

Revue de la politique du Contrat de désendettement et de développement (C2D)

1 juin 2016

Ministère des Affaires étrangères et
du Développement international
Ministère des Finances et des
Comptes publics
Agence française de développement

Rapport final

Table des matières

Synthèse	6
1. Présentation de l'instrument	11
Le C2D, l'instrument français d'allègement complémentaire de la dette des PPTE.....	11
Les C2D entre 2001 et 2014	19
2. Enseignements tirés de 13 ans de mise en œuvre de la politique du C2D	22
La définition de la politique du C2D	22
La mise en œuvre des C2D	28
Le pilotage du C2D	46
Le respect du principe d'additionnalité des C2D	54
Les effets des C2D	66
3. Conclusions	77
4. Recommandations	80

Liste des acronymes et abréviations

ABG	Aide Budgétaire Globale
ABS	Aide Budgétaire Sectorielle
AFD	Agence Française de Développement
ANO	Avis de Non Objection
APD	Aide Publique au Développement
BDF	Banque de France
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BM	Banque Mondiale
C2D	Contrat de désendettement et de développement
CAD	Comité d'Aide au Développement
CDP	Cadre de Partenariat
CICID	Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement
CIEP	Centre International d'Etudes Pédagogiques
COPIL	Comité de Pilotage
COS	Comité d'Orientation Stratégique
CPAR	Country Procurement Assessment Report
CSCI	Convention de la Société Civile Ivoirienne
CSLP	Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté
CTB	Comités Techniques Bilatéraux
CTR	Comité Technique de suivi et d'évaluation des Réformes
DCP	Document Cadre de Partenariat
DFID	Department For International Development
DGCID	Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement
DGM	Direction Générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international
DGT	Direction Générale du Trésor
DSRP	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
FAPB	Fondation pour les Aires Protégées et la Protection de la Biodiversité
FCE	Fonds de concours Commun pour le secteur Educatif
FMI	Fonds Monétaire International
FoCEB	Fonds Commun pour l'Education de Base
FSP	Fonds de Solidarité Prioritaire
LF	Loi de finances
IFI	Institutions Financières Internationales
IGF	Inspection Générale des Finances
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
MAEDI	Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International
MDBS	Mécanisme D'appui Budgétaire Multi Bailleurs
MINEFI	Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
Mio	Million
Mrd	Milliard
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement

OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
PAF	Performance Assessment Framework
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PFDD	Plateforme Dette & Développement
PFIAD	Plateforme d'Information et d'Action sur la dette au Cameroun
PMA	Pays les Moins Avancés
PNDP	Programme National de Développement Participatif
PNDSE	Programme National de Développement du Secteur Educatif
PPP	Pays Pauvres Prioritaires
PTPE	Pays Pauvres Très Endettés
PSDEF	Programme Sectoriel de Développement de l'Education et de la Formation
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RAP	Rapport Annuel de Performances
RDC	République Démocratique du Congo
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
SE	Service économique (services à l'étranger de la DGT)
SIDA	Syndrome d'Immuno Déficience Acquise
SWAP	Sector Wide Approach
UE	Union Européenne
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
VAN	Valeur Actuelle Nette
VIH	Virus de l'Immunodéficience Humaine
ZSP	Zone de Solidarité Prioritaire

Liste des tableaux

Tableau 1: Les objectifs du C2D	13
Tableau 2: Ensemble des C2D signés entre 2001 et 2014, montant en Mio EUR.....	20
Tableau 3: les trois profils de C2D en fonction de leurs caractéristiques institutionnelles.....	21
Tableau 4: Liste des C2D actifs ou à venir, montants en Mio EUR	26
Tableau 5: Evolution des montants de l'APD, des dons et des prêts pour l'ensemble des pays et les 18 pays C2D, en millions de dollars US (source : OCDE/CAD).....	55
Tableau 6 : Evolution des montants des dons accordés par le MAE et l'AFD hors annulation de dettes, aide d'urgence et aide alimentaire et hors C2D, en moyennes mobiles et en millions d'euros.....	57
Tableau 7: Evolution des dons hors aide d'urgence et hors C2D, calculée sur la base des moyennes	58
Tableau 8: Répartition des crédits de la mission aide publique au développement, crédits de paiement (CP) consommés, en millions d'euros.....	61
Tableau 9: Evolution de certains éléments du programme 209, CP en millions d'euros.....	61
Tableau 10 : Encours de la dette publique extérieure et de la dette C2D par rapport au PIB 2000 à 2013.....	71

Liste des figures

Figure 1: Le C2D dans le processus d'annulation de la dette.....	17
Figure 2: Le système de financement des C2D par annulation de la dette.....	18
Figure 3: Evolutions de l'APD totale nette, des dons totaux, des dons hors annulation de dette et des dons hors annulation de dette et hors C2D, pour les 18 pays C2D en millions de dollars US (source : OCDE/CAD)	56
Figure 4: Evolutions comparées des dons AFD et MAE hors versements C2D (excepté pour la courbe grise) entre les pays ZSP sans C2D et les pays ZSP avec C2D, en moyennes mobiles et en millions d'euros	58
Figure 5: Répartition des crédits de la mission "aide publique au développement" entre les programmes 110 et 209 & 301, crédits de paiement (CP) consommés, millions d'euros.....	62
Figure 6: Evolution des dotations C2D, FSP et AFD au sein du programme 209, en millions d'euros et en % du total du programme 209.....	63
Figure 7: Evolution du mode de financement des C2D - programme 209 et autres financements - en millions d'euros et en %	64

Synthèse

La politique du C2D a été lancée en 2001 concrétisant l'engagement bilatéral de la France d'annuler les dettes des pays ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative « Pays Pauvres Très Endettés » (PPTE). Ce mécanisme de refinancement par dons des échéances remboursées dans le cadre de contrats de C2D couvre un montant total de dette supérieur à 5 milliards d'euros. Après plus d'une décennie de mise en œuvre et plus de 1,661 milliard d'euros de dettes annulées par ce mécanisme, la Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM) du Ministère des Affaires étrangères et du Développement international, conjointement avec la Direction générale du Trésor (DG Trésor) du Ministère des Finances et des Comptes publics et l'Agence française de développement (AFD), ont souhaité **conduire une revue de la politique du C2D**.

La revue présente des objectifs d'une double nature : formative et de redevabilité. Elle vise, d'une part, à fournir des éléments de réponse permettant d'améliorer le pilotage du dispositif au niveau global et la définition des C2D à venir. D'autre part, elle doit permettre de rendre compte auprès des parlementaires et de la société civile de « la contribution de la politique C2D à la politique française de coopération au développement »¹.

Cette synthèse présente les principaux constats et conclusions de l'étude.

Chiffres clés (au 31/12/2014)

1,661 milliard d'euros ont été remboursés par les pays bénéficiaires dans le cadre du C2D, le même montant leur a été reversé.

31% des dettes à annuler sous C2D ont déjà été refinancées aux pays bénéficiaires.

63% des montants refinancés sous C2D avaient été décaissés au 31/12/2014, soit 1,052 milliard d'euros.

600 millions d'euros étaient immobilisés sur les comptes des banques centrales dans les pays bénéficiaires au 31/12/2014.

77% des montants approuvés ont été exécutés sous forme d'aide projet, en particulier dans les très gros C2D. Si on exclut ces C2D « hors norme » de l'analyse, l'aide budgétaire a été fortement mobilisée dans le cadre des autres types de C2D.

Concernant les principaux secteurs d'intervention des C2D, l'étude montre que 25% des montants approuvés ont été dirigés vers le secteur des infrastructures, 20% vers le secteur de l'éducation, 10% vers le secteur de la santé et 9% pour des activités agricoles.

La définition de la politique du C2D

Le C2D, une singularité française...

Le C2D a été et reste une singularité française. Le choix de la France de recourir à un dispositif singulier prend sa source dans la volonté de sécuriser les marges de manœuvre dégagées par les annulations de dette, la nécessité de traiter des dettes importantes et en partie chroniques, et un contexte budgétaire qui a poussé à construire un dispositif

¹ Termes de Référence de la présente revue, p.6

extrabudgétaire. Les efforts de communication et d'explication du C2D et de sa doctrine ont été insuffisants au plan international et vis-à-vis des autres PTF, notamment au sein du CAD de l'OCDE. Cela a pu nuire à la bonne compréhension du dispositif dès le départ, voire à son adoption par d'autres bailleurs.

... dont les principes directeurs ont été développés tout au long de la mise en œuvre du dispositif.

Les principes de la doctrine générale des C2D se sont construits progressivement au gré des difficultés rencontrées, des évolutions du contexte d'intervention et des nouveaux enjeux pour le C2D. Le comité de pilotage a joué un rôle central dans les évolutions de la doctrine. Le C2D, dispositif inédit, a dû faire évoluer en permanence ses principes d'intervention, déclinés et adaptés localement au cas par cas. Ceci témoigne de la souplesse, de l'adaptabilité et du pragmatisme dont l'instrument a su faire preuve. La longévité de l'instrument C2D en a également fait un laboratoire des évolutions et débats de l'APD sur les 15 dernières années.

Mise en œuvre de l'instrument & respect des principes de doctrine

La sélection des points d'affectation a résulté d'un processus homogène mais se basant sur des critères adaptés au cas par cas et sur lesquels l'influence française est restée forte

Le processus de sélection des points d'affectation a été appliqué conformément aux modalités prévues dans la doctrine. En revanche, les critères de sélection et leur poids ont été définis de manière pragmatique et adaptés au cas par cas. L'influence française sur le choix des secteurs et points d'affectation est restée forte, en particulier l'expertise sectorielle de l'AFD. Cela a permis d'éviter une dispersion des actions et la prise en compte des capacités d'absorption des secteurs / points d'affectation concernés. La France a également valorisé l'existence de dialogue sur les politiques sectorielles et d'un cadre concerté avec les autres PTF dans la sélection des points d'affectation.

Les C2D, en particulier les plus importants, ont majoritairement recouru à l'aide projet, alors que le cadre de sélection des modalités d'exécution n'est pas formalisé mais a été adapté au cas par cas

De manière générale, l'aide projet représente la modalité d'exécution privilégiée, cumulant 77% des montants approuvés entre 2001 et 2014. Il existe une corrélation négative entre les montants approuvés et la part des aides budgétaires dans ces montants. La sélection des modalités d'exécution des C2D (que ce soit sous forme d'aide projet, aide programme, aide budgétaire sectorielle ou aide budgétaire globale) repose principalement sur trois critères, à savoir 1) la prise en compte des capacités d'absorption du pays bénéficiaire, 2) l'analyse du risque fiduciaire ainsi que 3) les pratiques mises en œuvre par les autres PTF. Dans certains cas, cette sélection a pu relever d'une autre logique, conduisant à la mise en œuvre de modalités d'exécution parfois en contradiction avec les éléments de doctrine sur ces instruments.

Une volonté d'association de la société civile encore inachevée

L'implication active de la société civile à la mise en œuvre et au suivi du C2D est un principe majeur du dispositif, affirmé dès la première formalisation de la doctrine. Pourtant, sa déclinaison dans la pratique a été peu approfondie, la société civile restant le plus souvent et au mieux représentée au sein des instances de suivi. Le C2D a eu un effet mineur sur la structuration des OSC, du fait de leur implication variable dans la mise en œuvre et le suivi des C2D, et d'actions trop rares de renforcement de leurs capacités. Malgré quelques « bonnes pratiques » en la matière, le rôle des OSC dans le dispositif des C2D est apparu marginal au regard de la volonté affichée dans la doctrine d'« étroitement associer » les représentants de la société civile à la préparation et à l'exécution des C2D. Parmi les

principaux obstacles observés apparaissent le manque de formalisation des modalités d'association de la société civile dans la mise en œuvre et le suivi et la question de la légitimité des représentants de la société civile et notamment de la façon dont ils sont désignés (initiatives des autorités / initiatives des OSC elles-mêmes).

Des principes internationaux repris explicitement dans la doctrine mais dont l'application fut à géométrie variable au niveau des C2D

Les principes mis en avant dans les C2D font assez largement écho aux débats internationaux sur la nécessaire re-légitimation de l'aide et la recherche d'une meilleure efficacité. L'application de ces principes a été variable en fonction du contexte des pays, de l'importance des moyens financiers concernés, des capacités d'absorption des pays et des institutions concernées, du risque fiduciaire à prendre en compte ainsi que de la pression à décaisser. Globalement, les principes de prévisibilité, de dialogue sectoriels, d'alignement, de coordination et d'harmonisation avec les autres bailleurs ont été appliqués avec réussite. En revanche, des difficultés plus importantes ont été observées dans l'application des principes d'appropriation, de dialogue avec la société civile, de transparence et de redevabilité.

Le pilotage des C2D

Un suivi-évaluation à double niveaux

Le dispositif de suivi-évaluation du C2D s'opère à deux niveaux. Au niveau global, le suivi s'est essentiellement porté sur les opérations financières de premier niveau (notamment versements sur le compte de la banque centrale), et au niveau local, la principale problématique observée est celle de la difficile centralisation des informations produites au sein des pays. La qualité du suivi des programmes de chaque pays a été très variable, dépendant principalement de la capacité des secrétariats techniques à produire les informations nécessaires à ce suivi. Les instances de pilotage, formelles ou davantage *ad hoc* dans les petits C2D, ont néanmoins fait preuve de pragmatisme, de flexibilité et de souplesse, afin de faciliter la mise en œuvre des projets et programmes tout en permettant d'identifier et de lever les facteurs de blocage. Elles ont néanmoins fait défaut dans leur mission de transparence et de redevabilité, notamment vis-à-vis de la société civile. De même, leur travail n'a pas fait l'objet de démarche de capitalisation et de partage, la logique de cloisonnement entre les différents C2D restant assez forte en ce qui concerne le suivi-évaluation.

Une additionnalité occultée par la baisse des dons qui a pesé sur la légitimité de l'instrument

Le principe d'additionnalité a été entériné dès le lancement du dispositif. Cependant, cet engagement apparaît moins respecté à partir de 2007 dans l'allocation des volumes d'aide aux pays concernés. Les versements C2D de l'AFD sont bien venus s'ajouter à la composante « dons » de l'APD française, mais sur des enveloppes de dons en diminution sensible à partir de 2007, que les C2D n'ont pas totalement compensé (en particulier les dons du MAE et de l'AFD destinés au financement de projets). De ce fait, les C2D sont apparus comme un moyen d'occulter la baisse des dons de l'aide française. De même, la logique du financement budgétaire des C2D a conduit à financer plusieurs années de suite une partie du C2D sur des lignes budgétaires non alimentées en conséquence (programme 209), contredisant ainsi et à la source l'engagement d'additionnalité annoncé dès le départ. Au-delà de son analyse statistique, l'additionnalité n'a pas été perçue par les pays bénéficiaires qui n'ont vu principalement qu'une baisse des financements de l'aide française. Ceci a pu peser sur la légitimité de l'instrument censé apporter des moyens financiers additionnels.

Les effets du C2D : entre outil de l'APD et instrument de dialogue

Un dispositif qui permet de sécuriser les marges de manœuvre dégagées vers des projets qui contribuent à lutter contre la pauvreté

La volonté de sécuriser les marges de manœuvre dégagées par les annulations de dette a été une des principales raisons d'être du dispositif et constitue la principale plus-value du C2D par rapport aux annulations sèches. Les fonds ont été très majoritairement fléchés vers des projets s'inscrivant dans les priorités de la France et du pays partenaire en matière de lutte contre la pauvreté et principalement dans les domaines des infrastructures, de l'éducation et de la santé.

Un effet marginal sur le niveau d'endettement des pays du fait d'une pression de la dette réduite en amont de la signature des C2D et du faible poids des créances à refinancer sous C2D dans l'endettement total des pays

Le C2D intervient après le point d'achèvement de l'initiative PPTE qui est censé marquer le moment où les pays bénéficiaires ont restauré leur solvabilité. Le C2D intervient donc dans un contexte où la pression de la dette a largement été allégée en amont de sa signature. De surcroît, le poids des créances à refinancer sous C2D est faible. Dans la plupart des pays, (12 sur les 18 pays qui mettent en place des C2D), le poids de l'encours de la dette retraitée au titre des C2D reste inférieur à 1% du PIB au moment de leur lancement. Seulement dans quatre pays (Mauritanie, Guinée, Congo et Mozambique) on note des ratios d'encours de la dette C2D par rapport au PIB se situant entre 2% et 5%. Il est dès lors possible de considérer que l'impact sur la solvabilité et la soutenabilité de la dette transformée en C2D est négligeable.

Ceci étant, la mesure des effets du C2D sur la solvabilité et la gestion de l'endettement par les pays bénéficiaires ne peut être que parcellaire dans le cadre de cette étude, notamment du fait de l'impossible attribution des effets au C2D. Ce point pouvant faire l'objet d'une étude d'impact à part entière.

Une visibilité auprès des bénéficiaires finaux variable selon les modalités de mise en œuvre

De manière générale, l'instrument souffre d'une mauvaise compréhension de sa mécanique, voire de méconnaissance généralisée, aussi bien dans les administrations centrales parisiennes qu'aux sièges des autres bailleurs. Il existe un hiatus entre les acteurs de terrain qui connaissent l'instrument, y compris les autres bailleurs, et les sièges parisiens et dans les pays d'origine des bailleurs. Le C2D a probablement pâti d'une faible communication et d'un effort très limité de pédagogie dès le départ.

La visibilité des projets C2D est assez faible sur l'ensemble du portefeuille des C2D, mais ce constat doit être nuancé dans les pays où les programmes sont importants (RDC, Congo, Cameroun, Côte d'Ivoire). Si les C2D ont eu peu d'effet sur la visibilité de la France du fait d'efforts de communication globalement insuffisants, ils ont cependant, parfois permis à la France d'intégrer des instances multi-bailleurs et de prendre part au dialogue sur les politiques sectorielles et ainsi de redonner de la visibilité à la France au sein de ces instances.

Le C2D permet, dans certains pays, de maintenir ou renforcer la présence de la coopération française, et parfois de créer un effet levier sur les autres outils de la coopération française

Les C2D ont parfois permis de mettre en place des partenariats sur le long terme, allant au-delà des seuls engagements pris dans le cadre des C2D et d'avoir un effet levier sur d'autres projets de coopération. Ils maintiennent une présence de l'aide française dans des pays et des secteurs où, compte tenu de la réduction des budgets d'aide, le maintien de financements de projets n'aurait pu être défendu. Les C2D ont parfois également permis à l'AFD de préparer le

terrain et d'ouvrir la voie à des appuis ultérieurs de plus grande ampleur avec ses instruments classiques de financement (prêts souverains).

Le C2D, vecteur de dialogue politique et d'influence

Le C2D implique une négociation avec les contreparties nationales en amont de sa signature, et un dialogue politique lors de sa mise en œuvre, en particulier lorsqu'il recourt aux aides budgétaires. Il représente donc un levier de renforcement de la présence et de l'influence de la France dans les pays bénéficiaires et auprès des autres PTF. Cela se vérifie tant dans les pays où elle est historiquement très présente que dans les pays dans lesquels elle est un petit bailleur, et où le C2D lui a permis d'intégrer les instances de concertation multi-bailleurs et de participer aux dialogues sectoriels. Le C2D a permis et permet de maintenir, voire de renforcer, les relations et le dialogue avec l'ensemble des parties prenantes, et de ce fait d'assurer la présence française.

Après plus d'une décennie de mise en œuvre et plus de 1,661 milliard d'euros de dettes annulées par ce mécanisme, la Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM), conjointement avec la Direction générale du Trésor (DG Trésor) et l'Agence française de développement (AFD), ont souhaité conduire **une revue de la politique du C2D**. Cette revue répond à la demande du comité de pilotage du C2D d'avril 2012, au souhait des parlementaires et des organisations de la société civile, ainsi qu'une recommandation formulée par la Cour des comptes dans son rapport relatif à la politique française d'aide publique au développement (APD).

Le présent rapport présente les résultats de cette revue, en particulier la réponse aux questions d'évaluation. Le rapport se décompose comme suit :

- La **section 1** présente de manière synthétique l'instrument, ses principes de mise en œuvre et ses réalisations ;
- La **section 2** présente les principaux enseignements tirés de la politique du C2D ;
- La **section 3** présente une conclusion générale de la revue ; et
- La **section 4** propose des recommandations.

Le volume 2 du présent rapport compile les annexes.

1. Présentation de l'instrument

Le C2D, l'instrument français d'allègement complémentaire de la dette des PPTE

L'initiative PPTE

Le C2D concrétise l'engagement français de Cologne pris en 1999 d'annuler la totalité de ses créances d'APD pour les pays engagés dans l'initiative PPTE. Il prolonge ainsi les annulations de dettes multilatérales et bilatérales consenties dans le cadre de l'initiative PPTE par des **annulations de dettes bilatérales additionnelles** prenant la forme d'un refinancement en dons des créances d'APD résiduelles remboursées par le pays bénéficiaire.

Démarche conjointe du Fonds Monétaire International (FMI) et de la Banque Mondiale (BM), l'initiative PPTE, mise en œuvre à partir de septembre 1996 et renforcée en 1999, vise à assurer un allègement substantiel et rapide de la dette des pays pauvres très endettés pour la ramener à un niveau défini comme soutenable. Le montant total des allègements de dette au titre de la seule initiative PPTE s'élèvent à 74 milliards de dollars² pour les 39 pays éligibles. Au 31 décembre 2013, la France avait annulé environ 20 milliards d'euros de dettes dues par les pays éligibles à l'initiative PPTE, dont près de 10 milliards d'euros dans le cadre du Club de Paris et le reste dans un cadre bilatéral. Cela fait de la France **le premier contributeur à l'initiative PPTE**³.

