions AFD et BEI, pour une large part d'entre eux condition suspensive du premier versement.

- 2006 Contrat de prêt BOAD SONES 4/07/06
- 2007 Protocole d'accord entre la République du Sénégal et AFD BEI BOAD CE 26/07/07
Convention d'ouverture de crédit AFD – SONES 26/07/07
Convention de financement (subvention) AFD – République du Sénégal 26/07/07
Contrat de subvention CE – SONES 26/11/07
Contrat de financement BEI – SONES 29/11/07
- 2008 Avenant 1 BOAD 21/08/08
Avenant 2 BOAD 10/11/08
Manuel de procédure SONES 21/10/08
- 2009 Accord de coopération SONES AFD CE BEI BOAD (04/03/09)
Accord inter-créanciers AFD BEI BOAD 05/08/09
Accord de mécanisme de paiement SONES SDE AFD BEI BOAD (02/09 non signé)
Acte de gage SONES AFD BEI BOAD (version 12/05/09 non signée)
Acte de délégation de créance SONES SDE AFD BEI BOAD (06/07/09 non signé)

La chronologie doit être mise en rapport avec la date limite de versement (31/12/2011) et la date limite d'utilisation des fonds (30/06/2012).

Le temps et l'énergie nécessaires à la mise en place effective du montage, le processus, les responsabilités réciproques, les activités nécessaires, ne sont pris en compte à aucun moment. Et n'ont pas été évalués et concertés entre les partenaires.

4. Contenus de la mission de chef de file

Un travail très lourd du chef de file a été nécessaire pendant plus de deux ans pour faire progresser l'ensemble des accords décrits plus haut, canalisé en partie par la production du manuel de procédures opérationnelles élaboré par la SONES avec l'appui d'un consultant. Ce travail a porté à la fois sur ce qui ressort de l'organisation opérationnelle de l'approche programme (constitution d'une unité de gestion, assistance à la maîtrise d'ouvrage, production d'un manuel de procédures) et ce qui ressort de l'instrument financier (accords et actes spécifiques).

L'AFD a dû conduire pas à pas les négociations entre tous les acteurs, dans le cadre d'un montage complexe qui relie les conventions de crédit entre elles par une série de conditions suspensives, et de conditions particulières touchant aux garanties, aux sûretés, aux modalités de versement. Des divergences sont apparues sur les conditions suspensives au versement, sur les délais de versement des fonds, les montants minima de versement, des exigences spécifiques comme la clause d'origine de la CE.

Conduite en parallèle, l'élaboration du manuel de procédures opérationnelles a dû tenir compte des exigences particulières de chaque bailleur de fonds telles qu'elles apparaissent dans les conventions bilatérales de financement. Le manuel précise que l'AFD est responsable de la coordination et de l'harmonisation entre les bailleurs de fonds. Les procédures et documents-types de l'AFD sont généralisés à l'ensemble du programme. En pratique il subsiste des spécificités procédurales de chacun des bailleurs de fonds qui ont compliqué le processus.

La spécificité des procédures du programme PEPAM/SONES provient de l'approche programme, du financement par des cofinanciers, et de l'adoption des principes de contrôle ex-post, responsabilisation de la SONES dans les étapes de choix et de mise en œuvre des études et travaux, adoption des principes de cadrage ex ante du programme et de contrôles a posteriori, versement du financement par tranches successives, avec néanmoins le maintien d'un contrôle ex-ante pour la passation des marchés de travaux (et matériels associés) supérieurs à 2 M€ et les marchés de prestations intellectuelles.

Le manuel des procédures opérationnelles a pris en compte les critères de dimensionnement des ouvrages et d'éligibilité des projets au programme, la procédure de consultation, la procédure de décaissement, d'engagement, reporting, ... et comporte des documents type (DAO, rapport d'audit, ...) dans ses annexes.

Sur une centaine de pages, le manuel décrit les dispositions pratiques à mettre en œuvre au sein de la SONES et donne aux différents acteurs les outils nécessaires à la gestion. Il définit le rôle et les responsabilités de chacun et détaille les procédures spécifiques relatives au projet à appliquer dans les différentes situations rencontrées, et dans le fonctionnement de ses organes de gestion. Il couvre les cycles de gestion suivant : sélection des études et travaux, passation des marchés, exécution des travaux, mobilisation des ressources, reporting, audit et contrôle.