L'initiative PPTE est ouverte aux pays respectant certains critères d'éligibilité⁴ et qui atteignent tout d'abord le *point de décision* pour lequel une analyse de la soutenabilité de leur dette est effectuée et un objectif de réduction de dette est défini. Une phase de transition s'engage alors durant laquelle les pays éligibles commencent à mettre en place le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) et les créanciers multilatéraux consentent de premiers allègements sur le service de la dette qui peuvent donner lieu à la création de fonds de contrepartie (dits fonds PPTE). Sous réserve de l'exécution des réformes décidées lors du point de décision et d'une bonne application des autres programmes soutenus par des prêts du FMI et la Banque Mondiale, le pays atteint alors *le point d'achèvement* où il reçoit la réduction intégrale et irrévocable de sa dette extérieure, multilatérale et bilatérale, telle que prévue au point de décision. De nombreux créanciers bilatéraux membres du Club de Paris sont allés au-delà des seuls allègements de dettes octroyés dans le cadre de l'initiative PPTE et ont mis en place des initiatives complémentaires visant à proposer des allègements sur les créances restantes.

Alors que la plupart des créanciers bilatéraux, dont les créances restantes portaient sur des montants beaucoup plus faibles, ont opté pour une annulation pure et simple des créances restantes, la France a, pour une partie de ses créances restantes, à savoir les créances APD *pre* et *post* date butoir restantes⁵, recouru à un mécanisme spécifique : **le C2D**. Ce dernier prévoit le refinancement par dons des créances remboursées par le pays débiteur, et l'affectation de ces dons au financement de projets et programmes de réduction de la pauvreté définis durant la phase de négociation des C2D.

² En valeur actuelle nette à fin 2012

³ Source : « Les efforts de la France en matière d'allègement de dette », <http://www.tresor.economie.gouv.fr>

⁴ Être éligible exclusivement au guichet de prêts concessionnels de l'AID (Association internationale de Développement) et à la Facilité concessionnelle du FMI (Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance - FRPC) ; présenter des indicateurs d'endettement supérieurs aux seuils de l'initiative PPTE ; être engagé dans des réformes et des programmes de politique économique appuyés par le FMI et la BM, et avoir élaboré un Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP).

⁵ Le reste des créances composé des créances commerciales *pre* date butoir non annulées dans le cadre de l'initiative PPTE fait l'objet d'une annulation sèche.

Le C2D n'est pas le seul mécanisme visant à lier les annulations de dettes au financement de programmes de développement dans les pays bénéficiaires. La Suisse, l'Italie, l'Allemagne, l'Espagne ou encore le Canada ont mis en place des mécanismes de **conversion des créances de dette en programmes de développement** (*debt swap for development*). Ce type de mécanisme a été développé dans les années 1990 et a pris des formes variées en fonction des pays. De manière générale, ces mécanismes recourent le plus souvent à une tierce-partie (généralement une ONG) qui rachète les créances en question au pays créancier, et à un prix décoté. Pour ensuite les revendre au pays créditeur avec une décote supplémentaire. Le fruit de cette vente finance alors des programmes de développement décidés en accord avec le pays. Par exemple, l'Italie a lancé le programme KIDDP (*Kenyan Italian debt for development program*) qui repose sur la création d'un fonds de contrepartie dans le pays bénéficiaire sur lequel le pays bénéficiaire verse, selon un échéancier prédéfini un montant en monnaie nationale correspondant à une part des créances annulées. Ces montants venant ensuite financer des projets de développement⁶. A la différence de ce type de mécanisme, le C2D prévoit le remboursement des créances à leur échéance et donc un flux financier réel du pays bénéficiaire vers la France. De même, le C2D apparaît plus ambitieux à la fois du fait des montants en jeu, de l'importance de la phase de négociation et des multiples formes que peuvent prendre les subventions accordées (là où les mécanismes de conversion cités recourent quasi exclusivement au financement de projets). Avec le C2D, la France s'est donc dotée du mécanisme le plus sophistiqué mettant en œuvre un remboursement et un refinancement des créances.

Les objectifs et la doctrine des C2D

La France s'est engagée à annuler ses créances d'APD résiduelles subsistantes au terme de l'initiative PPTE, ce qui représente donc un effort budgétaire supplémentaire pour l'Etat français, et *in fine*, pour les contribuables. En contrepartie, elle a mis en place un dispositif pour s'assurer que ces fonds servent réellement l'objectif de lutte contre la pauvreté dans les pays bénéficiaires. Une autre caractéristique essentielle du C2D est que l'annulation des créances résiduelles ne se fait pas en une seule fois, comme pour l'initiative PPTE au moment du point d'achèvement, mais de manière échelonnée dans le temps en fonction de l'échéancier de remboursement des dettes d'APD résiduelles. L'effort budgétaire consenti est donc réparti dans le temps.

Ainsi défini, le C2D poursuit des objectifs multiples. Sa finalité affichée est de contribuer à la lutte contre la pauvreté et au développement socio-économique des pays les plus pauvres. Mais il vise simultanément un objectif de modernisation de l'APD française et la sécurisation de l'utilisation des marges de manœuvre créées par l'allègement de la dette. En effet, ce dispositif sécurise l'utilisation des fonds dégagés par l'annulation de la dette, car les pays continuent à rembourser leurs créances à échéance, avant d'en être remboursés sous forme de dons (sur un compte soumis à double signature) de montants identiques pour financer des programmes de réduction de la pauvreté définis lors de l'élaboration du C2D.

Il participe aussi à la modernisation des outils de la coopération française en permettant une plus grande appropriation et responsabilisation des pays bénéficiaires en inscrivant l'aide apportée dans les stratégies nationales (du pays bénéficiaire et de la France en matière de coopération). Cette appropriation et responsabilisation se fait notamment à travers le dialogue politique avec les pays bénéficiaires, pour s'accorder sur la façon dont les fonds reversés seront déployés.

Les objectifs du C2D traduisent la double logique de l'instrument, entre instrument diplomatique et outil rénové de l'APD. Se côtoient ainsi des objectifs explicites, largement documentés dans les notes de doctrines, et des objectifs plus implicites, autour desquels

⁶ Ces initiatives sont présentées en annexe 6.

l'étude a tenté de construire un consensus ; le constat initial étant l'absence d'objectifs clairement hiérarchisés et partagés par tous les acteurs. Aussi, les objectifs du C2D peuvent se lire à plusieurs niveaux :

Tableau 1: Les objectifs du C2D

	Objectifs externes	Objectifs internes
Globaux	• Réduction additionnelle de la dette ; • Contribution directe aux politiques de lutte contre la pauvreté.	• Modernisation de la coopération entre la France et ses partenaires ; • Renforcement de la cohérence d'ensemble et du dialogue entre les acteurs de la coopération française (MAEDI, DGT et AFD).
Spécifiques	• Renforcement du dialogue entre les Etats et leur société civile ; • Soutien aux investissements ; • Montée en compétences des administrations nationales, développement des capacités. • Favoriser l'appropriation et la responsabilisation des pays bénéficiaires.	• Etalement de l'effort budgétaire lié à l'annulation de dette ; • Assurer un contrôle sur l'utilisation des marges de manœuvre dégagées et sécuriser le fléchage des fonds reversés.

Compte tenu de l'importance des volumes financiers en jeu et de la durée de vie de l'instrument, le C2D fait figure de « caisse de résonance » des évolutions et débats autour de l'APD sur les quinze dernières années, et cristallise la spécificité de l'architecture institutionnelle française en matière de coopération au développement. En effet, le dispositif institutionnel des C2D est le seul à refléter aussi fortement sur le terrain l'organisation tripartite (MAEDI, MINEFI, AFD) qui prévaut dans le pilotage et l'exécution des politiques d'APD françaises.

La formulation de la doctrine des C2D

Les modalités de mise en œuvre de la politique du C2D ont fait l'objet d'une doctrine qui s'est enrichie et précisée tout au long de la mise en œuvre du dispositif. La doctrine définit le cadre général d'intervention des C2D, fixant les principes directeurs de négociation, de mise en œuvre et de suivi des C2D dans chaque pays. La première expression d'une doctrine a été formalisée en 2001, puis celle-ci a été reprise en 2002, et reprécisée en 2006, notamment pour permettre la mise en place des C2D de montants importants au Cameroun, en Côte d'Ivoire et au Congo.

Un premier document d'avril 2001⁷ définit les principes généraux des C2D destinés à financer les politiques de lutte contre la pauvreté mises en œuvre par les pays partenaires. Les C2D constituent un vecteur de nouvelles pratiques reflétant l'effort de modernisation des modalités d'allocation de l'aide, selon le partage des compétences des institutions entériné par la réforme du dispositif institutionnel français de 1998, dans le respect d'un nouvel esprit de partenariat entre les différentes institutions françaises concernées et avec la société civile. Les efforts de modernisation des pratiques de l'aide française sont déclinés autour de quelques principes qui fondent les modalités de mise en œuvre :

- L'association de la société civile à leur mise en œuvre et à leur suivi ;
- La recherche de concentration sur un nombre limité de programmes sectoriels (2 ou 3 programmes au plus) ;

⁷ « Principes, modalités de préparation et de mise en œuvre des C2D » est co-rédigé par la DGM et la Direction Générale du Trésor et signé conjointement par les deux directeurs, Mireille Guigaz et Nicolas Bézard

- Le choix des programmes défini dans le cadre de missions conjointes DGM/DGT qui conduisent la négociation avec les autorités locales ;
- Un dispositif local de pilotage et de suivi assuré par un Comité d'orientation et de suivi (COS), ouvert à la participation de représentants de la société civile (ONG du Sud et du Nord) et des collectivités locales ;
- L'instruction des programmes et projets assurée par l'AFD ou les SCAC selon les compétences sectorielles.

Les pays éligibles sont classés en deux groupes, selon que les encours à refinancer sont supérieurs à 50 millions d'euros (pays alors bénéficiaires d'un C2D « normal ») ou inférieurs à 50 millions d'euros, auquel cas ils bénéficieront d'un C2D dit « allégé » (procédures simplifiées, cofinancement avec d'autres bailleurs privilégié).

La doctrine est ensuite précisée en mai 2002⁸. Sont notamment clarifiées en termes opérationnels, la démarche de préparation, de négociation et de mise en œuvre des C2D. Cela à l'éclairage des premières expériences de C2D lancées au Mozambique, en Ouganda, ou en préparation au Cameroun et en Mauritanie.

La finalité de l'outil en matière de lutte contre la pauvreté et l'atteinte des OMD est rappelée. Cette finalité est associée à l'objectif de modernisation des pratiques de l'aide française en recherchant une meilleure appropriation par les Etats partenaires, en particulier au travers du passage des financements par les budgets des Etats, et la responsabilisation des partenaires. Le principe d'additionnalité des moyens, tel qu'il résulte des engagements pris au sommet de Cologne (juin 1999), est également rappelé, le traitement des annulations de dettes ne devant pas se substituer à l'APD versée par d'autres canaux.

Les principes rappelés concernent l'intégration dans les DSRP, la nécessaire cohérence avec les autres instruments de l'aide française, la coordination et l'harmonisation avec les autres bailleurs, l'association de la société civile à la définition et à l'exécution des programmes. Les critères de mise en œuvre ont trait à la rapidité des décaissements de 1er niveau (versement au pays), l'efficacité et la qualité des opérations, la traçabilité des fonds et la visibilité de l'aide française dans le processus.

Les modalités opérationnelles proposées recommandent :

- D'intégrer de préférence les opérations dans des programmes sectoriels existants ;
- De choisir le canal de financement en fonction des contraintes du pays, tout en privilégiant autant que possible le canal des aides budgétaires affectées⁹.

La répartition des rôles est clarifiée :

- L'ensemble du dispositif est coordonné par un comité de pilotage central à Paris composé de représentants des trois institutions françaises (MAEDI, DGT, AFD), le secrétariat en est assuré par l'AFD ; le comité de pilotage arrête les grandes orientations, examine les calendriers et valide les mandats de négociation ;
- Les secteurs d'affectation doivent être définis le plus tôt possible dans le cadre de missions d'orientation tripartites (MAEDI, DGT, avec l'appui technique de l'AFD) afin que les études préalables soient réalisées avant l'atteinte du point d'achèvement ;

⁸ « Volet bilatéral de l'initiative PPTE renforcée, modalités de mise en œuvre », DGCID, DGT, AFD

⁹ Les modalités proposées recouvrent le champ complet : aide projet, aide budgétaire affectée sur une ligne budgétaire (dans ou hors d'un programme sectoriel), un fonds spécial ou un fonds d'investissement, aide budgétaire non affectée ; le choix est proposé selon une approche pragmatique en fonction des spécificités du pays et de l'importance donnée à chacun des 5 critères retenus : rapidité des décaissements, efficacité/qualité, appropriation, traçabilité et visibilité, harmonisation avec les autres bailleurs.

- Les domaines visés recouvrent 4 secteurs d'intervention¹⁰ : l'éducation de base et la formation professionnelle, les soins de santé primaire et la lutte contre les grandes endémies, les équipements et infrastructures des collectivités locales, l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles ;
- Les procédures de l'AFD s'imposent pour l'instruction et l'exécution des programmes.

On peut donc considérer qu'à partir de mai 2002 la doctrine du C2D et ses dispositions de mise en œuvre sont arrêtées dans ses grands principes. Une nouvelle réécriture de la doctrine des C2D est intervenue en 2005 et 2006. Elle apparaît dans 2 documents¹¹ : Celle-ci change peu, les objectifs, l'esprit et les principes restent les mêmes. Certains principes d'intervention y sont précisés :

- Concentration des financements sur un nombre réduits de points d'affectation (programmes) ;
- Priorité donnée à des mises en œuvre sous forme d'aides sectorielles ou d'aides budgétaires globales lorsque les conditions sont réunies, l'aide projet devenant l'exception ;
- L'exigence de mise en place d'un COS est assouplie, de manière à ne pas faire double emploi avec le dialogue mené avec les autorités locales et les autres bailleurs autour du suivi et de l'évaluation des DSRP.

Les principales évolutions introduites concernent :

- L'abaissement des seuils donnant lieu à un traitement simplifié pour les C2D de faible montant, définis par un cumul des créances refinancées inférieur à 20 millions d'euros. Les pays concernés bénéficient alors d'un allègement des procédures, ils peuvent notamment mixer sur un même programme ciblé sur les OMD des financements classiques de l'AFD et des financements C2D, ou confier l'intégralité de la gestion des fonds à la Commission européenne ou un autre bailleur européen ;
- L'allongement de la durée des C2D portée à 5 ans si nécessaire ;
- Le renforcement du suivi-évaluation : des revues à mi-parcours pour les C2D importants avec possibilité de réallocation des moyens en interne. En dernière année d'exécution une mission conjointe de revue et de préparation du C2D suivant et des évaluations indépendantes des C2D de montants significatifs pilotées par la DGM devront être réalisées.

Par la suite, les inflexions apportées à la doctrine ont résulté des travaux et arbitrage du comité de pilotage central du C2D, prenant la forme d'une « jurisprudence » des C2D sans qu'un nouveau document de doctrine ne soit formalisé. Ces inflexions concernent essentiellement l'élargissement des domaines d'application des C2D, avec l'inclusion à partir de 2013 du champ de la gouvernance (démocratique, financière et celle des collectivités locales).

Processus et acteurs impliqués

La préparation d'un C2D commence dès l'approche du point de décision de l'initiative PPTE. Sa mise en place effective, se fait lorsque l'ensemble des dettes éligibles à l'initiative PPTE ont été annulées, c'est-à-dire lors que le pays atteint le point d'achèvement. De manière schématique, on peut considérer que la mise en place d'un C2D se décompose en trois temps : conception et information, négociation et signature du C2D et, enfin, mise en œuvre.

¹⁰ Les critères de sélection des points d'affectation se réfèrent à l'insertion des secteurs d'appartenance dans les DSRP, leur impact sur la réduction de la pauvreté et leur appartenance aux 4 domaines visés.

¹¹ Un document préparé par le co-secrétariat du CICID sous double entête DGCID/DGT daté du 11 mai 2005 et un document préparé pour le conseil de surveillance de l'AFD du 29 juin 2006 ; tous deux s'intitulent « Renovation des modalités de mise en œuvre des C2D »

1^{er} temps : Conception et information

Un travail de conception du C2D et d'information des pays bénéficiaires est engagé pendant la période qui sépare le *point de décision* du *point d'achèvement* de l'initiative PPTE. Il comporte trois étapes :

- Une négociation sur le principe d'un C2D avec le pays potentiellement bénéficiaire ;
- Un travail de pré-identification des secteurs et des domaines d'intervention qui pourront faire partie du C2D, réalisé par l'agence locale de l'AFD dans le pays et/ou par des missions sectorielles du siège de l'AFD¹² ;
- Sur la base de ce travail, une mission d'orientation conduite par la DGM et la DGT avec l'appui technique de l'AFD, présente aux autorités du pays bénéficiaire les principes du C2D et les propositions de points d'affectation.

2^{ème} temps : Négociation et signature du C2D

Une fois le point d'achèvement atteint, le processus de négociation du C2D avec le pays bénéficiaire débute. Une mission conjointe de négociation conduite par la DGM et de la DGT, avec l'appui technique de l'AFD, est réalisée afin de définir le contenu programmatique du C2D et notamment la durée, le montant des échéances et les points d'affectation. Il arrive, comme au Cameroun, que les partenaires nationaux formalisent de leur côté leur demande (objectifs, secteurs, modalité d'exécution, etc.) à travers un document de travail remis avant la mission conjointe de négociation.

Une fois le contenu du C2D négocié et arrêté (montants concernés, échéancier, modalités d'exécution, secteurs et points d'affectation retenus), le contrat C2D est signé entre l'Ambassadeur de France ou un Ministre du gouvernement français et le gouvernement du pays. Le C2D prend la forme d'un contrat explicitant les montants concernés, leur échéancier, le processus de refinancement, ainsi que les secteurs et domaines d'intervention retenus. Les C2D sont présentés au Conseil de Surveillance de l'AFD pour information. Si un pays bénéficie de plusieurs C2D successifs, un contrat est signé à chaque fois. Les éléments contenus dans les contrats pouvant varier d'un C2D à l'autre. Un accord cadre, signé par l'AFD¹³ et le gouvernement, précise les procédures financières inhérentes au C2D.

Pour les pays de l'ancienne Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP), les concours correspondant aux différents programmes inscrits dans le C2D sont présentés au Conseil de Surveillance de l'AFD, pour approbation. Une convention d'affectation est ensuite signée entre l'AFD et le gouvernement du pays pour chaque concours approuvé par le Conseil de Surveillance.

Pour les C2D hors ex-ZSP : les programmes sont examinés par un comité C2D ad hoc, coprésidé par la DGM et la DGT. Cette instance est chargée d'émettre un avis préalable sur les programmes avant que ceux-ci ne soient présentés au ministre délégué à la coopération, au développement et à la francophonie, pour décision finale.

3^{ème} temps : Mise en œuvre du C2D

La mise en œuvre du C2D, notamment en ce qui concerne les procédures financières et l'instruction des programmes sectoriels est de la responsabilité de l'AFD et de la DGM. Le partage des compétences repose sur l'appartenance ou non du pays à la ZSP¹⁴. Sur ce dernier point, l'AFD est principalement responsable pour les pays de l'ancienne ZSP et la DGM pour ceux hors de la ZSP¹⁵.

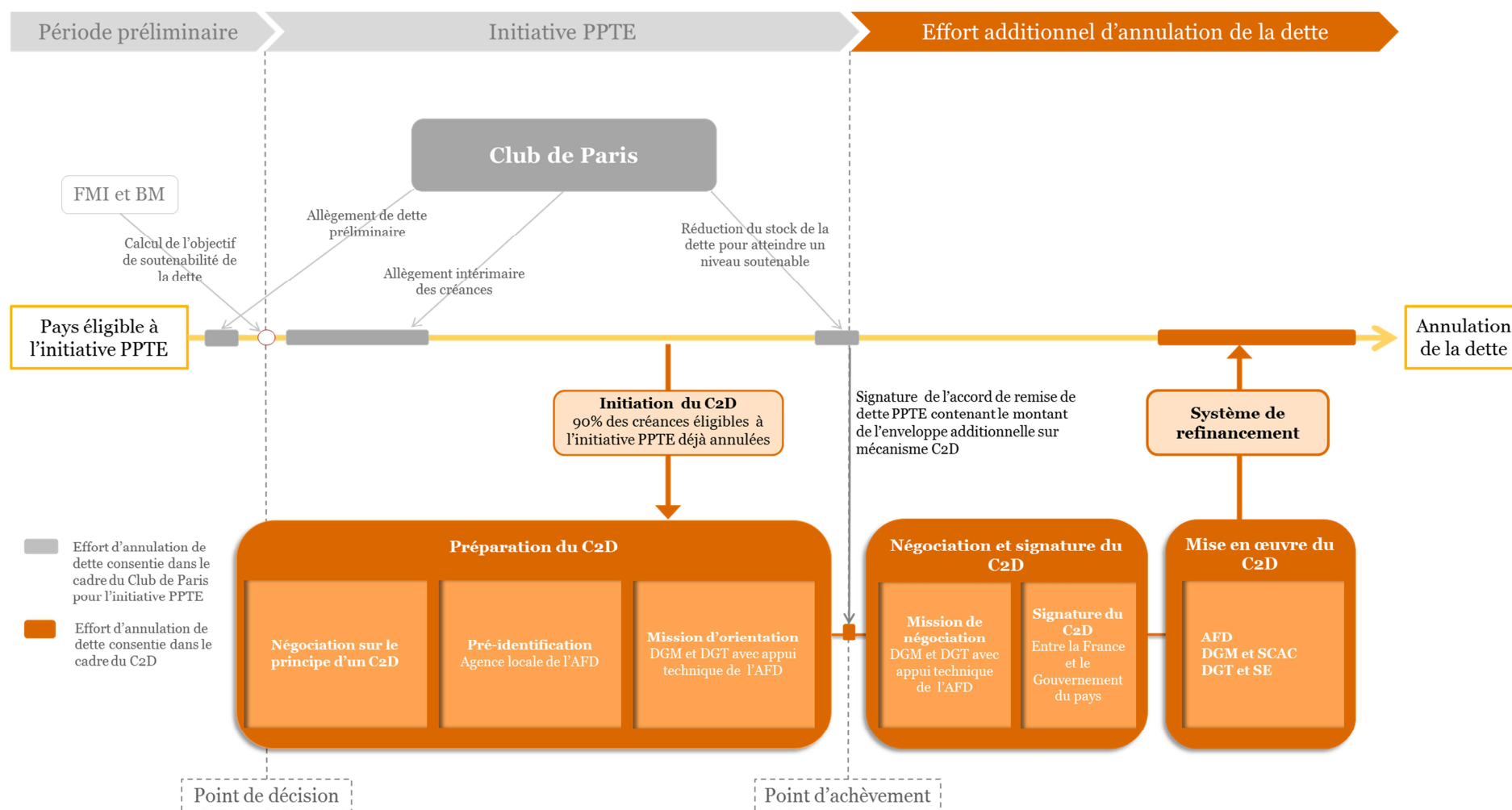
¹² Ce travail de pré-identification a parfois été réalisé avant le passage du point de décision, par exemple en Côte d'Ivoire.