Pour les cycles : sélection des études et travaux, passation des marchés, et mobilisation des ressources, la BOAD qui finance un programme spécifique d'investissement ayant démarré avant le programme financé par les trois âtres bailleurs, est « décrochée » et ses procédures propres s'appliquent. Pour une série d'arrangements, les conditions particulières des conventions bilatérales s'imposent (exemple des versements soumis à des conditions suspensives différentes pour chaque cofinancier, et pour le premier versement, le deuxième versement puis les suivants).

5. Enseignements

- On peut relever une contradiction, au moins dans l'esprit, entre la référence faite à la Déclaration de Paris et les conditionnalités fortes contenues dans le protocole d'accord signé avec l'Etat du Sénégal qui prévoit un vaste ensemble de mesures et d'engagements de l'Etat, dont l'inexécution entraînerait : la suspension par les bailleurs de l'instruction des projets proposés par l'Etat, la suspension de la formalisation des conventions relatives aux offres de crédit notifiées par les bailleurs, la suspension des décaissements des fonds au titre des projets financés par les bailleurs de fonds.

- La mise en cohérence de conventions signées en bilatéral, représente un travail énorme, tout particulièrement dans le cas d'un financement en prêt non souverain qui entraîne une accumulation des suretés et garanties exigées par chacun des bailleurs de fonds.

Dans le projet, l'harmonisation des procédures et la coordination entre les acteurs est envisagée sur la base de deux accords séparés, un accord de coopération entre tous les partenaires, un accord « inter-crédanciers ». Dans l'exemple, ces documents interviennent deux ans après la signature des conventions.

A l'avenir dans des situations analogues, l'idéal serait d'aboutir à la signature d'une convention unique, harmonisée à partir d'un dialogue inter-bailleurs prenant en compte le produit financier (taux, durée, garanties), les diligences (notamment anti-blanchiment et environnement). Si ce n'est pas possible, tout au moins établir les accords de cadrage entre tous les partenaires en amont des conventions ou concomitamment.

Cette logique devrait aller jusqu'à la possibilité pour les cofinanciers de se fonder et de se reposer intégralement sur la note au Conseil du CdF. Cela implique un dialogue étroit entre l'ensemble des bailleurs de fonds dans le processus d'instruction.

Dans le cas du PEPAM, il est à noter que la BOAD, intégrée à l'approche programme avait instruit son dossier bien en amont des autres bailleurs et ne participait pas véritablement au pot commun puisque son financement était ciblé sur des investissements spécifiques. Son intégration a posteriori dans une approche harmonisée a donc naturellement posé des problèmes.

- L'harmonisation se fait difficilement, le plus souvent par accumulation, ou par sélection du dispositif le plus exigeant pour le partenaire. Certains chapitres comme les procédures de passation de marché ou de décaissement des fonds peuvent être harmonisées sans trop de difficultés (une amélioration importante serait de généraliser la délégation des avis de non objection). D'autres, notamment les garanties sont très sensibles. Dans le cas du projet SONES, la convention de la BEI prévoit des garanties plus élevées que celles de l'AFD, qui s'est trouvée en tant que CdF dans la position difficile de négocier avec un partenaire ancien et de confiance des conditions plus contraignantes que par le passé.

- L'objectif final du montage et la raison d'être du CdF sont de simplifier, faciliter, soutenir l'action du partenaire national, en particulier grâce au rôle d'interlocuteur unique du bénéficiaire dévolu au CdF. La responsabilité du CdF est de faire gagner du temps au partenaire national. Au total, le montage semble bénéfique pour le partenaire national dans l'organisation du travail, mais représente pour le CdF un processus compliqué, un travail très important de coordination et de mise en forme. Les autres cofinanciers bénéficient d'une économie de temps. L'ensemble est cependant pénalisant pour tous les acteurs par l'allongement des délais de mise en œuvre du projet.

- Au quotidien, le travail de concertation est très exigeant, et coûteux en temps passé, le chef de file, interface, doit se livrer aux analyses documentaires, proposer ses analyses et interprétations aux autres cofinanciers, synthétiser les positions, transmettre au bénéficiaire, recueillir et diffuser les réactions du bénéficiaire, etc. Cette responsabilité implique une forte mobilisation des agents au siège et sur le terrain.

L'impulsion de prendre la position de CdF résulte d'une « forte pression » de la hiérarchie, mais la mission n'est pas cadrée en amont, ni en interne AFD, ni en concertation entre les partenaires. La charge de travail correspondante n'est ni définie ni évaluée en amont. Elle n'est pas imputée dans les comptes de l'action, ni valorisée entre les partenaires.

- La position de CdF se traduit généralement par un bénéfice d'image, et de reconnaissance des différents acteurs. Dans le projet SONES, cette reconnaissance existe et les partenaires sont globalement satisfaits malgré les problèmes de délais. Cependant, les acquis, en particulier le manuel de procédure, ne sont pas communiqués, par exemple dans les enceintes de l'OCDE ou de l'Union Européenne.

- Les avantages comparatifs de l'AFD ne sont pas clairement explicités et mis en avant. Les raisons présidant à la sélection de l'AFD comme chef de file, auraient pu être beaucoup plus explicites, d'autant que la légitimité et l'implication de l'AFD (active dans le secteur depuis les années 80, connaissance de la SONES, expérience de prêts à la SONES, responsabilité et financement du cadrage ex ante du projet sur la base d'une étude d'identification et de faisabilité, responsabilité et financement sous forme de subvention dans le projet du renforcement des capacités de la maîtrise d'ouvrage), sont avérées et connues de tous les acteurs.

- Tous les bailleurs ont essayé de faire des efforts d'harmonisation dans la limite des procédures qui leur sont imposées, limite cruciale dans la mesure où des cadres trop rigides ont contrarié la bonne volonté réelle de chacun des acteurs. Des progrès significatifs de l'harmonisation ne seront possibles qu'en fonction de la flexibilité que l'on pourra introduire dans les procédures internes, sachant que les volets juridique, financier, de la gestion des fonds sont très sensibles et que l'on voit mal des avancées à très court terme sur ces sujets. Le travail de CdF est donc actuellement très complexe, consommateur de

temps et de moyens importants pour le CdF. L'exemple du montage SONES au Sénégal montre que le schéma génère des délais supplémentaires pour le projet, pour tout les intervenants.

Sources

Entretiens avec les responsables du CdF de l'AFD, documents cités dans la rédaction.

ANNEXE 11

Etude de cas : chef de file suivi de la Déclaration de Paris au Sénégal

Chef de file « Suivi de la Déclaration de Paris » au Sénégal	
Pays	Sénégal
Dénomination du Chef de filât	Suivi de la Déclaration de Paris
Secteur	Transversal
Institution Chef de file	SCAC
Durée	Depuis 2006

1. Le contexte

Éléments sur le Sénégal (source : France-Diplomatie)		
PIB (2008)	M€	9560
Croissance (2008)	%	4,8
Habitants (2009)	M	12,5
PNB / Hb (2008)	€	1229
Classement IDH (rapport 2007-2008)	rang	156
Crise ou sortie de crise ou fragile	o/n	Non
Niveau de l'aide internationale		
Bailleurs présents dans le pays	nb	Tous les principaux bailleurs bilatéraux et multilatéraux sont présents. Principaux : France, Japon, Etats-Unis
Total APD (OCDE versements nets 2007)	M\$	450
Volume de l'aide internationale / Hab	\$	37
Volume de l'aide internationale / PNB	%	5
Contribution France (moyenne 2007)	M€	Document cadre de Partenariat : entre 291 et 347 M€ sur la période 2006-2010
Contribution France / APD totale	%	30
Degré d'harmonisation de l'aide		
Aide budgétaire / APD totale versée	%	21
Groupes de travail / groupes sectoriels	nb	13
Suivi de la DP par l'OCDE 2008 :		
Appropriation de l'aide par le Sénégal	Moyen	
Alignement des interventions sur les stratégies nationales de développement	Moyen	
Harmonisation des interventions des donateurs	Moyen	
Gestion de l'aide axée sur les résultats	Moyen	
Responsabilité mutuelle des donateurs et des bénéficiaires quant aux résultats	Modéré	