¹³ Pour les C2D hors ZSP, l'ambassadeur signe l'accord cadre.

¹⁴ Selon la convention relative à la mise en œuvre de l'initiative bilatérale additionnelle de réduction de dette de PPTE, signé en 2003 : « En application de l'article 5 des statuts de l'AFD, l'Etat confie à l'AFD la mise en œuvre du volet bilatéral additionnel de l'initiative de réduction de dette des pays bénéficiaires de la ZSP ».

¹⁵ Le CICID du 31 juillet 2013 met un terme à la classification ZSP pour la remplacer par des partenariats différenciés reposant en particulier sur le niveau de revenu et la proximité géographique, culturelle et linguistique avec la France.

Figure 1: Le C2D dans le processus d'annulation de la dette



Le mécanisme de remboursement-refinancement à l'œuvre dans les C2D

Le C2D est un système de refinancement par dons des créances d'APD qui prévoit que le pays débiteur continue d'honorer le service de sa dette et, sitôt le remboursement constaté, reçoit de la France une subvention d'un montant équivalent pour financer les programmes de lutte contre la pauvreté identifiés en amont et inscrits dans le C2D. Les C2D portent sur deux types de créances d'APD :

- D'une part les créances d'APD détenues par l'Etat français et figurant à l'actif du compte de concours financiers « Prêts à des Etats étrangers » (programme 851 géré par Natixis et programme 852 géré par la Banque de France (BDF)) ;
- D'autre part les créances d'APD directement détenues par l'AFD.

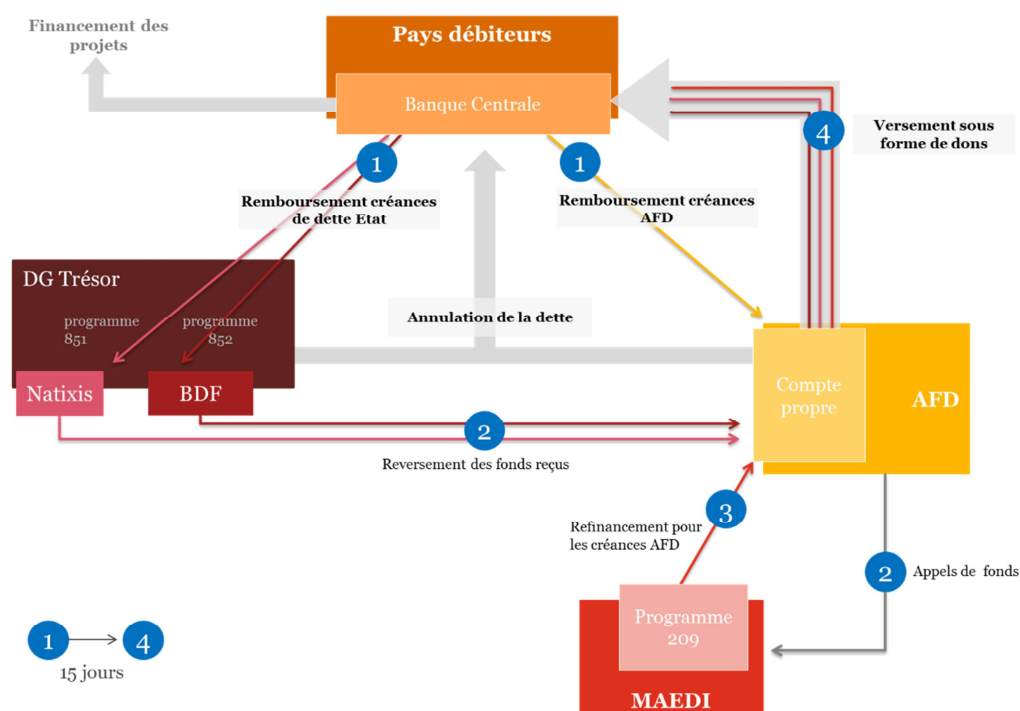
Trois organismes prêteurs sont donc concernés : la BDF, Natixis et l'AFD.

Dans le cas des créances d'APD détenues par l'Etat et donc gérées par la BDF ou Natixis, le pays débiteur rembourse à échéance le montant dû à la BDF ou à Natixis qui reverse les fonds à l'AFD. La DG Trésor (bureau MULTIFIN 1) et le Service du contrôle budgétaire et comptable (SCBCM) du Ministère de l'économie et des finances sont informés du remboursement d'échéances et l'Etat français annule ces créances en loi de règlement. L'AFD verse ensuite les fonds correspondants au pays débiteur dans un délai de 15 jours.

Dans le cas des créances détenues par l'AFD, le pays débiteur rembourse à échéance le montant dû à l'AFD qui efface du même coup la créance de dette. L'AFD est alors refinancée par le biais d'un appel de fonds au MAEDI et versé à partir du programme 209. Ainsi l'AFD n'a pas à préfinancer les versements aux pays.

Tous les versements octroyés aux pays débiteurs dans le cadre d'un C2D sont ensuite réalisés par l'AFD dans un délai de 15 jours après le recouvrement de la créance. Ils prennent la forme de dons versés sur un compte « C2D » spécifique ouvert dans la banque centrale du pays débiteur. Les décaissements à partir de ce compte sont soumis à double signature du gouvernement (généralement, le Ministre des Finances) et du Directeur de l'agence AFD.

Figure 2: Le système de financement des C2D par annulation de la dette



Les C2D entre 2001 et 2014

Depuis le premier C2D, signé en 2001 avec le Mozambique, 33 C2D ont été signés avec 18 pays portant sur 3,366 milliards d'euros de créances. Fin 2014, près de la moitié de ce montant, exactement 1,661 milliard d'euros, avait déjà été refinancé sous forme de dons aux pays bénéficiaires. Cela représente 31% du total et 63% de ces versements avaient été décaissés depuis les comptes C2D à la banque centrale.

Fin 2014, cinq pays avaient clôturé leur C2D (Burundi, Ghana, Nicaragua, Ouganda, Rwanda), c'est-à-dire annulé l'ensemble de leur dette éligible au C2D. La Bolivie, le Malawi et le Honduras devaient suivre avant la fin du 3^{ème} trimestre 2015.

La première caractéristique des C2D est leur **grande diversité** que ce soit aux niveaux des montants en jeu, des secteurs d'intervention, des modalités d'exécution ou encore des dispositions institutionnelles mises en place.

Tout d'abord, les montants des C2D signés sont très variables d'un pays à l'autre allant de 2,3 millions d'euros pour l'unique C2D au Nicaragua à 1,125 milliard d'euros pour le 2^{ème} C2D en Côte d'Ivoire. Sur les 18 pays qui ont bénéficié d'un C2D, 8 ont profité d'un C2D « allégé », c'est-à-dire portant sur des montants inférieurs à 20 millions d'euros. Trois pays concentrent la majorité des créances à refinancer sous C2D, soit 87% pour les C2D au Cameroun, en Côte d'Ivoire et au Congo.



Les **principaux secteurs d'intervention** des C2D sont les équipements et les infrastructures (25%), l'éducation et la formation (20%), et la santé (10%). Les 4 domaines-cibles identifiés dans la doctrine C2D, à savoir : l'éducation de base et la formation professionnelle, les soins de santé primaires et la lutte contre les grandes endémies, les équipements et infrastructures des collectivités locales, l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles représentent 57% du total des montants approuvés. Une part relativement importante (27%) porte sur des soutiens non affectés à un secteur en particulier. Le nombre moyen de secteurs retenus par C2D est de 2,5 sur l'ensemble de la période sous revue, avec un maximum de 8 pour le 1^{er} C2D en Côte d'Ivoire. Il apparaît corrélé au montant des C2D, plus le montant des C2D est élevé, plus le nombre de secteurs retenus est important.

Les C2D ont principalement recouru à quatre **modalités d'exécution** : les aides projet, les approches-programmes, les ABS et les ABG¹⁶. Entre 2001 et 2014, l'aide projet a été le principal instrument utilisé dans le cadre des C2D. A elle seule, elle représente plus des trois quarts (77%) des fonds C2D en montants approuvés. Les aides budgétaires représentent près de 20 % des fonds C2D dont 10% déployés en ABG et 9% en ABS. L'aide projet a été principalement utilisée dans les C2D de montant élevé.

¹⁶ La définition de chaque modalité est présentée en annexe 7.

Tableau 2: Ensemble des C2D signés entre 2001 et 2014, montant en Mio EUR

Pays	C2D	Date de signature	Montant total à la sign.	Montant refinancé à fin 2014	Type de C2D
Bolivie	C2D 1	30/05/2003	10	10	Normal
	C2D 2	19/05/2008	7	7	
	C2D 3	23/12/14	3	2	
Burundi	C2D 1 (unique)	11/05/2010	3	3	Allégé
Cameroun	C2D 1	22/06/2006	538	538	Normal
	C2D 2	01/07/2011	326	268	
Congo	C2D 1	29/09/2010	80	80	Normal
	C2D 2	10/12/2014	149	0	
Côte d'Ivoire	C2D1	01/12/2012	630	405	Normal
	C2D2	3/12/14	1125	0	
Ghana	C2D 1	31/11/2004	21	21	Normal
	C2D 2 (dernier)	18/02/2008	42	42	
Guinée	C2D 1	24/06/2013	75	33	Normal
Honduras	C2D unique	15/02/2012	11	6	Allégé
Libéria	C2D unique	16/08/2012	4	2	Allégé
Madagascar	C2D 1	25/02/2005	23	23	Normal
	C2D 2 (dernier)	11/06/2008	27	27	
Malawi	C2D unique	11/01/2011	11	4	Allégé
Mauritanie	C2D 1	17/07/2003	15	15	Normal
	C2D 2	28/06/2006	12	12	
	C2D 3	03/03/2010	17	17	
	C2D 4	22/10/2014	24	3	
Mozambique	C2D 1	30/11/2001	30	30	Normal
	C2D 2	09/11/2004	31	31	
	C2D 3	12/03/2010	18	18	
Nicaragua	C2D unique	01/03/2005	2	2	Allégé
Ouganda	C2D 1	28/03/2002	3	3	Allégé
	C2D 2 (dernier)	15/12/2006	8	8	
RDC	C2D 1	10/07/2013	106	37	Normal
Rwanda	C2D unique	26/03/2010	3	3	Allégé
Tanzanie	C2D 1	10/06/2003	4	4	Allégé
	C2D 2	30/03/2007	4	4	
	C2D 3 (dernier)	14/09/2011	4	3	
Total			3366	1661	

Sur le plan des procédures financières de remboursement et de refinancement, les C2D prévoient que le pays bénéficiaire rembourse ses créances selon l'échéancier défini lors de la signature du contrat et que la France refinance ensuite le pays créancier dans un délai de 15 jours ouvrables. **Les échéanciers et les délais de refinancement ont été largement respectés.** En moyenne, le délai de refinancement a atteint 24.8 jours ouvrables mais ce résultat est produit surtout par quatre C2D : C2D2 Ouganda (114 jours pour le versement des fonds), C2D Congo (62 jours), C2D Libéria (54 jours) et C2D2 Tanzanie (47 jours), sans lesquels le délai moyen descendrait à 16.3 jours, proche du délai normal prévu. Les retards observés se sont concentrés sur un nombre restreint d'échéances et résultaient principalement d'événements externes au C2D (par exemple la procédure de saisie-attribution qui a retardé le lancement du C2D au Congo).

En ce qui concerne les dispositions institutionnelles, il est possible de **distinguer trois « profils » institutionnels** en fonction du mode opératoire utilisé, le nombre de secteurs d'intervention retenus, et leur insertion dans les DSRP et DCP, le montant des C2D ainsi que les modalités de suivi-évaluation du C2D.

Tableau 3: Les trois profils de C2D en fonction de leurs caractéristiques institutionnelles

	C2D « hors norme »	C2D intermédiaires	C2D intégrés et simplifiés
Pays concernés	Côte d'Ivoire, Cameroun	Congo, Guinée, RDC, Mozambique, Mauritanie ¹⁷	Ghana, Madagascar, Bolivie, Ouganda, Libéria, Nicaragua, Tanzanie, Honduras, Malawi, Rwanda, Burundi
Caractéristiques	Ils se distinguent par le poids des montants concernés, un nombre de points d'application élevé et une attention particulière portée aux décaissements.	Ils se distinguent par un montant intermédiaire et une diversité de secteurs et points d'application, ainsi que des modalités de mise en œuvre.	Ils se distinguent par des montants intermédiaires ou faibles et une insertion forte dans les fonds et instances multi-bailleurs

Cette typologie institutionnelle des C2D est une construction *à posteriori* dont certains pays ont pu parfois s'écarter. Ceci étant, elle offre une grille d'analyse intéressante qui sera mobilisée, lorsque pertinente, dans le cadre de la présentation des enseignements tirés de la mise en œuvre de la politique du C2D.

¹⁷ La Mauritanie est classée dans le groupe 2 mais se situe en réalité entre les groupes 2 et 3 car elle a fait l'objet d'efforts notables pour concentrer les points d'application sur 2 secteurs et mobiliser des moyens substantiels sous forme d'aide budgétaire ciblée sur le programme national éducation. Nous avons privilégié le critère des montants pour faciliter le classement final.

2. Enseignements tirés de 13 ans de mise en œuvre de la politique du C2D¹⁸

La définition de la politique du C2D

Les éléments présentés dans cette partie du rapport répondent aux questions n°1, 2, 3 et 4 des termes de référence de la revue¹⁹.

Le choix de recourir à un dispositif d'annulation de dette singulier

Le choix de la France de recourir au C2D plutôt qu'à une annulation de dette sèche s'inscrit tout d'abord dans le contexte dans lequel le dispositif a été conçu. La question des modalités de mise en œuvre des engagements additionnels d'allègements de dettes APD pris lors du sommet du G7 à Cologne en juin 1999 ont largement fait débat au sein des institutions françaises²⁰ : Fallait-il annuler purement et simplement toutes les dettes résiduelles ? Comment financer l'opération ? Comment allaient être utilisées les marges de manœuvres ainsi dégagées ?

- L'effacement de la dette pose une question de fond, elle conduit à accorder un avantage sans contrepartie à des pays moins « vertueux » qui ont suivi une politique laxiste de gestion de leur endettement extérieur, alors que d'autres se sont efforcés de gérer leur endettement dans les limites du soutenable ; une annulation pouvait constituer dans ce cadre une prime à la mauvaise gestion.
- S'agissant d'un mécanisme bilatéral et additionnel aux efforts français d'annulation de dette des PPTE, le coût pour la France d'une telle mesure paraissait déjà à l'époque difficilement supportable dans le stricte cadre des annulations de dettes avalisées en Club de Paris. On parlait à l'époque d'un montant pouvant atteindre 24 milliards de FF (3,6 milliards d'euros), s'ajoutant aux 14 milliards de FF (2,1 milliards d'euros) d'engagements déjà conclus au titre de la contribution française à l'initiative PPTE.
- Enfin, lors du sommet de Cologne, la volonté des pays créanciers s'est exprimée en faveur d'une allocation des marges de manœuvre dégagées en faveur du développement et au bénéfice des populations les plus vulnérables.

Les institutions françaises ont alors examiné plusieurs possibilités reposant sur un mécanisme à financement extra-budgétaire, dont :

- La création dans chaque pays d'un fonds spécialisé, à l'image des fonds de contrepartie de l'aide alimentaire, doté par les pays au fur et à mesure des produits du refinancement du service de la dette (c'est la solution qui a été retenue pour la mise en place des fonds PPTE dans les pays).
- La formule d'un refinancement par don des échéances de manière à ne pas rompre le lien contractuel avec le créancier et se donner un moyen de pression sur le pays pour que les marges de manœuvre dégagées soient effectivement utilisées en faveur de l'amélioration des conditions de vie des populations²¹.

C'est cette dernière option qui a été retenue et est précisée dans la note de doctrine de 2001 mettant en avant l'opportunité d'en faire « le vecteur de nouvelles pratiques qui découlent à la fois de l'effort de rénovation des modalités d'allocation de l'aide (...) et de faire prévaloir un nouvel esprit de partenariat entre les différentes institutions françaises concernées ».

¹⁸ La revue a été guidée par 18 questions dont les éléments de réponse sont structurés par thème dans cette section.

¹⁹ Voir annexe 12.

²⁰ Note de la DGCID N°22 : Allègement de la dette et développement, vrais questions et fausses évidences, Jean Boulogne, Claude Fandre, Benoit Massuyeau, Pierre Jacquemot, septembre 1999

²¹ Note interne AFD/DPE, initiative sur la dette, 12 mai 2000

Le choix du mécanisme du C2D a ainsi répondu à **la volonté de sécuriser les marges de manœuvre dégagées** sur des programmes et dépenses dédiés à la lutte contre la pauvreté. Le C2D échappe au caractère relativement « aveugle » des annulations de dettes sèches et peut servir la stratégie française en orientant les marges de manœuvre sur des secteurs/cibles prioritaires. Cela s'est également exprimé par la mise en place d'un dispositif dans lequel la France a souhaité garder un contrôle sur l'exécution des fonds libérés par les annulations de dette. Les fonds d'affectation spéciale découlant de l'initiative PPTE (fonds PPTE) auraient pu servir de cadre de référence, mais ces derniers connaissaient de sérieuses difficultés de décaissement et de fléchage sur des programmes issus de priorités définies dans les DSRP tandis que le système de cogestion de ces mêmes fonds avec les PTF donnait des signes évidents de dysfonctionnement, comme au Cameroun. En sus de ces problèmes, les PTF et de nombreux observateurs ont également exprimé un certain nombre d'interrogations quant à l'utilisation par les pays bénéficiaires de ces marges de manœuvre (risque de ré-endettement massif, faible incitation à améliorer la gestion des finances publiques et notamment les prélèvements publics). La France a donc conçu le C2D de telle manière à ce que son mécanisme prolonge et développe de manière plus poussée l'idée des conditionnalités initialement très prégnante dans la conception de l'initiative PPTE, ceci afin de corriger les principaux défauts constatés de cette dernière. Pour ce faire, les modalités de contrôle sur l'affectation des marges de manœuvre dégagées ont été renforcées par la négociation des points d'affectation, la mise en place d'un dispositif de co-pilotage, des mécanismes de suivi ainsi que le reversement des montants équivalents aux créances remboursées sur un compte à double signature.

Le C2D est aussi apparu comme **un moyen pertinent de « traiter » les dettes des pays à revenu intermédiaire** (PRI) qui connaissaient des problèmes chroniques d'endettement et dont les dettes n'avaient pas ou peu été traitées dans le cadre des annulations de dettes sèches pratiquées par la France (principalement au profit des PMA, suite aux accords de Dakar en 1989 et de La Baule en 1990). Au cours des négociations du Club de Paris, un enjeu d'équité dans le traitement de la dette des pays s'est posé, en particulier pour les PRI qui avaient peu bénéficié des annulations de dettes bilatérales précédentes et qui avaient principalement fait l'objet de rééchelonnements en Club de Paris dans les années 1990, avec pour effet de reporter une part de ces échéances sur les années 2000 à aujourd'hui. Ces pays entraient également dans l'initiative PPTE qui devait déboucher, une fois le point d'achèvement atteint, sur des annulations additionnelles bilatérales. Le C2D a donc été en partie dessiné pour répondre au problème de la dette de certains PRI de la zone Franc (en particulier celles du Cameroun, du Congo et de la Côte d'Ivoire dont on prévoyait une atteinte du point d'achèvement au début des années 2000), dont les montants élevés et les risques fiduciaires posaient un enjeu majeur de sécurisation des marges de manœuvre dégagées. La France a conçu le dispositif C2D de manière unique concernant aussi bien des PMA que des PRI. Cela a relevé d'un souci d'équité : inscrire dans le même dispositif un effort additionnel d'annulation de la dette touchant aussi bien les créances résiduelles d'APD de pays dont la dette avait déjà été traitée que celles de pays (principalement PRI) qui n'avaient point été concernés par les mesures précédentes d'annulation.

Le C2D s'inscrit également dans **un souci d'accroître la visibilité de l'effort additionnel français** en matière d'annulation de dette. Par la signature d'un contrat et de conventions d'affectation et par le processus de négociation et de dialogue sur les politiques sectorielles, le C2D pouvait permettre de communiquer et « afficher » l'engagement français, ce que n'aurait pas permis une annulation sèche de dette.

Le mode de financement du C2D permet de compenser facilement une diminution tendancielle des budgets de l'APD française par des annulations supplémentaires, mais il affecte bel et bien la contrainte budgétaire par les dépenses occasionnées et crée du déficit maastrichtien. L'annulation est par ailleurs soumise à un plafond faisant l'objet d'une autorisation législative du Ministre en charge des Finances, au titre des efforts d'annulation bilatéraux de la France.