La stratégie nationale de développement du Sénégal s'organise autour d'une vision à long terme (« Sénégal 2015 ») et du DSRP-2 qui définit à court et moyen terme (2006-10) les objectifs en matière de lutte contre la pauvreté. Cette stratégie constitue, avec les programmes sectoriels, le cadre de référence des interventions du gouvernement et d'harmonisation des actions des partenaires techniques et financiers (PTF). Un plan d'actions prioritaires (PAP), annuellement actualisé et étroitement articulé autour du budget, permet de mettre en œuvre la stratégie de développement nationale.

Selon l'Enquête de suivi de la pauvreté (ESPS 2005-06), 44.8 % de la population du Sénégal vit en dessous du seuil de pauvreté international d'1 USD par jour.

Aujourd'hui, le pays ne répond à aucun des huit objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), mais est sur le point d'en remplir deux (objectifs 2 et 4) et semble en mesure de pouvoir en atteindre cinq (objectifs 1, 3, 6, 7, 8), avec les changements attendus à la suite de la mise en œuvre du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP-2) pour 2006-10.

La validation, en mai 2008, du Plan d'action conjoint pour l'efficacité de l'aide au Sénégal 2008-10 témoigne de la volonté du gouvernement sénégalais et de ses partenaires de dépasser ces difficultés.

2. Genèse

En 2006, le CAD-OCDE a lancé au Sénégal une première enquête sur le suivi de la Déclaration de Paris, le Sénégal s'étant porté volontaire pour cette enquête.

Au siège de l'OCDE, des Chefs de file ont été choisis pour suivre ce travail d'enquête : la France et l'USAID ont accepté cette responsabilité.

Au fil du temps, après le travail d'enquête, le Gouvernement Sénégalais a décidé de mettre en place au sein du Ministère des finances une « cellule de suivi du DSRP » (document stratégique pour la réduction de la pauvreté). Parallèlement, il a été décidé de lancer un « Agenda de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris » au Sénégal, et un membre de la cellule de suivi du DSRP a été chargé de suivre cet agenda (« Monsieur Déclaration de Paris »).

Assez naturellement, il a été demandé à la France (SCAC) et à l'USAID, qui avaient assuré un travail de suivi de l'enquête, d'apporter un appui à la personne de la cellule en charge du suivi de la mise en œuvre de la DP.

La fonction de chef de file sur cette thématique particulière diffère quelque peu de celle exercée sur des thématiques sectorielles, directement liées à des activités opérationnelles de coopération. Il s'agit d'une part de jouer un rôle « d'interface » entre le Gouvernement et les bailleurs de fonds (ou rôle de « facilitation »). Mais dans le cas particulier du Sénégal, où cette thématique peine à rencontrer une vraie appropriation politique, il s'agit également d'appuyer le Gouvernement pour une avancée significative dans la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris, traduits de manière opérationnelle dans le plan d'action adopté en mai 2008 (extrait de la fiche d'enquête MAEE 2008)

Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'un « groupe de travail », dans le sens où il n'est pas répertorié parmi les groupes de travail de l'architecture de l'aide au Sénégal, mais de quelques personnes qui se sont donné le mandat de faire progresser la mise en œuvre des principes de la DP, et de présenter/proposer leurs travaux dans le cadre des groupes de travail existants (Groupe Europe, CCPTF, certains groupes sectoriels).

L'architecture de l'aide au Sénégal a fonctionné assez longtemps sur la base de deux types de structures : (i) la « Réunion élargie des partenaires », réunissant les Ambassadeurs et les Chefs de coopération, avec deux réunions par an, le but étant à ce niveau d'assurer un suivi global du DSRP, co-présidée par la Banque mondiale et le PNUD, (ii) les 13 groupes de travail thématiques sectoriels, de fonctionnement assez hétérogène, selon l'engagement de l'animateur (plusieurs groupes ayant fait le choix de s'ouvrir à des partenaires nationaux en général après une période de « rodage » interne entre bailleurs de fonds).

Récemment, en 2008-2009, un niveau intermédiaire a été ajouté : le « Comité de concertation des partenaires techniques et financiers » (CCPTF) car il est apparu à plusieurs bailleurs de fonds qu'il manquait un niveau de concertation régulière entre Chefs de coopération en mesure d'assurer un suivi global des travaux réalisés dans les groupes sectoriels.

A noter par ailleurs qu'un « Groupe Europe » existe également, il réunit sous le Chef de filât de la DCE les bilatéraux membres de l'Union européenne.

3. Interventions de la France dans l'architecture de l'aide au Sénégal

Au cours des années 2006-2008, en plus de ce travail transversal particulier en tant que Chef de file « Suivi de la Déclaration de Paris », la France s'est fortement investie dans plusieurs groupes de travail sectoriels et a assuré un mandat de Chef de file dans les groupes suivants : Education (SCAC puis AFD), Développement rural et Sécurité alimentaire (SCAC), Pêche (SCAC), Décentralisation (SCAC).

De manière générale les objectifs des groupes de travail ont été de suivre et accompagner la mise en œuvre du CSLP (Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté).

La France est également en partie à l'origine de la mise en place, avec l'Allemagne et les Pays Bas, du Comité de concertation des partenaires techniques et financiers (réunion mensuelle des Chefs de coopération).

Enfin la France est représentée via son Ambassadeur et Chefs de coopération (SCAC, AFD) aux « Réunions élargies des partenaires ».

4. Organisation de la Cellule de suivi de la DP

3 personnes ont constitué cette cellule dans la prolongation du travail de suivi de l'enquête OCDE 2006 (1 responsable du suivi de la DP au sein du Ministère des finances du Sénégal, 1 attachée de coopération SCAC, 1 chargé de mission USAID). Ce petit groupe a fonctionné de façon informelle, avec un fort investissement en temps au cours du premier semestre 2008.

Les réunions avaient lieu au départ indifféremment dans les bureaux des uns ou des autres, puis elles se sont tenues au Ministère des finances, qui devait prendre la conduite des opérations. L'essentiel des échanges au quotidien s'est fait par téléphone et par mail.

Le responsable au Ministère des finances avait l'expérience adaptée : participation pour le Sénégal aux réunions du CAD-OCDE sur la DP et l'efficacité de l'aide, convaincu du bien fondé de la démarche. Cependant la contribution méthodologique a essentiellement reposé sur les ressources humaines SCAC et USAID.

(Extrait de la fiche d'enquête MAEE 2008)

Fonctions exercées :

- *coordination du dialogue avec les autorités (rôle de « facilitation »);*
- *échange et diffusion d'information au sein de la communauté des bailleurs de fonds ;*
- *animation au sein de la communauté des bailleurs de fonds ;*

L'attachée de coopération SCAC estime avoir passé globalement 50% de son temps sur ce travail (élaboration d'un Plan d'Action notamment), en lien avec le suivi de la DRSP.

Ce travail a fait partie de la lettre de mission de l'attachée de coopération, bien que le temps de travail ne soit pas estimé et que les résultats attendus ne soient pas mentionnés.

Il n'y a pas eu véritablement de suivi interne au SCAC sur ce dossier, personne ne demandant des comptes ; le siège parisien du MAEE n'a pas exercé de mandat ou suivi particulier, cependant une personne ressource au Bureau de l'Efficacité de l'Aide connaissait la démarche engagée.

L'attachée de coopération estime que sur ce type de dossier il n'était pas justifié de mettre en place un suivi particulier entre Paris et Dakar, car il faut connaître le détail des réalités locales pour pouvoir apporter une plus-value.

Par contre des appuis ont été apportés à la cellule par le Bureau régional du PNUD, qui comptait dans ses rangs un spécialiste français sur l'efficacité de l'aide. Ses appuis ont permis une vision comparative de la façon dont le Plan d'action sur la mise en œuvre de la DP était appréhendé dans les pays de la sous-région.