Si le « modèle C2D » est perçu comme l'expression d'une **singularité française**, son bien-fondé trouve pourtant son origine dans des pratiques existantes de conversion de créances en programmes

de développement²² initiées dans les années 90 par des ONG de développement et par la Suisse. Ce modèle a été ensuite reconnu progressivement par d'autres bailleurs (Espagne, Italie, Allemagne) qui ont développé des approches reposant sur des principes similaires.

Exemple de conversion de créances en programmes de développement²³

Suite à l'atteinte du point d'achèvement, l'Allemagne a annulé toute la dette ivoirienne, s'élevant à 252 milliards de FCFA. Ce montant comprend une annulation sèche immédiate de 238,98 milliards de FCFA et une annulation par conversion de dette d'un montant de 13,12 milliards de FCFA (20 millions d'euros) destinée au financement de la protection du Parc national de la Comoé. Il s'agit de constituer un fonds de capital qui couvrira d'une façon pérenne les coûts de fonctionnement pour assurer la protection du parc²⁴. Le mécanisme est le suivant (cas du Parc national de la Comoé) :

- L'Etat ivoirien fait, jusqu'en 2016, deux fois par an une dotation à la Fondation pour les Parcs et Réserves en Côte d'Ivoire (FPRCI) ;
- Au total, cette dotation atteindra 6,56 milliards de FCFA, soit 10 millions d'euros ;
- Si tous les versements sont réalisés, 200% de cette somme, soit 20 millions d'euros, de la dette seront annulés.

De l'avis de certains interlocuteurs, la mise en place des C2D et leur doctrine n'ont pas fait l'objet des **efforts de communication et d'explications nécessaires** pour en améliorer la compréhension au plan international et vis-à-vis des autres PTF, notamment au sein du CAD de l'OCDE où seule son éligibilité dans le mode de calcul des annulations de dettes comptabilisées dans l'APD et auprès des institutions de *Bretton Woods* a été mise en avant. Cela a pu nuire à la bonne compréhension du dispositif dès le départ, voire à son adoption par d'autres bailleurs bilatéraux, renforçant ainsi sa singularité. Néanmoins, certains d'entre eux reconnaissent *a posteriori* le bien-fondé de la volonté de sécurisation des marges de manœuvre dégagées et du mécanisme mis en place par la France au travers du dispositif C2D.

Conclusions

C1 : Le C2D a effectivement permis à la France d'annuler une partie des dettes des pays bénéficiaires, au premier rang desquels les PRI (Cameroun, Côte d'Ivoire, Congo) et de flécher les marges de manœuvres dégagées sur des programmes négociés en conformité avec les priorités stratégiques françaises dans ces pays. Cette singularité s'explique aussi par le poids relativement important des créances françaises vis-à-vis des pays PPTE, notamment les PRI, qui posait un enjeu fort de maîtrise des marges de manœuvre.

C2 : Le C2D a été une innovation en matière de traitement de la dette mais qui n'a pas été accompagné des efforts de communication suffisants pour assurer son appropriation par d'autres PTF.

²² Ross P. Buckley, Debt for development exchanges : an innovative response to the global financial crisis, UNSW law journal, volume 32(2), 2009

²³ D'autres exemples sont présentés en annexe 5.

²⁴ Le mécanisme est assez similaire et largement inspiré celui mis en place dans le cadre de la dotation au capital de la Fondation des aires protégées et de la biodiversité à Madagascar cofinancée par la France sur le second C2D aux côtés de la France

Une doctrine construite « au fil de l'eau » et avec pragmatisme

Les objectifs de la politique du C2D ont fait l'objet d'une doctrine qui s'est enrichie et précisée « au fil de l'eau », tout au long de la mise en œuvre du dispositif. La première expression d'une doctrine a été formalisée en 2001²⁵. Elle traduisait la **prégnance des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)** en orientant le C2D sur 4 secteurs d'intervention directement liés aux OMD : l'éducation de base et la formation professionnelle, les soins de santé primaires et la lutte contre les grandes endémies, les équipements et infrastructures des collectivités locales ainsi que l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles. Ces 4 domaines-cibles ont représenté 57% du total des montants approuvés sur la période 2001-2014. Au-delà de cela, une part relativement importante (27%) porte sur des soutiens non affectés à un secteur en particulier. Les C2D sont globalement destinés au financement des politiques de lutte contre la pauvreté mises en œuvre par les pays partenaires, notamment dans le cadre de l'initiative PPTE. En pratique, la mise en œuvre des C2D est adossée à l'agenda de l'initiative PPTE, l'annulation devenant effective à son point d'achèvement. Dans ses principes, le C2D vise à sécuriser les marges de manœuvre dégagées par les annulations de dettes en les fléchant sur le financement de programmes de lutte contre la pauvreté, identifiés dans les secteurs prioritaires des DSRP.

La doctrine a été précisée en 2002²⁶ dont notamment la démarche de préparation, négociation et mise en œuvre des C2D, **à l'éclairage des premières expériences** de C2D lancées au Mozambique, en Ouganda, ou en préparation au Cameroun et en Mauritanie. Les premiers retours d'expérience et du suivi effectué par le comité de pilotage global ont permis d'ajuster et de finaliser les principes du C2D. Le principe d'additionnalité résultant des engagements pris lors du sommet de Cologne de juin 1999 - le traitement des annulations de dettes ne devant pas se substituer à l'APD versée par d'autres canaux - est réaffirmé dans la doctrine.

Une nouvelle réécriture de la doctrine des C2D est intervenue en 2005 et 2006²⁷, précisant certains principes (concentration des financements, priorités aux aides sectorielles et budgétaires, assouplissement de l'exigence de mise en place des COS, abaissement des seuils donnant lieu à un traitement simplifié, allongement possible de la durée des C2D à 5 ans et renforcement du suivi et évaluation), notamment suite au comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 20 juillet 2004, sans pour autant introduire de grands changements dans les objectifs, l'esprit et les principes²⁸. Cette précision de la doctrine intervient à une période charnière. D'une part, elle est concomitante à l'engagement de la France en matière d'efficacité de l'aide (Déclaration de Paris 2005) dont les principes doivent trouver une traduction dans les modalités d'intervention des différents instruments de la coopération française, le C2D y compris. D'autre part, cette réécriture intervient en amont du lancement du premier C2D portant sur des montants très élevés au Cameroun, et en prévision de ceux de la Côte d'Ivoire et du Congo.

Le comité de pilotage du C2D a aussi joué un rôle majeur dans les évolutions des objectifs et principes du C2D en développant un **mode de « jurisprudence » du C2D**. Le comité de pilotage a constitué de fait le principal niveau de validation et de traduction de la doctrine. Ses décisions se sont majoritairement fondées sur les retours d'expérience des C2D signés, les évolutions de la stratégie française et de celles des pays bénéficiaires et de ses engagements successifs (Déclaration de Paris, Plan d'action d'Accra sur l'efficacité de l'aide), et celles du dispositif institutionnel français

²⁵ « Principes, modalités de préparation et de mise en œuvre des C2D », co-rédigé par la DGCID et la DGT et signé conjointement par les deux directeurs, Mireille Guigaz et Nicolas Bézard.

²⁶ « Volet bilatéral de l'initiative PPTE renforcée, modalités de mise en œuvre », sous la triple entête DGCID, DGT, AFD, mai 2002.

²⁷ Un document préparé par le co-sécrétariat du CICID sous double entête DGCID/DGT daté du 11 mai 2005 et un document préparé pour le conseil de surveillance de l'AFD du 29 juin 2006 ; tous deux s'intitulent « Renovation des modalités de mise en œuvre des C2D »

²⁸ Certains aspects sont néanmoins reprécisés tels que : i) la concentration des financements sur un nombre réduit de points d'affectation (programmes), ii) la priorité donnée à des mises en œuvre sous forme d'aides sectorielles ou d'aides budgétaires globales lorsque les conditions sont réunies, iii) l'importance que l'aide projet doit devenir exception, iv) l'assouplissement des modalités de mise en œuvre pour les C2D de faibles montants (seuil abaissé à 20 millions d'euros), v) l'allongement de la durée des C2D portée à 5 ans si nécessaire et enfin vi) le renforcement du suivi évaluation par la mise en place de revues à mi-parcours pour les gros C2D avec possibilité de réallocation des moyens en interne, d'une mission conjointe, en dernière année d'exécution, de revue et de préparation du C2D suivant, ou encore d'évaluations indépendantes des C2D de montants significatifs pilotées par la DGCID.

(positionnement de l'AFD comme opérateur pivot de l'aide française). Ainsi, le débat lancé en 2003²⁹ à propos d'un recours plus volontariste aux aides budgétaires dans les programmes sectoriels et l'acceptation d'un risque fiduciaire accru en vue d'accélérer les délais de décaissement ont conduit à une précision de la doctrine française en matière de mobilisation des aides budgétaires en 2007.

Le dispositif n'a pas subi d'inflexion majeure au niveau des secteurs d'intervention retenus dans une conception large, si ce n'est à partir de 2013, avec l'élargissement du champ d'application des C2D au secteur de la gouvernance démocratique et financière. Les inflexions constatées sur certains DSRP récents pour lesquels les objectifs de lutte contre la pauvreté s'effacent devant des impératifs de croissance accélérée (Cameroun, Côte d'Ivoire, Mauritanie) ont eu peu de traduction dans les points d'affection retenus.

On peut ainsi considérer que les C2D et les travaux du comité de pilotage C2D ont constitué une **caisse de résonance des débats autour de la politique française de développement** en entérinant certaines évolutions et en initiant d'autres. Avant 2011, il n'y avait pas de formalisation écrite de la politique française de développement ; les C2D peuvent donc être confrontés aux engagements internationaux pris par la France, notamment avec la Déclaration de Paris en 2005. Pensés comme un outil de modernisation de l'APD, les C2D ont largement reflété les principes entérinés par la Déclaration de Paris, au niveau de ses principes directeurs tels qu'exprimés dans la doctrine³⁰. En 2011, la France formalise sa stratégie en matière de coopération avec le document cadre « Coopération au développement : une vision française » qui fixe les grandes orientations et priorités de la politique de développement française. Ce document identifie 5 leviers d'action dont le soutien au domaine de la gouvernance dans les pays bénéficiaires. Ce point est explicitement repris par la doctrine C2D³¹ en élargissant le champ d'application des C2D par l'introduction du secteur de la gouvernance démocratique et financière. Par ailleurs, le document cadre définit des partenariats différenciés en fonction des zones géographiques. Pour l'Afrique subsaharienne, un accent est par exemple porté sur le soutien au développement économique. Ce domaine d'intervention a été peu repris au sein des C2D, à l'exception du soutien important donné aux infrastructures.

Tableau 4: Liste des C2D actifs ou à venir, montants en Mio EUR

C2D en cours d'exécution		Durée	Montant
Bolivie	C2D3	2014-2017	3
Cameroun	C2D2	2011-2016	326
Congo	C2D2	2015-2018	149,4
Côte d'Ivoire	C2D2	2015-2020	1 125
Guinée	C2D1	2013-2016	75
Honduras	C2D unique	2012-2016	10,5
Libéria	C2D unique	2012-2016	3,9
Mauritanie	C2D4	2014-2019	23,7
Mozambique	C2D4	2015-2019	17,5
RDC	C2D1	2013-2016	106,4
Tanzanie	C2D3	2011-2017	4,1
C2D restant à lancer (montants prévisionnels sous réserve d'actualisation)			
Cameroun	C2D3	2016-2020	611
Côte d'Ivoire	C2D3	2020-2023	1 100
Guinée	C2D2	2017-2020	96
RDC	C2D2	2017-2020	64

²⁹ Réunion du COPIL du 16 avril 2003

³⁰ Citons par exemple la volonté de s'inscrire dans les stratégies et procédures nationales (principe d'alignement) ou encore le souci de coordination avec les autres bailleurs (principe d'harmonisation).

³¹ Réunion du COPIL du 18 janvier 2013

Désormais, pour les C2D encore actifs, les C2D de dernière génération, et les « C2D de la maturité », les enjeux en matière d'ajustement de la doctrine sont moins prégnants qu'ils ne l'étaient au départ. En effet, ils concernent maintenant la recherche d'**un mode opératoire optimal** pour aborder les cas spécifiques des C2D en cours, notamment les gros C2D au Cameroun et en Côte d'Ivoire et les quelques C2D à venir, et les conséquences de « l'après C2D ». La liberté de manœuvre est donc plus grande et permet un traitement individualisé de chaque cas.

Conclusions

C3 : Véritable caisse de résonance des débats autour de la politique française de développement, le C2D a su faire preuve de flexibilité, d'adaptabilité et de pragmatisme en ce qui concerne la définition de ses principes directeurs.

La double nature du C2D, à la fois une politique et un instrument

La dimension politique du C2D est incontestable. Par définition, le C2D est un contrat entre deux gouvernements, ce qui renforce de fait le **caractère politique du dialogue** sur les projets et programmes mis en œuvre. De ce fait, la dimension politique et diplomatique est plus prégnante dans certaines interventions relevant du C2D que dans d'autres instruments de l'APD française.

Le C2D a été conçu et mis en place au départ comme la **traduction concrète** d'un engagement politique fort, celui d'annuler l'ensemble des créances bilatérales résiduelles qu'elle détenait auprès des PED. Il représente la poursuite des engagements pris en matière d'annulation de dette dans le cadre du dispositif PPTE, politique dans laquelle la France avait joué un rôle déterminant en y contribuant de manière significative. A ce titre, le C2D répond ainsi à un souci d'affichage politique, le dispositif d'annulation devant se traduire par un effort additionnel d'APD auprès de ces pays et offrir un traitement global pour l'ensemble des pays concernés.

La dimension politique de l'instrument s'exprime également à travers le souci de faire de **l'annulation « intelligente » de dette**, répondant aux objectifs arrêtés par la communauté internationale, en particulier celui de contribuer à la réduction de la pauvreté et à l'atteinte des OMD, tout en redonnant aux pays des marges de manœuvre (en particulier budgétaires) leur permettant de mettre en place des politiques et stratégies de développement orientées vers la réduction de la pauvreté. A cela s'est ajouté un problème éthique, à savoir celui d'apprécier l'engagement budgétaire des Etats (remboursement préalable des créances à échéances) et de pouvoir contrôler les efforts menés en contrepartie par ces mêmes Etats dans la réalité de l'affectation des marges de manœuvre ainsi dégagées.

Enfin, le contenu politique du C2D s'exprime également au travers du processus de négociation, décliné pays par pays, piloté et placé sous la responsabilité des ambassadeurs et sous le contrôle des deux ministères français gestionnaires de l'APD. Les implications de ce pilotage contrôlé ont conduit à des interprétations différenciées de la doctrine, non dénuées de volonté d'**affichage politique** dans le choix des points d'application ou de pressions résultant d'engagements politiques de diverses natures.

La mise en œuvre des C2D

Les éléments présentés dans cette partie du rapport répondent aux questions n°3, 4, 5, 6, 8, 9, 10 et 13 des termes de référence de la revue³².

La sélection des points d'affectation

Les **points d'affectation** de chaque C2D sont définis durant la phase de préparation et de négociation, en **amont de leur signature**. La pré-identification des secteurs et des domaines d'intervention font l'objet d'échanges entre l'agence locale de l'AFD et les autorités locales. Sur cette base, une mission d'orientation tripartite (MAEDI, DGT et AFD) présente le mécanisme et les principes des C2D, et formalise une première sélection des propositions d'affectation par les autorités locales. Les discussions des points d'application ont parfois débuté très en amont de la signature du C2D (à partir de 2002 pour le C2D Cameroun signé en 2006). Une fois le point d'achèvement de l'initiative PPTE atteint, une mission de négociation tripartite se rend dans le pays bénéficiaire pour finaliser la liste des secteurs et points d'affectation. Cela débouche sur la signature du C2D et des conventions d'affectation. Ce processus a été respecté et des missions intermédiaires centrées sur un point d'affectation en particulier ont parfois été conduites en amont de la signature des contrats et permis d'évaluer le contexte d'intervention du C2D et d'en justifier l'appui.

De manière générale, les **principaux critères** qui ont orienté le choix des points d'affectation concernent :

- L'existence d'une politique sectorielle jugée robuste et conséquente dans le pays (ex. Mauritanie, Tanzanie, RDC) ;
- L'existence d'une coordination des PTF au travers de groupes thématiques sectoriels actifs en prise avec un dialogue avec les autorités sur le contenu des politiques sectorielles ;
- La connaissance du secteur et des institutions (par le SCAC et l'AFD) et l'antériorité des interventions françaises dans les secteurs (p.ex. Mauritanie, Guinée, Rwanda, Burundi, Cameroun) ;
- Les demandes des pays bénéficiaires ;
- La prise en compte des capacités d'absorption du secteur, des institutions locales à qui confier la maîtrise d'ouvrage et la possibilité d'appliquer des modalités à décaissement rapide ;
- La recherche d'action à fort impact sur la réduction de la pauvreté (p.ex. développement local en Mauritanie et en Guinée) ;
- La disponibilité d'une expertise sectorielle sur les politiques éducatives (expertise du « Pôle de Dakar » sur les politiques éducatives) et de programmes multi-bailleurs concertés (initiative *Fast Track* et partenariat mondial sur l'éducation) en Mauritanie, en Guinée, au Cameroun.

Ces critères ont eu un **poids plus ou moins déterminant selon les types de C2D considérés**.

Pour les C2D de faible montant, le choix a souvent été fait de recourir à un unique point d'affectation adossé à un programme multi-bailleurs. Il a notamment prévalu pour les C2D dits « intégrés »³³. L'existence d'une coordination des PTF au travers de groupes thématiques sectoriels actifs a été un préalable à ce type d'intervention. Ce choix répondait d'une part à la volonté d'alléger les procédures de mise en œuvre en s'appuyant sur des mécanismes existants de suivi et de maximiser l'impact de l'intervention française en l'adossant à celle d'autres bailleurs (recherche d'un effet levier). D'autre part, ce moyen d'intervention permettait à la France de renforcer sa visibilité et d'intégrer des instances de dialogue avec les autres bailleurs et le pays bénéficiaire. Au Rwanda et au

³²Voir annexe 12.

³³ Ghana, Madagascar, Bolivie, Ouganda, Libéria, Nicaragua, Tanzanie et Honduras.

Burundi, les choix se sont portés sur des secteurs déjà bien connus par l'AFD (électricité³⁴ et éducation³⁵, respectivement) et répondent à un souci de continuité pour le maintien d'une présence française dans ces domaines.

Dans les pays qui ont connu plusieurs C2D, les points d'affectation ont souvent donné lieu à la reconduction d'un C2D sur l'autre afin d'assurer la continuité des programmes et projets. Cette logique a été par exemple privilégiée en Mauritanie avec un appui des quatre C2D au programme national de développement du secteur éducatif, ainsi que dans les C2D les plus importants, notamment en Côte d'Ivoire et au Cameroun.

Dans les pays où le C2D a retenu plusieurs points d'affectation, deux critères ont prévalu. Le préalable a été l'insertion dans les priorités nationales, pris en compte dès la pré-identification des points d'affectation par l'agence locale de l'AFD. Au-delà de la cohérence avec les priorités nationales, les points sont ensuite définis sur la base des secteurs d'intervention privilégiés de l'AFD et du SCAC : connaissance du secteur et institutions, antériorité des interventions françaises dans les secteurs (Mauritanie, Guinée, Rwanda, Burundi, Cameroun), expertise et ressources humaines nécessaires et disponibles pour instruire les projets. Le choix du secteur des équipements et des infrastructures, comme au Cameroun, a par exemple été justifié par l'expertise de l'AFD sur le secteur et les capacités de décaissement rapide. Dans certains pays, la sélection des points d'affectation a aussi répondu à l'opportunité de financer des projets déjà dans le pipeline de l'AFD³⁶ ou déjà engagés³⁷.

L'influence des parties dans le processus de négociation est **variable d'un pays à l'autre**, et semble être en partie liée aux montants des C2D ainsi qu'à la nature des relations bilatérales entre la France et les différents pays bénéficiant des C2D. Globalement, on observe que l'influence de la France dans les négociations est liée à la force de son positionnement dans le pays et aux montants du C2D (position de bailleur important dans le pays). Certains choix de secteurs et/ou points d'affectation en particulier ont été influencés par l'implication forte et la vision de l'Ambassade quant au périmètre des C2D (exemples au Malawi, au Cameroun et en Côte d'Ivoire).

Ainsi, dans la plupart des petits C2D, l'influence de la France a été relativement importante, et les choix des secteurs et points d'affectation ont été cohérents avec les interventions des autres bailleurs et alignés sur les stratégies nationales. Le dialogue y a été relativement bon et les choix assez consensuels. En revanche, ce constat se vérifie moins dans les pays où les montants étaient plus importants, et en particulier dans le cas du C2D en Côte d'Ivoire, qui constitue l'exemple le plus manifeste d'une captation politique du processus de négociation par le pays bénéficiaire³⁸ et donc de son appropriation politique au plus haut niveau.

L'influence de la France lors des **négociations** sur le choix **des secteurs et points d'application** a été importante ; elle l'a été dans plusieurs cas où la partie française a fortement mis en avant des préférences sectorielles, mais surtout dans le refus de la partie française d'engager les C2D sur un nombre trop important de points d'application et dans des projets insuffisamment

³⁴Au Rwanda un premier C2D devait être signé en décembre 2006 et affecté au secteur de l'éducation dans le cadre d'un partenariat silencieux avec DFID mais la rupture des relations diplomatiques a interrompu le processus. Lors de la reprise des négociations du C2D en 2010. Le choix de retenir le secteur de l'éducation a été abandonné compte tenu de l'abandon du français comme langue principale de l'enseignement. Le C2D a finalement financé le programme national d'accès à l'électricité et en partie le processus d'électrification (matériaux, équipements et travaux de branchement) dans des zones géographiques rurales (y compris une assistance technique pour renforcer la gestion financière de l'opérateur national RECO/Electrogaz, maîtrise d'ouvrage du programme). La justification de cet appui n'a pas été explicitée au regard des enjeux de développement.

³⁵ Au Malawi, le C2D a soutenu un projet de cartographie géologique s'inscrivant dans la stratégie de développement et de croissance du Malawi 2011-2016 qui place le secteur minier dans les secteurs de croissance du pays. Cependant, les critères de sélection de ce point d'affectation ne sont pas explicités alors que celui-ci ne s'inscrit pas directement dans des objectifs de développement.

³⁶ Cela a été observé au Mozambique avec l'appui au secteur de la santé et de la filière cocotier.

³⁷ Par exemple, en RDC, le C2D a continué des opérations déjà engagées dans le secteur de l'éducation, en ce qui concerne le projet gouvernance, il s'agissait d'un projet déjà porté par le SCAC.

³⁸ L'Étude a permis de confirmer la très forte appropriation politique de l'outil C2D, notamment au moment des négociations et des choix des secteurs par la partie nationale.

matures. Dans d'autres cas, l'initiative est clairement revenue aux autorités locales qui ont su mettre en avant leurs priorités.

A titre d'exemple, en Guinée, les négociations ont été menées suffisamment en amont et ont donné lieu à un refus de la partie française d'intervenir sur les secteurs de l'énergie et de la gouvernance comme le demandait la partie guinéenne. De leur côté, les autorités locales ont fortement poussé (requête officielle) en vue d'une intervention sur le secteur de la formation technique et professionnelle, secteur nouveau pour l'AFD et largement délaissé par les autres PTF. Dans le choix d'intervenir sur les réponses à apporter à l'épidémie Ebola, la présence sur place de la Croix-Rouge française et de ses propositions a incontestablement facilité la décision. En ce qui concerne l'exemple de Madagascar, le choix d'intervenir sur le secteur de la biodiversité et de l'environnement, secteur qui peut être jugé secondaire par rapport aux priorités de développement du pays, paraît résulter d'un « effet pays » (biodiversité naturelle) et de l'activisme des ONG environnementales au plan local. Enfin, au Mozambique, le choix d'intervenir sur la filière cocotier relève davantage d'une préférence mise en avant par l'AFD.

Les C2D constituant des flux importants de trésorerie, la **tension sur les décaissements** a donc été forte. La pression à décaisser avait, dès la formulation de la doctrine, été identifiée comme un enjeu important³⁹ pour les C2D à venir, et l'inscription du recours privilégié à certains canaux « vertueux » dans la doctrine devait en partie déjà répondre à ce défi. C'est notamment dans cette optique que les aides budgétaires et les aides programme avaient été présentées comme des canaux vertueux d'acheminement de l'aide et privilégiés dans les documents de doctrine, car ils devaient permettre de décaisser plus rapidement que l'aide-projet, et donc contribuer à répondre à ce défi. De même, le financement de certaines infrastructures a été jugé particulièrement approprié compte tenu de la durée moyenne plus courte de leur cycle de projet et des capacités importantes de décaissement.

Enfin, le choix des points d'application et des modes d'intervention résulte d'un **difficile équilibre** entre l'existence d'un dialogue approfondi sur les politiques sectorielles et la recherche de modalités de décaissements rapides. Le dialogue sur les politiques sectorielles exige une implication très en amont, des capacités et des outils d'analyse (statistiques), des priorités et des stratégies clairement identifiées, un accord sur les réformes à mettre en œuvre et leurs inscriptions dans un calendrier de mise en œuvre. Il s'agit d'un processus assez long, la réalisation des financements venant après celle de conditions préalables. Il peut apparaître plus aisé lorsque ce processus a déjà été préparé avec l'appui d'autres partenaires comme cela a été le cas avec l'initiative *Fast Track* sur l'éducation de base ou avec le Fonds mondial SIDA. Ce dialogue peut apparaître plus complexe sur d'autres secteurs, comme l'agriculture et le développement rural qui mettent en jeu des logiques d'acteurs, de marché et de positionnement des politiques publiques. L'exigence de décaisser rapidement est légitime, mais oriente de facto sur des secteurs où les réalisations sont plus facilement maîtrisables (construction d'infrastructures), tout en mettant en œuvre des moyens financiers importants. Ceci explique largement la part prépondérante occupée par le secteur des infrastructures dans le total des financements (25%) et la part plus modeste des secteurs de l'agriculture et de la santé. La pratique montre que certains des secteurs qui n'avaient pas bien décaissé dans les premiers C2D ont, à ce titre, été abandonnés ou ont vu leur part réduite dans les C2D qui ont suivi (santé et agriculture au Mozambique) alors que les besoins étaient toujours aussi importants et prioritaires.

³⁹ Identifié dans la note de doctrine : « Volet bilatéral de l'initiative PPTE renforcée, modalités de mise en œuvre », sous la triple entête DGCID, DGT, AFD, mai 2002.

Perception des autorités locales⁴⁰

Dans les pays dans lesquels nous avons pu recueillir les perceptions des autorités locales, il ressort de l'analyse que celles-ci perçoivent le processus de choix des secteurs et points d'affectation comme émanant d'une influence française forte. Cette perception est très largement partagée. Les réactions enregistrées font état des regrets de la part des autorités locales de n'avoir pu obtenir l'inscription de points d'application rejetés par la partie française lors de la négociation⁴¹. Si les autorités locales reconnaissent les effets du C2D en termes de lutte contre la pauvreté et de développement des secteurs qui en bénéficient, elles soulignent néanmoins la forte prise en compte des intérêts français, tant en termes de secteurs retenus qu'en termes d'attribution des marchés passés sur des fonds C2D à des entreprises françaises⁴².

Conclusions

C4 : Il n'existe pas de grille de sélection homogène des secteurs et points d'affectation pour l'ensemble des C2D, les critères de sélection et leur poids ayant été définis de manière pragmatique et adaptés au cas par cas.

C5 : L'influence française sur le choix des secteurs et points d'affectation est restée forte, en particulier en fonction de l'expertise sectorielle de l'AFD, au regret parfois des autorités nationales. Cela a permis d'éviter une dispersion des actions et la prise en compte des capacités d'absorption des secteurs / points d'affectation concernés. Le C2D a néanmoins réellement constitué un espace de dialogue avec les pays partenaires, avec des degrés divers « d'influence française » selon les pays. La France a également valorisé l'existence de dialogue sur les politiques sectorielles et d'un cadre concerté avec les autres PTF dans la sélection des points d'affectation.

C6 : La recherche de modalités de décaissements rapides peut parfois porter préjudice au choix des points d'application et des modes d'intervention dans ce dialogue. Cela soulève potentiellement la question de la pertinence de certains choix sectoriels pour lesquels les réalisations sont plus facilement maîtrisables, mais qui ne sont pas toujours les plus prioritaires au regard des objectifs et principes de doctrine du C2D ou du pays partenaire.

La sélection des modalités d'exécution des C2D

Rappel de définitions⁴³

Aide projet : l'aide projet se caractérise à la fois par son champ d'intervention (zone géographique délimitée, groupe de population ciblée à priori, conditions spécifiques isolées du contexte général), par un cadre et des modalités spécifiques d'intervention, et par un canal de délivrance de l'aide qui s'exécute en dehors des procédures budgétaires et comptables du pays receveur. Elle peut prendre,

⁴⁰ L'analyse de la seule perception du processus de sélection des points d'affectation s'avérant réductrice, l'équipe a élargi la portée de la question à la perception de toutes les étapes des C2D pour pouvoir faire figurer dans l'analyse des perceptions d'acteurs qui n'avaient pas nécessairement d'avis sur le processus de sélection des points d'affectation, mais qui ont relaté des informations pertinentes sur d'autres aspects du cycle de vie des C2D.

⁴¹ Par exemple, refus français d'intervenir à ce stade sur les secteurs de l'énergie et de la gouvernance en Guinée, ou encore refus français de consacrer une part jugée trop importante de l'enveloppe disponible au Cameroun sur le secteur de l'agriculture.

⁴² Il convient de souligner que ce point reflète une perception partagée, mais que l'étude n'avait pas mandat d'analyser les parts de marchés effectivement attribués à des entreprises françaises.

⁴³ Le cadre de définition des modalités d'intervention est repris du « Dictionnaire du Développement », www.afd.fr. La note de doctrine de 2002 définissait 6 canaux d'exécution des C2D : aide projet, aide budgétaire affectée sur ligne budgétaire hors programme sectoriel, aide budgétaire affectée sur ligne budgétaire d'un programme sectoriel, aide budgétaire affectée à un fonds spécial d'un programme sectoriel, aide budgétaire affectée sur fonds d'investissement, aide budgétaire non affectée.

selon les pays concernés et les bénéficiaires, plusieurs formes. Il s'agit (1) soit de dons accordés aux pays les plus pauvres ; (2) soit de prêts à conditions très favorables, accordés aux Etats ou à des entreprises avec l'aval des Etats dans les pays à revenu intermédiaire ; (3) soit de prêts accordés à des entreprises ou à des banques, sans l'aval des Etats, à conditions améliorées ou à des conditions proches de celles du marché.

L'aide programme : un programme est un ensemble de projets ou d'opérations, structuré pour atteindre des objectifs de développement spécifiques à l'échelle d'un secteur, d'un pays, d'une région. L'aide programme peut prendre plusieurs formes : aide à la balance des paiements, soutien à un secteur déterminé (aide sectorielle) ou soutien à certaines dépenses budgétaires (aide ou appui budgétaire). Ces aides sont en général mises en œuvre en harmonie avec les procédures financières et budgétaires du pays bénéficiaire.

Aide budgétaire globale : aide destinée à financer le budget de l'Etat sans affectation à des dépenses pré-identifiées ; elle est inscrite en ressources du budget de l'Etat et décaissable selon certains critères prédéfinis : indicateurs de mise en œuvre des CSLP, d'amélioration de la gestion des finances publiques. En recourant à l'ABG, le donneur renonce au contrôle exclusif des fonds qu'on octroie en partageant cette responsabilité avec le pays bénéficiaire.

Aide budgétaire sectorielle : aide destinée à financer les dépenses du budget de l'Etat relatives à un secteur économique et/ou la mise en œuvre d'une politique sectorielle commune, sous la conduite de l'Etat partenaire. Elle est exécutée selon les procédures nationales d'exécution de la dépense publique.

L'aide budgétaire sectorielle peut être ciblée ou non ciblée. Lorsqu'elle est ciblée, elle est affectée directement à des lignes spécifiques de la loi de finances (traçabilité de la dépense pour le bailleur, sécurisation des financements sur un moyen, en cas de risque fiduciaire notamment) ou versée sur un compte d'affectation spécial (en cas de mutualisation avec d'autres bailleurs) prévu pour financer des lignes budgétaires du secteur. L'aide budgétaire non ciblée est, quant à elle, fongible avec les autres ressources budgétaires et se fonde avec le suivi de l'exécution du budget national et de la politique sectorielle. Une doctrine d'emploi des aides budgétaires globales (ABG) a été validée au printemps 2007. Plus de détail sur le périmètre de ces différentes modalités est apporté en annexe 6.

L'analyse des modalités de mise en œuvre des C2D n'a retenu que les modalités suivantes : aide projet, aide programme, aide budgétaire sectorielle et enfin aide budgétaire globale.

L'aide projet a été l'instrument privilégié, en particulier au sein des C2D de montant élevé. Entre 2001 et 2014, l'aide projet a ainsi représenté plus des trois quarts (77%) des fonds C2D approuvés⁴⁴. Néanmoins, jusqu'en 2006, les aides budgétaires (ABG et ABS) ont été les instruments majoritaires et ce n'est qu'avec la signature des C2D « hors normes » - à savoir le Cameroun en 2006 et la Côte d'Ivoire en 2012, auxquels s'ajoute le Congo en 2012 - que l'aide projet est devenue majoritaire. Aussi, en excluant de l'analyse ces trois C2D, les aides budgétaires restent majoritaires et cumulent 61% des montants approuvés entre 2001 et 2014. Des efforts ont donc été entrepris dans les pays à C2D faible ou moyen pour mobiliser les ressources sous forme d'ABG⁴⁵.

Par ailleurs, l'analyse de la relation entre la taille des C2D et la prépondérance des aides budgétaires montre une corrélation négative entre les montants approuvés et la part des aides budgétaires dans ces montants. Autrement dit, plus un C2D est important (c'est-à-dire des montants approuvés

⁴⁴ La méthode de calcul est présentée dans le bilan financier en annexe 5.

⁴⁵ Exemples : au Mozambique : mobilisation d'ABG de manière continue au cours des 3 premiers C2D exécutés de 2001 à fin 2014 (successivement 7,5 Mio EUR sur le premier, 10 Mio EUR sur le second et sur le troisième) et la reconduction d'un concours ABG de 10 Mio EUR sur le 4ème et dernier C2D. Ces concours s'appuient sur un mécanisme de concertation entre bailleurs d'aide budgétaire au Mozambique et sont affectés globalement à la stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté (PARPA). Le cas du Mozambique a servi d'exemple et a largement permis d'inspirer et d'encourager l'engagement de la France dans le processus MDBS au Ghana qui l'a succédé de peu (voir encadré Q8).

élevés), moins il est versé sous forme d'aide budgétaire, et donc plus il est versé sous forme d'aide projet (dans les faits, les aides projets sont très largement majoritaires sur les approches programme). Les explications tiennent à la nécessité de diversification des secteurs dans les pays à enveloppe C2D élevée, incluant des secteurs où l'aide projet permet de limiter les risques fiduciaires sur des montants élevés (agriculture, infrastructures).

Les différents éléments de doctrine du C2D insistent sur la nécessité de privilégier autant que possible le recours à l'aide budgétaire, que ce soit dans le cadre d'aides budgétaires globales ou intégrées dans des programmes sectoriels.

Dans la pratique, le choix du recours à des formes d'aide budgétaire ou à une aide projet classique a reposé sur trois critères principaux :

- **La prise en compte des capacités d'absorption**, en particulier les capacités des administrations concernées à assurer la maîtrise d'ouvrage et la gestion complète des concours. Sur quelles bases s'appuyer pour qualifier les capacités de maîtrise d'ouvrage des administrations ? Peu d'analyses objectives sont menées sur un diagnostic des capacités institutionnelles des administrations, si ce n'est dans le cadre spécifique de la préparation d'un programme de renforcement des capacités. Les jugements portés sur la capacité d'absorption sont principalement subjectifs et empiriques. Ils sont étroitement liés à la connaissance qu'avait l'AFD du fonctionnement de telle ou telle administration et donc de la pratique passée dans la mise en œuvre de programmes avec ces administrations. Ce facteur conduit dès lors à privilégier des programmes et des modalités de mise en œuvre avec des institutions déjà bien connues.

- **L'analyse du risque fiduciaire**

Les exercices PEFA (*Public expenditure and financial accountability*) constituent le principal outil d'évaluation de la performance des systèmes de gestion des finances publiques utilisé de manière indépendante et dont les résultats sont partagés au plan international et accessibles à tous⁴⁶. La Banque mondiale conserve pour sa part une batterie d'indicateurs CPIA (*Country policy and institutional assessment*) qui couvre un champ plus large que ceux du PEFA. Les indicateurs CPIA et PEFA sont de manière générale assez convergents sur la qualité de la gestion des finances publiques⁴⁷.

Les diagnostics PEFA, sous réserve de leur disponibilité, ont été utilisés de manière systématique en amont des décisions de recourir à des modalités d'aide budgétaire. L'analyse a été par ailleurs complétée par des missions spécifiques de l'AFD sur l'analyse de la fiabilité des procédures budgétaires. Cela a pu être constaté pour les C2D importants (Cameroun, Côte d'Ivoire) et les concours significatifs sous forme d'aide budgétaire globale ou sectorielle (Mozambique, Mauritanie, Guinée).

Les constats issus des exercices PEFA et les analyses spécifiques menées par l'AFD portant sur l'importance des dépenses extrabudgétaires, la persistance d'arriérés et la faiblesse des procédures budgétaires et comptables ont contribué à recommander par prudence de limiter le recours à des aides budgétaires trop importantes et à privilégier le recours à des formes d'aide projet au Cameroun et en Guinée. La dégradation récente de la notation de la Mauritanie au regard de l'analyse PEFA (résultant d'une différence d'appréciation des critères portant sur les contrôles externes) n'a pas mis en cause le bien-fondé de poursuivre sous forme d'aide budgétaire sectorielle l'appui au programme sectoriel éducation (PNDSE).

⁴⁶ Cf. site PEFA.org, résultats consultables par tous

⁴⁷ L'analyse PEFA s'appuie sur une batterie d'une trentaine d'indicateurs dont 12 sont particulièrement pertinents pour l'analyse du risque fiduciaire :

- les indicateurs 1, 4 et 7 sur la crédibilité du budget, le suivi des arriérés, les dépenses extrabudgétaires ;
- 18, 19 et 20, sur l'efficacité des contrôles internes ;
- 22, 24, 25, sur les procédures comptables et les rapports financiers ;
- 26, 27, 28, sur les contrôles externes (cour des comptes et parlement).

- **La pratique des autres PTF⁴⁸**

Sur l'ensemble des C2D où des formes d'aides budgétaires ont été mises en œuvre, la France s'est insérée dans un cadre de concertation existant ou déjà bien avancé. La présence d'un cadre de concertation multi-bailleurs préexistant intégrant les principaux PTF prêts à s'engager sur des aides budgétaires a constitué un facteur primordial permettant d'emporter l'engagement de la France sur des modalités analogues (Mozambique, Ghana). Dans le cas des pays où les autres bailleurs ne pratiquaient pas ou peu d'aide budgétaire en raison du risque fiduciaire élevé, la France s'est alignée sur les pratiques des autres PTF et a fait comme eux un choix de prudence en optant pour l'aide projet pour les C2D concernés.

Un exemple de bonne pratique de mobilisation des moyens du C2D sous forme d'ABG adossée à une stratégie de réduction de la pauvreté est fourni par les deux C2D successifs au Ghana qui ont permis la mobilisation d'une aide délivrée sous forme exclusive d'ABG, pour un montant de 63 millions d'euros sur la période 2004 à 2013, au travers d'un mécanisme concerté Etat-bailleurs : le Multi Donors Budgetary Support (MDBS). Le MDBS est centré sur les performances des réformes et de la gestion des finances publiques. Le processus MDBS s'est mis en place au Ghana au début de 2002 avec la signature d'un memorandum of understanding fixant les grands principes du mécanisme d'ABG entre le gouvernement (MOFEP, ministère des finances et de la planification) et 9 bailleurs au départ prêts à engager sous cette forme une part plus importante de leur APD.

Les effets de ce processus sont indéniables. La réduction de la dette extérieure du Ghana a pu être engagée de manière accélérée, elle est passée de 99% du PIB en 2003 à 23% en 2007. Le pays a pu constater une augmentation spectaculaire de son APD (doublement des décaissements), une progression de la part de l'aide délivrée sous forme d'aide budgétaire (30% du total) et ainsi une amélioration de la prévisibilité des décaissements.

Outre la prise en compte de ces critères, **le choix des modalités d'exécution a pu relever d'une autre logique**, en particulier d'accords décidés au niveau politique, conduisant à la mise en œuvre d'aides budgétaires **parfois en contradiction avec les éléments de doctrine** sur ces instruments. Ainsi :

- En Côte d'Ivoire, la mobilisation des ABG a été décidée au niveau politique (25 Mio EUR versés en 2012, 24 versés en 2013 et 51,5 en 2014), alors que les conditions nécessaires pour le recours aux ABG, telles que définies dans le cadre général de mise en œuvre des ABG, n'étaient pas réunies, en particulier du fait de l'absence de cadre de concertation multi-bailleur dans le pays et de dialogue stratégique avec le gouvernement.
- En Bolivie, la mobilisation d'une ABG de 4 millions d'euros en appui au DSRP dans le cadre du 1^{er} C2D a participé d'un soutien au nouveau gouvernement Morales et a été suivi directement par l'Ambassade.
- A Madagascar, la mobilisation d'une ABG de 22,8 millions d'euros dans le cadre du 1^{er} C2D ne se justifiait pas au regard du risque fiduciaire (situation budgétaire fragile), mais a été largement décidée au niveau politique (remise à flot de la situation financière du pays), tout en s'appuyant sur un cadre formel de concertation et de partenariat multi-bailleurs (CDP) défini pour piloter le dialogue sur la mise en œuvre des ABG. D'ailleurs, la reconduction d'un appui sous forme d'ABG dans le cadre du 2nd C2D (50% de l'enveloppe) a été très rapidement ajournée en raison du changement de régime « inconstitutionnel » intervenu en 2009 et la rupture des relations avec les principaux PTF. Le CDP a cessé de fonctionner pendant toute la période de transition (reprise des activités du CDP en 2014). Les versements de la France relatifs à la subvention d'aide budgétaire en soutien à la mise en œuvre de la stratégie nationale ont été reconvertis, comme cela était prévu dans le C2D, en financements affectés à des opérations et programmes spécifiques

⁴⁸ Sources : Analyse documentaires et entretiens téléphonique avec les directeurs de l'AFD et les représentants du SCAC.

définis en accord avec les interlocuteurs malgaches (dépenses à caractère social sans implication au plan politique).

Conclusions

C7 : La sélection des modalités d'exécution des C2D (que ce soit sous forme d'aide projet, aide programme, aide budgétaire sectorielle ou aide budgétaire globale) a été adaptée au cas par cas, sans qu'un cadre d'analyse formalisé ne soit établi.

L'implication de la société civile

L'association de la société civile à la mise en œuvre et au suivi du C2D est un principe majeur du dispositif, affirmé dès la première formalisation de la doctrine. La capacité des C2D à avoir un effet structurant sur les OSC doit s'observer à deux niveaux complémentaires : d'une part la société civile a-t-elle été associée à la mise en œuvre et au suivi des C2D ? D'autre part, les organisations de la société civile ont-elles été mises en capacité d'y participer activement ?

L'association de la société civile à la mise en œuvre et au suivi a été **globalement faible**. Elle s'est matérialisée dans quelque pays par une participation au sein des COS. Seuls 5 pays ont mis en place un COS⁴⁹, dans la majorité des cas un représentant de la société civile y prenait part.