5. Liens avec les partenaires nationaux

Les liens se sont tissés dès le départ, le travail étant placé sous la coordination administrative de la cellule en charge du suivi de la DP au sein du Ministère des finances. Progressivement, les contacts au sein du ministère des finances se sont élargis en fonction des thèmes abordés.

Les assistants techniques français en poste au sein du ministère des finances ont finalement peu été sollicités, leurs champs d'action étant très spécialisés (douanes par exemple).

6. Les principaux résultats obtenus et perspectives

La « Cellule de suivi de la DP » a accompagné la formulation d'un « Plan d'action pour la mise en œuvre de la DP », et a suivi le dossier jusqu'à son adoption après son examen par divers ateliers ad hoc.

Ce travail très important, qui propose des pistes de travail concrètes pour la mise en œuvre des 5 principes de la DP, a été salué par les divers partenaires nationaux et internationaux.

Il est cependant difficile d'apprécier dans quelle mesure les intentions seront suivies d'effets.

7. Enjeux et risques pour la coopération française

La France occupe une position très particulière au sein de la communauté des bailleurs de fonds au Sénégal. Premier bilatéral en volume, partenaire de longue date du Gouvernement, ayant encore une capacité d'influence forte, la France est attendue sur de nombreux sujets et ses prises de position pèsent dans les postures de l'ensemble des bailleurs de fonds.

L'engagement du SCAC dans le cadre de la cellule « Suivi de la DP » a permis une bonne visibilité de la coopération française, les résultats ont été présentés au cours de diverses manifestations, dont l'une présidée par le Premier ministre.

Un risque serait de ne plus apparaître sur ce terrain après le départ de l'attachée de coopération (août 2009) qui s'est investie dans ce dossier et de perdre liens solides tissés avec la communauté des bailleurs et les partenaires nationaux, notamment au niveau du ministère des finances.

8. Enseignements

Principes

- L'engagement du SCAC a travers ce dossier n'a de sens que s'il est accompagné dans la durée, au-delà des contrats individuels.
- L'engagement de la France dans le Plan d'action de la mise en œuvre de la DP pourrait être accompagné d'intentions plus marquées dans les orientations stratégiques, d'autant plus dans les pays dans lesquels elle occupe le premier rang des bailleurs de fond.
- Le caractère transversal de la DP peut donner une bonne visibilité à ceux qui s'engagent, à condition que les résultats soient visibles et bien valorisés ; le travail fourni a été globalement insuffisamment exploité au niveau du SCAC et de l'ambassade.

- Une des leçons est que l'Ambassade/SCAC doit saisir toutes les occasions de « sortir du bureau », la mise en œuvre de la DP donne des opportunités de contacts forts entre bailleurs et avec les partenaires nationaux. Même si le Chef de file n'est pas français.

Méthodes

- Les groupes de travail ne travaillent pas suffisamment en « transversal », et manquent d'une vision d'ensemble (seulement 2 réunions intergroupes annuelles).
- L'attachée de coopération n'a pas eu la possibilité de prendre du temps pour capitaliser sur cette expérience de travail et le regrette. Ce temps devrait être envisagé dès le départ.
- Le fonctionnement de ce type de « petite cellule transversale » repose beaucoup sur la bonne volonté et l'engagement des personnes.

Moyens

- Ce type d'engagement demande essentiellement des ressources humaines.

Le temps de travail cumulé de l'attachée de coopération dans le cadre de l'architecture de l'aide :

- Cellule de suivi de la DP (50% du temps)
- Membre du Groupe de travail Finances publiques (25%)
- CCPTF (10%)
- Groupe Europe et Groupe Elargi (marginal)

Soit environ 85% du temps de travail dédié à la concertation inter-acteurs.

- Des moyens minimum sont cependant à prévoir pour permettre l'organisation d'ateliers et déplacements, ce qui n'a pas été prévu dans ce cas.

Les résultats enregistrés ont été possible en partie grâce au fait qu'un projet de la coopération allemande, au sein du ministère des finances (PARP), a pris en charge le financement d'ateliers de travail, et a facilité les contacts au sein du ministère.

Sources d'information pour la rédaction de cette fiche

- Site OCDE
- Enquête MAEE
- Entretiens