En RDC et en Guinée, des représentants de la société civile ont été associés au COS. Au Cameroun, un représentant de la société civile camerounaise (désigné au sein de la Plateforme d'Information et d'Action sur la Dette) et un représentant de la société civile française (désigné au sein de la Plateforme Dette et Développement (PFDD)) siègent au sein du COS. En Côte d'Ivoire la situation est apparue plus problématique. En effet, le mode de désignation des représentants de la société civile ivoirienne au sein du COS a longtemps posé problème. La Convention de la société civile ivoirienne (CSCI), principale coalition fédérative d'organisations de la société civile (syndicats, ONG, organisations professionnelles, confessionnelles et de défense des droits humains) a été l'objet d'un conflit interne entre ses différentes branches à l'occasion de la désignation de ses représentants. Les autorités ivoiriennes se sont opposées à sa présence au sein du COS. En réponse, les représentants de la société civile française ont suspendu leur participation jusqu'en 2014, en appui à la réintégration du CSCI. La société civile ivoirienne est désormais représentée au COS et au CTB.

Au Congo, outre une participation au COS, la société civile a pu être impliquée au niveau des projets. Elle participe ainsi, dans le cadre d'un projet d'infrastructure, à un travail participatif, impliquant les populations et leurs représentants élus afin d'identifier leurs attentes quant à l'amélioration de leur cadre de vie. Ce travail a débouché sur un plan de développement des quartiers, qui constitue une vision à long terme de l'évolution des quartiers et qui permet de préparer de futures opérations de rénovation urbaine. Cela amène aussi une montée en compétence des mairies d'arrondissement lors de la définition du plan de développement des quartiers. Ceci étant, le COS s'est réuni deux fois depuis la signature du C2D en 2010, ne permettant pas un suivi régulier du C2D par les représentants de la société civile.

Dans les pays qui n'ont pas créé de COS, la participation de la société civile au suivi et à la mise en œuvre des C2D est restée marginale, parfois renvoyée au niveau des projets comme au Mozambique⁵⁰ ou en Mauritanie⁵¹. Au-delà d'une participation relativement faible des OSC,

⁴⁹ Congo, Cameroun, RDC, Guinée, Côte d'Ivoire

⁵⁰ Dans le cadre du projet de parc national des Quirimbas lors du 3^{ème} C2D Mozambique, les populations locales ont été davantage associées à sa gouvernance, notamment au sein du conseil d'administration du Parc où des représentants issus des communautés locales siègent.

⁵¹ En Mauritanie, les relations avec des éléments de la société civile sont notables dans le suivi du PNDSE (avec la fédération des associations de parents d'élèves) et dans la mise en œuvre du programme VAINCRE (avec l'association nationale des Maires de Mauritanie et les associations régionales des Maires, partie prenantes au dispositif de pilotage du programme).

notamment pour les C2D de faible montant, les C2D ont trop rarement déployé des actions de renforcement de capacités à leur endroit. Ces actions reposent notamment sur l'affectation d'une partie des fonds C2D et plus récemment sur l'enveloppe spécifique mise en place par le MAEDI à l'exercice du suivi du C2D par la société civile. De tels exemples existent néanmoins en Guinée⁵² et en RDC⁵³. Le Cameroun a aussi fourni des efforts en matière de renforcement des capacités des OSC sur le suivi du C2D. Les représentants de la société civile camerounaise (Plate-forme d'information et d'action sur la dette) ont souhaité mener un travail de suivi indépendant du C2D, confié par la plateforme non étatique PLANOSCAM, à la Plateforme d'Information et d'Action sur la dette au Cameroun (PFIAD), travail financé par le MAE dans un premier temps, puis sur fonds C2D en vue d'une collecte d'informations sur le terrain, d'organisation de formation et de coordination des acteurs au niveau régional. Cependant, des retards dans le financement des activités de suivi indépendant ont été observés. La société civile devrait être davantage en mesure de jouer son rôle d'observateur indépendant grâce à une augmentation du budget alloué à ses activités de suivi prévue à partir de 2016 et grâce à une formalisation des procédures (préparation de la charte de la société civile appuyée par le SCAC notamment).

De même, en Côte d'Ivoire, le C2D a eu pour effet de faire bouger les lignes dans le dialogue entre le gouvernement et la société civile, qui va être dotée d'un budget pour assurer un suivi-évaluation indépendant du C2D.

L'enjeu de la **légitimité des représentants de la société civile** a été problématique dans certains pays. Elle a parfois été remise en cause par les autorités nationales comme dans les premières années du C2D en Côte d'Ivoire avec le refus des autorités de voir le CSCI participer aux instances de suivi. Elle a également pu être contestée par les organisations de la société civile elles-mêmes. Au Congo par exemple, la PFDD a remis en cause la légitimité du représentant de la société civile au sein du COS, désigné par le gouvernement congolais. La PFDD mettant en avant le manque de considération pour les dynamiques existantes au sein de la société civile et le choix des OSC de désigner eux-mêmes leur représentant.

La participation de la société civile a été satisfaisante dans quelques pays, le Cameroun, la RDC et la Guinée. Dans les autres pays, le niveau est globalement faible, ce qui n'a pas permis de produire un effet structurant fort sur les OSC. Dans ce domaine, **plusieurs obstacles** ont été identifiés :

- Un paysage de la société civile parfois complexe et la capacité à identifier des interlocuteurs « parasitée » par leurs possibles relations avec les pouvoirs publics ;
- Une méconnaissance / un repérage insuffisant de la société civile « active » sur les questions de développement ;
- Un enjeu de légitimité des représentants de la société civile et notamment de la façon dont ils sont désignés (initiatives des autorités / initiatives des OSC elles-mêmes) ;
- Des modalités d'association non adaptées aux C2D de faibles montants ou s'inscrivant dans des instances multi-bailleurs ;
- Le manque de formalisation des modalités d'association de la société civile que ce soit sur la planification des financements prévus pour leur travail de suivi ou la formalisation de feuille de route sur les résultats attendus du suivi indépendant ;
- Un manque de reconnaissance des représentants de la société civile au sein des COS, et des travaux qu'ils peuvent être amenés à conduire ;
- La difficulté à imposer une participation de la société civile aux pays bénéficiaires alors même qu'en France la société civile n'est pas toujours associée (question de réciprocité).

⁵² En Guinée, la société civile peut bénéficier d'un appui sur l'enveloppe transversale de 7 millions d'euros pour l'exercice du suivi du C2D

⁵³ En RDC, au sein du programme « Fonds d'Etudes et de Pilotage » doté de 6 millions d'euros, le contrat C2D mentionne que la société civile congolaise pourra bénéficier d'un appui de près de 48 000 euros sur 3 ans pour participer au suivi et à l'évaluation du C2D (accompagnement des missions de terrain de supervision et de l'évaluation à mi-parcours, voyage d'expérience dans un autre pays africain doté d'un C2D). De même la participation du représentant de la société civile française au COS et à l'évaluation à mi-parcours pourra être prise en charge à hauteur de 21 000 d'euros sur 3 ans.

Perception des représentants de la société civile⁵⁴

Globalement, les représentants de la société civile, du nord comme du sud, sont assez sévères avec le dispositif C2D, même si les positions des plates-formes d'ONG, ont sensiblement changé de discours sur l'instrument au cours de la période sous-revue. Les organismes de la société civile concèdent que le C2D peut être un levier d'introduction de nouvelles pratiques visant à renforcer la culture démocratique et la gouvernance et les acteurs de la société civile reconnaissent au C2D l'avantage de sécuriser les fonds et de les flécher vers des projets de lutte contre la pauvreté. Dans la pratique, la contribution des C2D à une meilleure gouvernance est jugée très faible, à l'exception de quelques cas.

Les représentants de la société civile dans les pays enquêtés soulignent **la forte prise en compte des intérêts français** dans la sélection des points d'affectation. Ils estiment que la plus-value de l'association de la société civile par rapport aux autres instruments est limitée, puisque les instances de pilotage du C2D auxquelles elle est associée ne se réunissent qu'une fois les choix des secteurs et des points d'affectation effectués. Les négociations ne permettent pas ce dialogue « à quatre voix »⁵⁵ que le dispositif C2D devait permettre en associant les représentants de la société civile, à l'exception de très rares cas⁵⁶. Les représentants de la société civile soulignent la forte prise en compte des intérêts et savoir-faire français dans les points d'affectation⁵⁷, constat partagé par la plupart des représentants des autorités nationales et de certains acteurs français, et parfois la déconnexion entre les choix et les besoins prioritaires du pays en matière de lutte contre la pauvreté⁵⁸.

Conclusions

C8 : Les C2D ne se sont pas donné les moyens de réaliser l'ambition exprimée dans la doctrine d'associer la société civile à la mise en œuvre et au suivi des C2D. L'association de la société civile a été faible et n'a pas permis d'avoir un effet certain sur le renforcement de leur capacités et de diffuser de nouvelles pratiques en matière d'implication de la société civile dans les pays bénéficiaires.

C9 : Au-delà de la volonté affichée dans la doctrine, les modalités d'association de la société civile ne sont pas suffisamment formalisées, en particulier en ce qui concerne leur rôle dans le suivi des C2D, et peu adaptées aux C2D de faible montants ou s'inscrivant dans des instances multi-bailleurs.

Le respect des principes d'efficacité de l'aide

Plusieurs principes validés au plan international ont fortement influencé les principes, la doctrine et les modalités de mise en œuvre des C2D :

- La liaison faite entre le recentrage de l'aide sur les OMD et le dispositif de l'initiative PPTE ;
- Les réflexions conduites autour de l'adoption de la Déclaration de Paris (2005) ; et

⁵⁴ Pour rappel, il était prévu par les documents de doctrine que les sociétés civiles du Nord comme du Sud participent au suivi de l'affectation des fonds et des résultats des C2D et soient associées aux instances de pilotage des C2D. Comme cela est montré dans l'analyse, la place et l'implication de la société civile a été très variable d'un pays à l'autre, allant de l'absence de celle-ci dans le processus, à l'implication effective dans le suivi des projets sur les terrain. Dans la plupart des cas, la société civile n'a pas été associée, ou son rôle a été minime (présence formelle sans réel capacités d'opérer un suivi indépendant des C2D).

⁵⁵ Autorités françaises, pays bénéficiaire, société civile du Nord et Société civile du Sud.

⁵⁶ Au Congo, un effort a été fait pour associer la société civile dès la phase de négociation du C2D.

⁵⁷ Présentation du mécanisme à Ubifrance par exemple, et plus largement aux entreprises françaises.

⁵⁸ Recours critiqué aux financements de Partenariats Public-Privés, qui peut constituer une forme d'endettement caché par exemple, ou encore certains choix de secteurs ou points d'affectation qui peuvent paraître étonnant compte tenu de l'objectif de réduction de la pauvreté (Culture et Recherche au Cameroun, Constitution d'une Ecole Nationale d'Administration en Bolivie, projet de cartographie des ressources naturelles en Malawi, etc)

- Les engagements pris en matière de renforcement de l'efficacité de l'aide.

Les principes mis en avant dans les C2D font assez largement écho aux débats internationaux sur la nécessaire re-légitimation de l'aide au développement et la recherche d'une meilleure efficacité. Il est par ailleurs important de rappeler que ces débats se sont ouverts sur la base des constats concernant la dispersion de l'aide et l'échec de la conditionnalité alignée sur des politiques définies a priori. Les 5 principes de la Déclaration de Paris, érigée en charte de la bonne gestion de l'aide, en constituent l'aboutissement : 1) harmonisation des procédures entre les donateurs, 2) alignement des objectifs sur les priorités et les politiques nationales, 3) appropriation de l'aide par les pays bénéficiaires, 4) gestion axée sur les résultats plus que sur les moyens, 5) redevabilité mutuelle concernant l'usage des ressources consacrées au développement. La déclinaison de ces principes appelle une évolution de l'aide projet vers des formes plus achevées, conduisant à des soutiens des bailleurs plus globalisés, autour de politiques formalisées, regroupant plusieurs bailleurs engagés à mutualiser leurs appuis dans des fonds communs, associés dans des approches sectorielles communes (SWAP). De ce fait, l'aide budgétaire globale constitue la forme « vertueuse » la plus aboutie.

Les recommandations portant sur la mise en œuvre des C2D reproduisent ces préceptes au travers: i) d'un alignement sur les priorités des DSRP, ii) de la recherche d'une concentration des interventions dans les pays, iii) d'une coordination avec les autres PTF, iv) du renforcement du dialogue sur les politiques concernées, v) de la priorité donnée à des approches sectorielles et enfin, vi) de la recherche de mise en œuvre avec d'autres bailleurs dans des fonds communs tout en recourant, quand cela est possible, au canal de l'aide budgétaire.

L'application de ces principes s'est effectivement traduite par une concentration des interventions sur un nombre réduit de secteurs et de points d'application, du moins pour les C2D de faible montant (le plus souvent un seul point d'affectation pour les C2D inférieurs à 10 Mio EUR) et de nombre plus important de points d'affectation (de 6 à 8 sur les C2D au Cameroun et en Côte d'Ivoire). L'influence française sur le choix des secteurs et points d'application est restée forte, et s'est avérée propice pour éviter une dispersion des actions ou de se porter sur des secteurs où les capacités d'absorption se seraient trop fortement heurtées à la nécessité de décaisser dans les délais. Ces choix se sont portés de manière générale dans le cas d'aides programmes sur des secteurs ouverts au dialogue sur les politiques sectorielles dans un cadre concerté avec les autres PTF. Des efforts ont été entrepris dans le cas des C2D de faible montant pour privilégier l'intégration des financements dans des cadres de financement harmonisés ou du moins concertés multi-bailleurs.

Cependant, l'application de ces principes a été variable en fonction du contexte des pays, de l'importance des moyens financiers concernés, des capacités d'absorption des pays et des institutions concernés, du risque fiduciaire à prendre en compte ainsi que de la pression à décaisser. A la différence des autres interventions classiques de l'aide française dont l'exécution est soumise à la réalisation de prérequis, les moyens financiers doivent être décaissés *in fine* dans le cas des C2D. La pression à décaisser a ainsi constitué une contrainte forte limitant la capacité des interventions à interagir sur des facteurs structurels (avancement des réformes, conditionnalité, mécanismes de déclenchement des financements en tranches successives) et ainsi favorisé le recours majoritaire à des formes d'aide projet plus classiques freinant la capacité à s'harmoniser avec les autres PTF.

Toutefois, le recours à l'aide budgétaire est resté minoritaire en nombre d'intervention et en volume mobilisé. Le plus souvent ce sont la faiblesse des capacités d'absorption et des ressources humaines des institutions locales ainsi que le manque de fiabilité des procédures locales qui sont mises en avant pour justifier le recours à l'aide projet. Les expériences menées ont permis néanmoins des avancées significatives dans l'allocation d'aides budgétaires sectorielles (éducation, environnement) et d'aides budgétaires globales en soutien des politiques nationales de lutte contre la pauvreté (Mozambique, Ghana) ou de relances économiques non exemptes de pressions politiques (Côte d'Ivoire).

Coordination et harmonisation

Les principes d'efficacité de l'aide impliquent une coordination et une harmonisation entre l'action des différents bailleurs. Les C2D ont été globalement performants sur ce principe. La coordination et l'harmonisation ont souvent été recherchées dès la phase de préparation des C2D par la rencontre des principaux bailleurs dans le pays sur les secteurs d'interventions projetés. Cela a pu donc encourager les projets conjoints, comme le démontre l'exemple de la RDC, où les principaux bailleurs ont été rencontrés lors de la mission de négociation puis lors des missions d'instruction, résultant en la concrétisation d'une action conjointe dans le cadre du projet d'appui à l'éducation primaire, secteur dans lequel la Banque Mondiale et l'UNICEF sont déjà investis, notamment via le projet PROSEB financé par le Partenariat mondial pour l'éducation.

De la même manière, des modalités de coordination ont pu être mises en place dans l'opérationnalisation de certains C2D. Dans huit pays⁵⁹, le C2D s'est intégré directement et exclusivement au sein d'une instance multi-bailleurs dans le cadre d'un appui budgétaire. La participation de la France à ces instances lui a permis d'harmoniser son intervention avec celles des autres bailleurs, de profiter d'échanges de pratiques et de mutualiser un certain nombre de mécanismes, notamment au niveau du suivi-évaluation. Lorsque les instances de suivi-évaluation étaient spécifiques au C2D, les PTF ont souvent bénéficié du statut d'observateur (RDC, Congo) et y ont été associés. Dans le cadre des instances existantes, la France a siégé au côté des autres bailleurs de fonds. Au Mozambique par exemple, le C2D a permis à la France d'intégrer le G-17, le groupe des bailleurs de fonds qui financent l'aide budgétaire, participant ainsi au dialogue avec le gouvernement. De même, dans le cadre du troisième C2D au Mozambique, la France a présidé le groupe de coordination des bailleurs sur la conservation de l'environnement. En Guinée, le C2D participe à un Fond commun pour l'éducation de base (FoCEB) co-instruit avec la Banque mondiale.

Au Cameroun, l'ensemble des acteurs rencontrés au cours de la mission soulignent la qualité de la coordination entre les différents PTF. La coordination avec les autres PTF est recherchée dès la phase d'instruction des C2D. En effet, les missions d'instruction rencontrent systématiquement les principaux partenaires sur les secteurs de concentration visés au Cameroun, à savoir la Banque mondiale, l'UE, la BAD et le FMI. Outre cela, la France a participé dès le début au comité PPTE aux cotés de la Banque mondiale et des autres bailleurs impliqués dans l'initiative PPTE. Le groupe multi-bailleurs constitué pour le suivi du DSRP a également été étroitement associé dès le départ à la mise en place du C2D⁶⁰. L'insertion de plusieurs programmes du C2D au Cameroun dans des programmes conjoints résulte donc de ces efforts de concertation, que ce soit pour le concours apporté au programme sectoriel éducation de base soutenu par l'initiative « éducation pour tous » (*fast track*) animé par la Banque mondiale et financé par un fonds catalytique multi-bailleurs, l'appui au programme élargi de vaccination mené avec le GAVI, l'appui à la lutte contre le VIH-SIDA mené en complémentarité des actions financées par le Fonds mondial, le concours d'appui institutionnel au secteur de la santé fondu dans un programme conjoint mené avec la KfW, ou encore la concertation étroite avec la Banque mondiale sur les programmes routiers.

En Côte d'Ivoire, la coordination entre les bailleurs de fonds et le gouvernement est encore assez faible et peu formalisée dans des instances de concertation. Le C2D, et ses volumes financiers sans commune mesure avec les contributions des autres bailleurs, place la France en position de chef de file des PTF. Ces volumes ont constitué un facteur de rassemblement et ont permis de renouer un dialogue plus poussé entre PTF. En effet, la coordination avec les autres PTF, initialement faible en Côte d'Ivoire, commence à se structurer de manière formelle sous l'impulsion de la France de par son statut de premier contributeur bilatéral, position expliquée notamment par la reprise précoce des interventions de l'aide française en Côte d'Ivoire qui a largement devancé celles des autres PTF. Concrètement, l'AFD a réalisé une cartographie des PTF et relancé les réunions de chef de

⁵⁹ Ghana, Madagascar, Bolivie, Ouganda, Libéria, Nicaragua, Tanzanie, Honduras

⁶⁰ Le chef de file du groupe multi-bailleurs est membre désigné du COS pour y représenter les autres bailleurs.

coopération et c'est sous cette impulsion que ceux-ci ont institutionnalisé des groupes de travail PTF-gouvernement.

De manière générale, si cette recherche de coordination avec les autres bailleurs est active et efficace, la France a parfois engagé des dialogues sur les politiques sectorielles en marge du dialogue existant avec les autres bailleurs dans le pays, notamment en ce qui concerne le recours aux aides budgétaires. Il est reproché à la France de ne pas recourir suffisamment aux conditionnalités, à l'inverse des autres bailleurs (BM et UE notamment) qui lient les aides budgétaires à la mise en œuvre de réformes structurelles. Cela a pu peser sur le dialogue entre ces bailleurs et les pays bénéficiaires.

Alignement sur les priorités nationales

Les secteurs d'intervention retenus dans les C2D se sont largement inscrits dans les priorités des DCP et des DSRP. Conformément à la doctrine C2D, les stratégies de développement et les stratégies sectorielles des pays bénéficiaires ainsi que les priorités affichées par les DCP forment le cadre d'intervention des C2D. Les documents de préparation et de définition des C2D mentionnent systématiquement les stratégies de développement des pays concernés (le plus souvent les DSRP) et les stratégies sectorielles qui en découlent. Elles sont analysées au regard des enjeux propres du C2D (impact au niveau de la lutte contre la pauvreté, modalités de pilotage, ressources financières existantes, présence de bailleurs de fonds). Dans le cas des aides budgétaires, une attention particulière est portée à la performance de ces stratégies (les revues sectorielles réalisées dans le cadre des instances multi-bailleurs sont souvent mobilisées) et à leur impact sur la réduction de la pauvreté. Dans le cas des aides projet et programme, l'accent est davantage mis sur la façon dont le point d'affectation contribue au renforcement de la stratégie sectorielle du pays bénéficiaire.

Néanmoins, les secteurs d'intervention des DCP et DSRP ont été définis de manière large ce qui permet une insertion aisée des C2D dans ces secteurs mais n'assure pas nécessairement la cohérence/complémentarité des actions au niveau des programmes ou des projets. En effet, le caractère stratégique des DSRP doit être nuancé du fait du manque de priorisation des objectifs et secteurs d'intervention. Les DSRP constituent le plus souvent un catalogue des politiques et programmes de développement du pays à destination des bailleurs où chacun peut trouver la justification de ses interventions puisque l'on y retrouve les principaux secteurs d'intervention (éducation, santé, soutien aux populations fragiles, infrastructures, etc.). De leur côté, les DCP français tendent à couvrir l'ensemble des secteurs d'intervention des différents intervenants de l'aide française (MAE, AFD, coopération militaire, recherche) et font l'économie d'un travail sélectif sur les domaines prioritaires et les stratégies d'intervention. Pour ces raisons, il est difficile de considérer que la conformité des secteurs du C2D sur ceux des DSRP constitue un réel effort d'alignement sur les priorités nationales et que leur prise en compte dans les C2D reflète un véritable travail sur les priorités stratégiques.

On peut considérer *a contrario* que les C2D ont parfois contribué à redessiner les priorités de l'aide française dans les pays. Cela s'observe en particulier pour les C2D les plus importants, où les secteurs d'affectation du C2D confirment et hiérarchisent de nouvelles priorités de l'aide française, dans la mesure où les programmes C2D se substituent aux autres instruments classiques dont ils prennent le relai et constituent parfois l'intégralité de l'aide projet et sectorielle financée sur subventions. Au Cameroun ou en Côte d'Ivoire notamment, les montants versés au titre du C2D sont très largement supérieurs aux autres financements sur dons existants. Dans plusieurs petits pays, les C2D sont venus assurer la continuité de la présence française là où les enveloppes financières s'étaient taries (Rwanda, Burundi) et ont donc directement porté les priorités françaises dans ces pays.

Appropriation

Le niveau d'appropriation dans le cadre des C2D semble moins lié aux modalités propres du dispositif qu'à la qualité des institutions et l'attitude, plus ou moins volontariste, des pays

bénéficiaires. Globalement, l'appropriation a pu être recherchée à un double niveau : par l'inscription des dépenses dans le budget et leur exécution par les autorités nationales, ainsi que par le pilotage des financements des programmes par les autorités locales, notamment par l'intégration des structures de gestion dans les ministères sectoriels concernés. Néanmoins, le caractère politique de l'instrument a conduit à une appropriation politique forte du dispositif, comme en Côte d'Ivoire ou en RDC où le premier ministre avait une vision précise des besoins et secteurs clés à financer (éducation et formation professionnelle en l'occurrence). L'appropriation au niveau des projets est plus variable, limitée au champ d'intervention du projet et à ses acteurs, avec une implication *a minima* des autorités nationales.

Le C2D en Côte D'Ivoire est un bon exemple d'appropriation dans la mise en œuvre des projets et programmes, axée davantage sur le plan politique que technique. Passant par les circuits nationaux mais sous le contrôle de l'AFD à chaque étape, le C2D incite les administrations à changer leurs procédures et leurs modes opératoires. Sur le plan technique, le recours quasi systématique à des UCP, intégrées dans les ministères a contribué au renforcement des capacités d'institutions relativement affaiblies qui ont pu ainsi recruter du personnel en conséquence. Néanmoins, la prise en charge sur C2D des coûts de fonctionnement de ces UCP (Unité de Coordination de Projet) en Côte d'Ivoire, les placent en situation de dépendance de l'aide française et limite l'appropriation pleine et entière de leur coût budgétaire par les autorités (ministères). En l'occurrence, au niveau des ministères concernés, ce sont les directeurs de cabinet des ministères sectoriels qui sont apparus les plus impliqués dans le suivi des dossiers C2D.

Prévisibilité

La prévisibilité du C2D est un de ses **points forts**, les versements étant définis sur une durée de 3 à 5 ans au moment de la signature du C2D. En effet, les versements en dons sont liés aux remboursements des pays bénéficiaires, régis par un échéancier défini au moment de la signature. Dans la pratique, les échéanciers ont été globalement respectés et le délai de 15 jours ouvrables entre le remboursement par le pays bénéficiaire et le versement sur le compte de la banque centrale respecté. Néanmoins, certains retards, parfois importants, ont pu être observés pour quelques C2D, mais ils relevaient d'événements externes à ces C2D⁶¹.

En établissant des engagements clairs et concrets en matière de financement sur plusieurs années, les C2D ont globalement encouragé le développement des **dialogues sectoriels** avec les pays bénéficiaires et permis de les installer dans la durée, amenant ainsi à viser la mise en place de programmes d'envergure. Les deux C2D au Cameroun ont par exemple permis de recentrer le dialogue sur les domaines de la santé et l'éducation.

Transparence et redevabilité

Enfin, en ce qui concerne les **principes de transparence et de redevabilité**, les efforts entrepris dans le cadre du C2D ont été insuffisants que ce soit au niveau global ou au niveau des pays. Au niveau pays, une seule évaluation a été conduite en 2006 sur le C2D au Mozambique. Depuis, cela n'a pas été reconduit alors même que le dispositif a connu une montée en puissance significative. De même, les efforts de communication sur le dispositif que ce soit auprès des institutions ou de la société civile ont été jugés insuffisants et ne permettent pas un suivi des activités du C2D.

⁶¹ Au Congo, par exemple, des retards importants ont été observés dû à une procédure judiciaire de saisie-attribution engagée par une société congolaise sur les créances C2D.

Conclusions

C10 : Les C2D ont globalement permis d'appliquer le principe de coordination et d'harmonisation que ce soit au niveau des programmes ou des instances de pilotage. Les C2D les plus performants en la matière sont ceux qui se sont directement insérés dans des instances multi-bailleurs dans le cadre de fonds communs (C2D dits « intégrés »).

C11 : Les secteurs d'intervention retenus dans les C2D se sont largement inscrits dans les priorités des DCP et des DSRP, conformément à la doctrine C2D. Si, de manière générale, il est difficile de considérer que la conformité des secteurs du C2D sur ceux des DCP et des DSRP soit le reflet d'un véritable travail d'analyse sur ces priorités stratégiques au vu de leur diversité, les C2D ont permis dans cet exercice d'alignement de redessiner les nouvelles priorités de l'aide française dans les pays où les C2D sont les plus importants et se substituent aux autres instruments classiques dont ils prennent le relai.

C12 : L'appropriation de l'aide est bien inscrite dans les principes de mise en œuvre et la maîtrise d'ouvrage placée systématiquement sous la responsabilité des autorités. Les dispositions de double contrôle pour l'affectation des financements, l'attribution des marchés et les paiements suscitent des critiques mettant en avant le caractère intrusif de ces contrôles mais restent globalement justifiées au regard de la faiblesse locale des procédures comptables et de contrôle.

C13 : Les C2D ont constitué un atout indéniable en matière de mise à disposition de ressources financières prévisibles et programmables permettant aux pays partenaires de les insérer dans des plans d'action et dans la durée.

C14 : Les efforts en matière de transparence et de redevabilité entrepris dans le cadre des C2D ont été insuffisants que ce soit au niveau global ou au niveau des pays.

C15 : La France a engagé une recherche de coordination avec les autres bailleurs, ce qui a également permis d'intensifier le dialogue sur les politiques sectorielles.

L'efficacité opérationnelle des C2D

NB : L'analyse se réfère ici à la notion de « coûts de gestion » des C2D et non à ses « coûts de transactions », plus difficiles à identifier et liés aux contraintes spécifiques des contextes dans lesquels ils sont mis en œuvre, et sur lesquels les acteurs français n'ont pas de prise directe.

Dans l'esprit de certains concepteurs du C2D, ce mécanisme avait clairement été articulé avec en toile de fonds le poids de la dette de certain PRI détenteurs d'importantes créances françaises, notamment la Côte d'Ivoire, le Cameroun, ou encore la RDC.

Une fois conçu et adopté, le mécanisme des C2D étant une politique appliquée de façon quasi-systématique à l'ensemble des pays cibles de la coopération française, certains pays dans lesquels la présence française est assez faible et qui détenaient un stock de dette peu important ont donc également bénéficié de la mise en place d'un C2D. La question qui se pose en filigrane porte donc sur **l'opportunité de mettre en place certains C2D**, pour des montants très faibles ou/et dans des pays où la France est un petit bailleur, voire un partenaire silencieux, étant donné les coups de gestion qu'il engendre.

Il faut tout d'abord distinguer les coûts de gestion « incompressibles » propres aux projets de développement dans des contextes où les maîtrises d'ouvrages locales sont assez faibles, et les coûts de gestion propres au C2D. Ceux-ci concernent les phases des projets induites par la nature des contrats C2D, notamment la phase de négociation en amont et du choix des secteurs et points

d'affectation qui est plus lourde que dans des projets hors C2D, ainsi que l'association de la société civile. Le fait que l'AFD n'a pas la maîtrise d'ouvrage, impacte aussi les coûts de gestion des projets en matière de qualité, de délais et d'échanges.

Ce qui ressort de l'analyse tend à accréditer que traiter cette question uniquement sous l'angle d'un seuil en-dessous duquel recourir à un C2D serait trop lourd par rapport aux montants de dette à recycler n'est pas réellement pertinent pour permettre d'établir des critères en matière de montants plafonds devant guider les choix de recourir ou non à un C2D. L'analyse des différents contextes pays démontre en effet qu'il faut davantage considérer le degré d'implication de la partie française dans la mise en œuvre des interventions C2D. En effet, la définition de seuils basée sur les montants à recycler ne permet pas de saisir les coûts réels de transaction et de gestion engendrés par le C2D, car il ne reflète pas s'il a été retenu un point d'affectation unique dans le cas de C2D dit « allégés », ou si la gestion a pu être en partie déléguée à un fonds commun. Ce n'est donc pas tant le montant que les choix (points d'affectations multiples ou uniques) et le degré d'implication dans la mise en œuvre qui en découle qui pèsent sur les coûts induits de gestion.

La réponse à cette question doit donc être décomposée entre les coûts de gestion pour les pays partenaires et pour les acteurs de la partie française, et prendre en compte les différents types de C2D (hors norme, intermédiaires, intégrés/allégés).

Coût engendrés pour la partie française

Dans le cas des C2D allégés ou intermédiaires, l'analyse tend à montrer que pour les agences locales de l'AFD, la gestion des C2D ne diffère pas de la gestion usuelle des projets de l'AFD (Madagascar, Congo, RDC, Guinée, etc.). Dans certains cas, il apparaît clairement que les C2D ont permis à l'AFD de renforcer sa présence dans des pays dans lesquels l'agence est récente (en Tanzanie par exemple), de maintenir un niveau d'activité dans des pays où le volume d'activité de l'AFD diminuait, ou encore de conduire à des ouvertures de postes.

La documentation et les entretiens réalisés indiquent que cette question a été étudiée dès la mise en place des premiers C2D, pour lesquels les coûts de gestion avait été jugés importants. C'est une des explications de la volonté de concentrer les interventions des C2D sur un nombre restreint de secteurs⁶². Cette dernière, recherchée de manière assez systématique dans la préparation des C2D et indépendamment de certains C2D avec des montants importants, devait également permettre de réduire les coûts de gestion pour l'AFD.

Dans les cas des **C2D « allégés »** de faibles montants, les coûts de gestion sont jugés raisonnables lorsqu'un partenariat silencieux est mis en place, c'est-à-dire lorsque l'AFD ou le SCAC délègue la gestion du programme à un autre bailleur. Ces mécanismes induisent en revanche une participation renforcée aux dispositifs de concertation inter-bailleurs. Ceci se vérifie également dans le cas des ABG et ABS, mais les acteurs interrogés soulignent qu'en dépit du temps passé dans les dispositifs de coordination et de concertation inter-bailleurs, cela permet de renforcer la présence de la France dans les pays où elle est un petit bailleur (Ghana, Tanzanie) et de faire connaître le dispositif C2D. Les procédures de simplification des modes d'instruction des C2D « allégés » consistant à organiser les missions conjointes de signature des C2D dès passage du point d'achèvement et leur couplage avec les missions techniques d'instruction des points d'application ont été convenues lors du COPIL du 10 décembre 2002.

Pour les **C2D importants**, les coûts de gestion engendrés le sont également, mais on voit difficilement comment ces coûts auraient pu être réduits davantage. En effet, le nombre plus important de secteurs dans ces C2D a certainement eu un impact sur les coûts de gestion, mais il aurait été risqué, compte tenu des montants à consommer, d'opter pour une concentration sectorielle trop poussée. Cette multiplication des secteurs, ainsi que la faiblesse des maîtrises

⁶² Note de doctrine de 2006

d'ouvrage au sein d'un même secteur, augmentent *de facto* les coûts de gestion dans les C2D importants, ainsi que le nombre parfois important de ministères impliqués pour un seul secteur.

Enfin, le C2D étant un contrat entre deux états résultant d'un processus de négociation, il est clair que cette spécificité, par rapport à d'autres instruments, induit un coût de préparation et de négociation plus important, qui mobilise souvent de nombreuses missions tripartites, des missions d'identification des projets, des discussions sur les points d'affectation et les solutions techniques ainsi que de nombreuses navettes entre les acteurs de la contrepartie nationale. Ces coûts de gestion plus élevés que sur un projet classique, du moins durant la phase de négociation, sont contrebalancés par les taux de rémunération plus faible de l'AFD sur les projets C2D que sur son activité de prêt classique.

Les administrations locales

Pour les administrations locales comme pour la partie française, le C2D a dans certains cas nécessité un travail important de négociation en amont (négociations des secteurs, identification des projets, arbitrages), variable selon l'implication des différents pays partenaires, les montants en jeu, et la structuration du cadre opérationnel. Les C2D ont notamment nécessité la mise en place de cellules de gestion de projet, logés dans les ministères, la préparation de manuels des procédures, et même parfois (c'est notamment le cas en Côte d'Ivoire) la création d'une cellule spéciale dédiée à la gestion des projets C2D à la direction des marchés publics.

La division du travail

Le pilotage et la mise en œuvre du C2D ont été répartis comme suit entre les trois institutions :

- Le MAEDI a été actif au cours de toutes les phases du C2D et son rôle a permis d'inscrire les C2D dans les relations diplomatiques de la France avec les pays bénéficiaires. Cela s'est traduit par la volonté de combiner les appuis au titre du C2D avec un dialogue politique plus large avec le pays partenaire, notamment sur les questions directement en lien avec les compétences du MAEDI et les objectifs de la France en matière de diplomatie (gouvernance, justice, etc.). Les SCAC ont ainsi instruit les projets dans ces deux domaines et l'Ambassade a assuré la représentation de la France dans les instances multi-bailleurs. Cela a parfois conduit le C2D à financer des domaines répondant plus directement à une logique d'influence. Ce raisonnement semble par exemple avoir été appliqué dans le cadre du C2D en Bolivie et l'appui à l'installation d'une école nationale d'administration. De manière générale, le MAE, par le biais des Ambassades, a soutenu l'éligibilité des trois pays d'Amérique Latine dont les enjeux traditionnels de la coopération française relèvent d'une stratégie de valorisation de l'influence française dans ces pays.
- La DGT a joué un rôle plus ponctuel centré principalement sur les phases de négociation et de suivi. De manière générale, elle jouait un rôle de garant du bon usage des fonds publics en phase de négociation, par une attention particulière portée à la qualité des circuits de la dépense dans les pays bénéficiaires et lors du suivi de la bonne exécution des opérations financières engendrées par le C2D.
- L'AFD a été l'opérateur principal de mise en œuvre, depuis l'identification des projets ou programmes jusqu'à leur exécution et leur évaluation rétrospective, hormis pour les pays hors ZSP et pour les concours dans les domaines hors de son champ de compétence (justice et gouvernance notamment). Son implication est continue et ses ressources ont largement été mobilisées pour l'exécution des projets. Cela a influencé la sélection des domaines d'intervention et la façon dont le C2D est intervenu, notamment sur le recours à l'aide projet.

Dans le cadre des missions tripartites, codirigées par le MAEDI et DGT, le poids des différentes institutions dans la négociation a varié selon les pays, la présence antérieure des acteurs (agence AFD et SCAC notamment) et des personnes impliquées.

Une application des procédures différenciée selon les pays : pilotage et mise en œuvre

La doctrine a imposé par défaut un dispositif et des procédures communs à l'ensemble des pays concernés : pilotage central du dispositif, mode de contractualisation unique, champ d'intervention (secteurs d'éligibilité, définition des créances éligibles, respect des étapes d'instruction et de finalisation). Néanmoins, l'opérationnalisation du dispositif C2D sur le terrain a nécessité une adaptation au niveau local, amenant *de facto* à une série de différenciations entre les pays du dit dispositif et ce sur plusieurs volets.

Les procédures ont introduit un premier niveau de différenciation entre les pays selon le niveau des engagements en réservant l'adaptation des procédures selon un dispositif « allégé » dans les cas de pays à faible enveloppe C2D. Cette adaptation s'est principalement traduite par l'exemption d'un dispositif formel de pilotage bilatéral au plan local et l'incitation à rechercher des modalités de mise en œuvre des programmes mutualisées avec d'autres bailleurs pour diminuer les coûts de transaction.

Un second niveau de différenciation entre les pays a concerné la désignation de l'opérateur : l'AFD dans les pays de la ZSP et dans ses domaines d'intervention, le MAE et les SCAC en dehors de la ZSP et dans les secteurs de la gouvernance, chacun avec ses propres procédures d'instruction.

Le troisième niveau de différenciation résulte d'une adaptation au cas par cas de la déclinaison des procédures: mode de pilotage local ne faisant pas double emploi avec des structures de dialogue et de concertation préexistantes, implication de la société civile dans le suivi, concentration sectorielle des moyens, mode d'instruction et de suivi des C2D (missions tripartites d'instruction et de revue), prise en compte du risque fiduciaire et critères prévalant dans le choix des modalités d'applications largement appréciés au cas par cas.

Ces degrés de liberté pris par rapport à la doctrine et aux procédures sont plus marqués au cours des dernières années (C2D récents) et plus spécifiquement sur le cas de la Côte d'Ivoire qui constitue un cas à part d'un C2D mis en œuvre « à marche forcée » dans un contexte national marqué par une situation post-conflit et en train de renouer ses liens avec la communauté financière internationale.

Conclusions

C16 : Les C2D n'ont pas induits de coût de gestion démesurés, au regard des montants en jeu et du volume de projets financés.

C17 : Les phases de négociations, incompressibles car inhérentes à tout contrat entre deux parties, ainsi que la faible internalisation de la gestion dans l'administration des pays bénéficiaires, ont notamment pesé sur les coûts de gestion pour la partie française.

C18 : Les C2D ont induit des coûts de gestion parfois lourds, mais à mettre en relation avec les montants mobilisés et la nature de l'instrument qui nécessite une phase de négociation et un dialogue plus prononcé qu'avec d'autres instruments.

C19 : Alors que l'implication des trois institutions françaises en charge de définir et mettre en œuvre la politique de coopération au développement de la France aurait pu être synonyme de lourdeurs et de duplications des efforts, la mise en œuvre des C2D montre au contraire une division du travail efficace et en ligne avec les rôles et fonctions des trois institutions. Ceci se vérifie d'autant plus sur le terrain.

Le pilotage du C2D

Les éléments présentés dans cette partie du rapport répondent aux questions n°11, 12 et 18 des termes de référence de la revue⁶³.

Le rôle des structures chargées du pilotage aux différentes étapes du cycle au niveau global et au niveau de chaque contrat

Rôle du comité de pilotage central

Au niveau central, le comité de pilotage⁶⁴ à Paris a assuré **la coordination d'ensemble des services centraux concernés** et **une approche homogène** des C2D entre les pays. L'instance centrale de pilotage a permis l'interprétation et les précisions successives apportées à la doctrine au fil de son application et sa traduction dans les pays, ainsi qu'un suivi étroit du calendrier de mise en œuvre de chacun des C2D et des programmes dans ces même pays. Le comité de pilotage constitue le principal niveau de validation de la jurisprudence de la doctrine C2D. L'analyse montre que le comité de pilotage C2D a effectivement assuré sa mission de coordination des services et des opérations liées à la mise en œuvre des C2D dans les pays. Ce travail a été alimenté par la collecte et la mise au point progressive d'un système d'information donnant une vue synthétique de l'état d'avancement et des étapes à venir.

Le dispositif de suivi semble avoir bien fonctionné et est jugé efficace dans la mesure où il a permis d'identifier rapidement les problèmes de mise en œuvre lorsqu'ils se sont posés et d'y apporter une réponse satisfaisante. Sa contribution à **l'enrichissement de la doctrine** au fur et à mesure des cas traités a été également décisive. La référence à cette doctrine et l'interprétation qui en a été faite ont donné lieu à une forme de jurisprudence particulièrement utile au bon fonctionnement du mécanisme permettant une certaine équité de traitement entre les différents pays.

Le pilotage central semble également avoir joué **un rôle d'arbitre** vis-à-vis de positions parfois divergentes entre les institutions membres, prenant soin de demander les études et approfondissements nécessaires pour éclairer ses décisions. Ses arbitrages et ses inflexions ont permis d'adapter de manière pragmatique la mise en place et la gestion des C2D (durée des contrats, organisation de séminaires CEFEB, élargissement du champ d'application du C2D par l'introduction du secteur de la gouvernance démocratique et financière, etc.). La présentation qui y est faite de l'architecture institutionnelle du dispositif de pilotage, de coordination et de suivi des C2D souligne son bon fonctionnement.

La qualité du **reporting** est plus discutable car, comme l'équipe a pu le constater, si une partie des données financières par pays – notamment celles relevant des opérations financières de premier niveau – étaient bien disponibles, aucun exercice de consolidation de ces données en vue d'obtenir une vision d'ensemble du portefeuille n'a été réalisé avant la présente étude. Le comité de pilotage central a eu une bonne vision de l'avancement des programmes et des difficultés au niveau de chaque pays, mais n'a pas produit, sur une base annuelle par exemple, de bilans consolidés des principales variables financières des C2D. Les documents consultés montrent que la faiblesse du reporting dans le cycle de vie de l'instrument C2D est un enjeu dont les acteurs ont conscience. On retrouve plusieurs rappels des engagements pris dans l'optique d'améliorer le reporting au niveau des tutelles dans les notes du comité de pilotage⁶⁵.

⁶³Voir annexe 12.

⁶⁴ Composé de représentants de la DGT, le MAEDI et l'AFD :

DGT : responsable du bureau F2, conseillers financiers pour l'Afrique (Coprésidence) ;

DGCID/DGM : Directeur général adjoint (coprésidence), Direction de la DCT, Direction en charge des stratégies de développement, Sous-Direction en charge de la Gouvernance, conseillers en charge des dossiers C2D ;

AFD : responsables GOA et GOB, Direction des stratégies, directions sectorielles, direction des finances.

⁶⁵ Missions de revue régulières dans les pays, une information systématique du comité de pilotage au travers des « tableaux de bord pays » intégrant les calendriers des missions relatives aux C2D et le récapitulatif des études menées dans le cadre de la préparation des C2D.

Rôle des instances locales de pilotage

Dans les pays, les structures de pilotage recommandées par la doctrine de mise en œuvre des C2D (COS, CTB appuyé par un secrétariat technique) n'ont été mises en place que dans un nombre limité de pays (de manière notoire au Cameroun, en Guinée, en Côte d'Ivoire), et postérieurement à la phase de négociation et de signature des C2D.

Dans les trois pays visités par la mission de terrain, ces structures ont été mises en place et il a été fait constat que les COS ont souvent eu une dimension **très protocolaire et formelle**, de par la présence du COS dans le dispositif local de pilotage.

Dans chacun des cas rencontrés, le pilotage a été assuré principalement au **niveau technique et sectoriel**, en lien étroit avec les dispositifs déjà en place, associant les autres PTF impliqués dans les programmes sectoriels, et parfois de manière non formalisée. Les interlocuteurs interrogés ont cependant mentionné l'existence d'échanges suivis entre les autorités locales (au niveau des ministres) et la partie française (Ambassadeur, COCAC, directeurs d'agence AFD) sur le déroulement des programmes. En l'absence de COS, le suivi financier des C2D (versements, décaissements sur les comptes des banques centrales) a été laissé à l'AFD ou au SCAC dans les pays latino-américains. Dans certains cas, le pays bénéficiaire a refusé la mise en place d'un secrétariat technique de suivi pour assurer le suivi régulier des projets, en dépit de programmes parfois conséquents, et les acteurs interrogés pointent ce manque de suivi technique structuré comme un facteur de ralentissement de la mise en œuvre des projets. Les lenteurs de mise en œuvre enregistrées dans ces pays attestent de l'importance d'un suivi technique, et lorsque les projets sont importants, des ressources humaines dédiées aux projets C2D semble être indispensable à l'avancée des programmes.

L'absence de la **société civile** dans les dispositifs de pilotage est manifeste dans de nombreux cas, sa présence n'apparaît effective que dans un nombre limité de pays (Cameroun, Guinée, Côte d'Ivoire) et sa présence n'est pas toujours jugée concluante – pour les deux côtés - dans les cas cités. L'absence de représentants de la société civile résulte parfois de la défiance des autorités à leur égard, mais ces dernières peuvent également apparaître divisées, non représentatives ou ne disposant pas nécessairement des ressources pour assurer le suivi.

Le pilotage et le suivi des C2D ont pu s'inscrire dans des instances *ad-hoc*, spécifiques au C2D ou dans des instances plus larges, par exemple dans le cadre du suivi des DSRP. Ainsi, des COS aux instances préexistant dans le cadre des DSRP, un large spectre de dispositifs de suivi et évaluation peut être observé au sein de ces C2D. Il faut toutefois distinguer le suivi local des projets, qui fonctionne de manière satisfaisante, et le suivi global de l'instrument dont le reporting a été plus intermittent⁶⁶.

⁶⁶ Par exemple, En RDC et au Congo, le suivi et le pilotage ont été confiés au COS. Dans les deux cas, ils ont été adossés à des comités techniques. En RDC, c'est le Comité technique de Suivi et d'évaluation des Réformes au sein de la Commission interministérielle chargée du suivi des programmes conclu avec les institutions financières internationales (CISPI) qui joue ce rôle. Au Congo, un Comité Technique Bilatéral a été créé spécifiquement. En Guinée, le suivi et évaluation a été confié au Comité de pilotage et de suivi présidé par le représentant du gouvernement guinéen et l'Ambassadeur de France. Il est aussi doté d'un secrétariat technique, rôle joué par une structure existante : la cellule technique de suivi des programmes du ministère guinéen de l'économie et des finances (CTSP). En Mauritanie, il était prévu que le dispositif institutionnel de suivi s'appuie sur le comité technique de suivi des dépenses PPTE réunissant les autorités mauritaniennes et les principaux bailleurs parties prenantes à l'initiative PPTE, dont la France ; ce comité consultatif de suivi C2D ne s'est réuni de manière formelle qu'une fois en 2005 ; il n'a été réactivé qu'en 2013 sur l'insistance de la France. Cette absence d'un pilotage politique global de l'outil sur place de 2006 à 2012 a pu se justifier par le caractère très formel de telles réunions, compensé par des échanges directs avec les autorités et l'absence de problèmes majeurs rencontrés dans la mobilisation des financements et le suivi des orientations.

Conclusions

C20 : Le comité de pilotage central a joué son rôle à tous les stades du cycle des C2D, un rôle de garant de la doctrine, un rôle de coordination des services centraux concernés dans la mise en œuvre du C2D et enfin un rôle d'arbitre en cas de problème identifié ou lorsque les institutions membres exprimaient des positions divergentes.

C21 : Lorsqu'elles ont été mises en œuvre, les structures de pilotage des C2D sont souvent restées formelles, protocolaires et peu ouvertes à la société civile dont le rôle effectif a été marginal.

C22 : Le reporting s'est avéré assez faible, compte tenu de l'importance de l'instrument C2D dans le paysage de la coopération française, et n'a pas permis de sortir d'un suivi des opérations financières de premier niveau.

Le dispositif de suivi et évaluation

Le dispositif de suivi-évaluation du C2D est à analyser à plusieurs niveaux :

- Au niveau global : le suivi financier de l'instrument et celui de la mise en œuvre des C2D dans les pays ;
- Au niveau des pays : le suivi des programmes en ce qui concerne leur déroulement, les plans d'action et leurs résultats ;
- L'évaluation du dispositif, des C2D et le travail de capitalisation qui en a été fait ;
- Le travail de redevabilité attendu vis-à-vis des institutions (Parlement), du public et de la société civile.

Au niveau global

Un dispositif de suivi global a été mis en place au bénéfice des institutions partenaires du C2D, validé par le comité de pilotage C2D central à Paris. Un schéma de tableaux de bord de suivi de la mise en œuvre des C2D a été testé au cours de l'année 2002 sur le cas des premiers pays concernés : Mauritanie, Mozambique, l'Ouganda et Tanzanie. Il fut validé au cours du premier trimestre 2003 et prévoit la présentation de données sous forme de tableaux synthétiques par pays (fichier Excel) contenant :

- Une fiche de synthèse des différentes étapes franchies ou à venir concernant l'initiative PPTE, le traitement en Club de Paris, l'existence d'un programme FRPC et les relations avec le FMI, le processus DSRP, les étapes du C2D (préparation, négociation, signature) et montants ainsi qu'un chiffrage de l'impact de l'initiative PPTE sur la soutenabilité de la dette en matière de VAN/exportations ;
- un échéancier des remboursements ;
- un état de préparation des points d'affectation ;
- un suivi financier des programmes (décaissements) ;
- une visualisation graphique des refinancements, des décaissements et de l'évolution prévisionnelle du compte joint récepteur à la banque centrale.

Dans le cadre de la présente revue, un **défauc de suivi** dans le temps a été constaté. En effet, l'alimentation de ce tableau de bord ne semble pas avoir été poursuivie dans sa forme développée au-delà de l'année 2003. L'état des informations statistiques et comptables qui nous a été présenté (centralisé au niveau de l'AFD pour les pays relevant de son champ d'intervention) atteste la présence de plusieurs documents de synthèse par pays et par C2D : dates de signature, montants, liste des points d'application, signature des conventions, montants décaissés, dates limite

d'utilisation des fonds, restes à verser, échéanciers des remboursements prévisionnels et effectifs par pays ainsi que les échéanciers des reversements AFD. Le suivi des informations relatives aux C2D hors ZSP n'a pas été assuré par l'AFD ; cela n'était pas dans son mandat et a fait défaut. Le suivi des ratios sur l'évolution de la soutenabilité de la dette n'a également pas été poursuivi. Les différents documents disponibles ont bien permis d'exercer un suivi financier des échéances de remboursement et des décaissements de premier niveau (versements sur les comptes des banques centrales), ainsi qu'une visualisation de l'état d'exécution des différents points d'application (achevés ou en cours), mais ils ne permettent pas d'aller au-delà. En particulier, les informations relatives aux décaissements au profit des comptes des points d'application (décaissement de deuxième niveau), au suivi de la trésorerie sur les comptes C2D auprès des banques centrales ainsi que l'état de l'exécution financière des programmes sont absentes. Ces informations étaient disponibles au niveau des agences de l'AFD, mais elles ne faisaient pas l'objet d'une centralisation à Paris.

Les aide-mémoires rédigés à l'issue des missions de négociation, d'instruction et de revue des C2D ont fait l'objet d'une **diffusion limitée aux trois institutions**. La programmation, la préparation et le suivi de ces missions ont fait l'objet de points systématiques dans le cadre des réunions du comité de pilotage. Des difficultés ont été rencontrées pour rassembler les documents relatifs aux activités des COS dans les pays, étant néanmoins plus facilement accessibles dans les agences de l'AFD qu'à Paris. La dispersion des points focaux C2D dans chacune des institutions, le manque de procédures pour ce faire ainsi que la rotation des personnes expliquent en partie la difficulté pour centraliser la documentation nécessaire au suivi d'ensemble des C2D.

Le suivi des programmes

Le suivi des points d'application au niveau financier et technique d'une part, et des résultats d'autre part, a été mené par l'AFD dans ses domaines de compétence. Il a fait l'objet d'analyse et de rapports spécifiques à chacun des temps forts des programmes (missions d'instruction des concours, note au Conseil de surveillance de l'AFD, missions de suivi, revues spécifiques ou conjointes avec d'autres bailleurs, rapports d'évaluation). Il a été centralisé au niveau des chefs de projets. Des synthèses ont été produites en fonction des demandes pour les besoins du pilotage au niveau central et dans les pays.

Quand ils ont été mis en place, les COS ont été informés de l'état d'avancement des programmes. Néanmoins, cela était fort **dépendant des capacités des secrétariats techniques** et des maîtres d'ouvrage à préparer des rapports d'activité faisant ressortir l'état d'avancement et les contraintes rencontrées. Parmi les exemples rencontrés, le dispositif mis en place au Cameroun paraît être celui qui a le mieux fonctionné.

Peu de programmes ont élaboré des tableaux synthétiques retraçant l'évolution de l'atteinte des résultats sous forme d'indicateurs. On trouve davantage d'éléments dans les documents relatifs à la mise en œuvre des ABS où des efforts ont été menés pour refléter les contraintes à lever et les objectifs à atteindre. Ainsi, les différents travaux menés dans le cadre du PNDSE en Mauritanie mettent en avant la construction de différents indicateurs : indicateurs de ressources (part du budget de l'éducation nationale et de l'enseignement fondamental), indicateurs de processus (nombre d'enseignants recrutés, formés, réalisation de la carte scolaire, mise en place de budgets programmes par région), indicateurs de résultats (constructions scolaires équipées, nombre d'enseignants en poste dans les régions, taux d'exécution des budgets en région), indicateurs d'impact (taux bruts de scolarisation, répartition filles/garçons, taux d'achèvement dans le primaire, évaluations des acquis des élèves). Un tel travail préalable d'identification et de mise en priorité des indicateurs, absolument indispensable, reste encore trop souvent négligé, car jugé contraignant et difficile à renseigner (faiblesse du dispositif statistique, enquêtes spécifiques à monter).

Evaluation et capitalisation

Il est utile de rappeler que seul le premier C2D au Mozambique a fait l'objet d'une évaluation externe en 2006 à la demande explicite du comité de pilotage C2D jugeant utile de disposer d'un regard extérieur sur la mise en place de l'instrument et son adaptation éventuelle. Cette évaluation du 1^{er} C2D au Mozambique a largement permis de tester le dispositif et de souligner certaines lacunes : dispersion des points d'application et de leur répartition géographique sur le territoire, faiblesse des analyses sur la pauvreté, les inégalités ainsi que sur les capacités institutionnelles, lenteurs des décaissements, ou encore contraintes à lever pour un recentrage sur des aides budgétaires globales et sectorielles. Cet exercice n'a pas été reconduit sur les C2D des autres pays⁶⁷, malgré l'importance de l'apport potentiel d'une analyse externe et indépendante dans le processus d'amélioration d'un tel outil. L'exercice d'évaluation externe ex-post est complexe à mettre en œuvre entre les trois institutions impliquées dans la gestion du dispositif et les budgets correspondants n'ont pas été anticipés.

L'exigence d'évaluation des programmes a par contre été relativement bien suivie, souvent sous la forme de revues à mi-parcours menées en interne par l'AFD et d'évaluations finales externes. Des efforts ont été menés pour faire coïncider ces travaux d'évaluation avec ceux d'autres bailleurs dans le cas de programmes menés en cofinancement. Néanmoins, ce travail d'évaluation ne semble pas avoir débouché sur un travail de capitalisation et de partage d'expérience⁶⁸, à l'exception de quelques cas notables :

- Un séminaire MAE/AFD organisé au CEFEB dès octobre 2003, sur 8 jours ouvrables et pour une trentaine de directeurs d'administrations centrales, qui visait notamment à partager les expériences acquises sur les premiers C2D (Mozambique, Mauritanie) avec 4 autres pays (Cameroun, RCI, RDC, Madagascar).
- Des exercices de capitalisation, effectués par l'AFD sur l'expérience de mise en œuvre des aides budgétaires sectorielles sur le cas des appuis au secteur de l'éducation (PNDSE) en Mauritanie en 2008, et au Cameroun sur le PNDP, le programme Education et sur trois programmes financés dans le secteur rural (ACEFA, AFOP, AMO).

On ne peut que regretter à ce stade la faible attention portée au processus d'évaluation et de capitalisation sur un dispositif qualifié d'innovant visant dès le départ à moderniser les pratiques de l'aide française. De même, il paraît également étonnant qu'aucune évaluation de la contribution de la France à l'initiative PPTE n'ait été conduite, si ce n'est dans le cadre du travail plus général de la Cour des Comptes sur l'ensemble des opérations d'annulation de dettes, compte tenu de l'importance des montants annulés.

La redevabilité

Les engagements en matière de redevabilité ont eu peu de traduction concrète. A la demande du comité de pilotage, un premier bilan après un an et demi de mise en œuvre du dispositif PPTE a été produit en interne par l'AFD en juin 2003 sur la base des quatre premiers C2D signés (Mozambique, Bolivie, Ouganda, Tanzanie), celui de la Mauritanie en cours de négociation ainsi que du travail de préparation déjà engagé pour le prochain C2D au Cameroun. Ce bilan dresse un constat centré sur la cohérence de la pratique à la doctrine (alignement sur les DSRP, concentration des interventions, insertion dans des programmes sectoriels, choix des canaux de financement, implication de la société civile).

La reconduction d'un tel bilan ou évaluation à plusieurs étapes dans la montée en puissance du dispositif aurait mérité plus d'attention. Cela traduit une défaillance en matière de redevabilité et de

⁶⁷ L'évaluation de l'aide française au Cameroun (2008) a consacré un chapitre spécifique à la mise en œuvre du 1^{er} C2D, sans qu'elle puisse pour autant constituer une évaluation de la déclinaison de l'outil, intervenant trop tôt dans la mise en œuvre du C2D.

⁶⁸ Les tutelles de l'AFD semblent penser que l'AFD en tant qu'opérateur des programmes est à même de juger de la qualité de ses programmes et de ses procédures et n'ont pas à interférer à ce niveau.

transparence sur le fonctionnement du C2D, le contenu des activités et les résultats obtenus, notamment vis-à-vis des acteurs extérieurs à la mise en œuvre de l'instrument (institutions, Parlementaires, société civile, etc.).

Les hésitations entretenues autour de la **place conférée à la société civile**, tant au niveau du pilotage et du suivi au niveau central que dans l'engagement à l'associer au suivi au plan local, sont révélatrices d'une approche davantage administrative et formelle des pratiques de redevabilité au sein des institutions françaises. Dès 2002, le comité de pilotage s'est interrogé, à la demande de l'AFD, sur la définition d'une politique de diffusion des informations à destination de la société civile (réservant le statut de diffusion restreinte à certains documents). La proposition faite en 2003 de convier des représentants d'organisations de la société civile (OSC) lors des missions conjointes a finalement été rejetée. En revanche, il a été convenu de communiquer avec elles dans le cadre de réunions préparatoires aux missions d'identification et de tenir avec les OSC des réunions semestrielles d'information globale sur les C2D en cours et en préparation. Plusieurs exemples montrent le faible engagement des autorités française sur l'association de représentants des sociétés civiles locales au déroulement et au suivi des C2D sur place, se rangeant très facilement derrière l'argument de la faible structuration des OSC au plan local et, du même coup, permettant d'éviter de placer les autorités du pays dans l'embarras.

Au niveau de l'information fournie sur l'exécution de la loi de finance, les **rapports annuels de performance** (RAP) apportent une information essentielle sur l'utilisation des ressources inscrites en loi de finance. Concernant les ressources budgétaires affectées au refinancement des C2D, l'information traitée dans les rapports ne permet pas de reconstituer le mode de financement budgétaire des C2D. Une amélioration du mode de présentation de cette contribution éclairerait utilement une analyse du coût budgétaire de l'instrument.

Le reporting des flux d'aide publique au développement français au CAD de l'OCDE a été amélioré concernant le suivi des flux C2D. L'ensemble des décaissements octroyés par l'AFD sont déclarés et clairement identifiés dans la base de données du CAD qui est publique.

Conclusions

C23 : Au niveau central, le suivi financier des opérations a bien fonctionné, quoique limité aux opérations de premier niveau.

C24 : Au niveau pays, le suivi technique formalisé ou ad hoc a globalement bien fonctionné. L'attention portée à l'évaluation des programmes financés sous C2D a été assez faible, mais a néanmoins permis de suivre leur avancé.

C25 : Le travail de capitalisation et de partage sur les éléments d'informations issus de ces évaluations a été insuffisant, limité à quelque cas notables.

C26 : Les efforts en matière de redevabilité vis-à-vis des acteurs extérieurs à la mise en œuvre de l'instrument (institutions, Parlementaires, société civile, etc.) ont été faibles et non systématiques.

La prise en compte des difficultés de mise en œuvre et notamment de la pression à décaisser

Les structures centrales et locales de pilotage ont porté une attention forte aux défis posés par les capacités d'absorption des pays, la pression à décaisser étant particulièrement prégnante dans le cadre de l'instrument C2D.

L'influence de la pression à décaisser sur l'exécution des programmes des C2D de montants importants, et celle des facteurs géopolitiques et des relations bilatérales avec le pays bénéficiaire ont été significatives. Bien que la Côte d'Ivoire, et dans une moindre mesure le Cameroun soient des cas qui requièrent un traitement particulier compte tenu des montants en jeu, ces deux pays illustrent de manière forte la façon dont la pression à décaisser a pesé, moins sur les choix des points d'affectation que sur les modalités de mise en œuvre et les aménagements nécessaires. Dans le cas de ces deux C2D, des mesures ont été prises pour répondre à l'inquiétude partagée d'une accumulation de trésorerie sur les comptes des banques centrales. L'analyse a démontré que l'exigence de décaisser rapidement sur les projets C2D était aussi constatée dans des pays qui ne partagent pas les caractéristiques du Cameroun et de la Côte d'Ivoire, comme la Guinée ou la Mauritanie. Un certain nombre d'acteurs interrogés, aussi bien du côté français que dans les pays bénéficiaires partagent la perception que les projets C2D ne décaissent pas plus lentement que d'autres projets, voire même ont tendance à décaisser plus rapidement que les autres instruments français.⁶⁹ L'attention spécifique portée à l'exigence et aux délais de décaissement (parfois sous pression des deux parties) explique ce constat. Les recommandations visant à redéployer les moyens non utilisés au terme de chaque C2D ont servi d'incitation à exécuter les programmes dans les délais.

Dans le cas du Cameroun, et répondant à une préoccupation d'accélérer les décaissements et d'améliorer les capacités d'absorption des financements, l'AFD a mobilisé 4 missions spécifiques sur l'analyse des procédures financières :

- Une première mission tripartite fin 2000 ayant donné lieu à deux rapports de l'AFD sur les procédures budgétaires camerounaises ;
- Une mission en mars 2006 (en marge de l'instruction du 1er C2D) sur les circuits budgétaires et les procédures nationales d'exécution de la dépense qui a permis de préciser et justifier les modalités financières de mise en œuvre des points d'application du 1er C2D;
- Une mission de juillet 2013 sur l'analyse de la fiabilité des circuits financiers utilisés par le C2D, donnant lieu à recommandations sur l'amélioration des procédures ;
- Une mission en mai 2014 sur l'analyse des circuits financiers utilisés dans le cadre des programmes du second C2D (suivi des recommandations de la mission de juillet 2013) menée en parallèle et par le même expert de l'AFD en charge d'analyser les propositions de réallocation de certains financements du 1er C2D sous forme d'une aide budgétaire ciblée.

Dans le cas de la Côte d'Ivoire, le choix des modalités d'affectation a fait l'objet de vives discussions qui se sont cristallisées dès la première année d'exécution du C2D par une remise en cause par les autorités ivoiriennes des modalités déjà validées par les instances de pilotage. Les autorités ivoiriennes souhaitent, entre autres, augmenter la part du volume d'annulation sèche de dette de manière à réduire les engagements C2D, et le recours plus important à l'aide budgétaire. La partie française s'est montrée réticente à remettre en cause cette prééminence de l'aide projet, arguant de la faiblesse des capacités locales de mise en œuvre et d'absorption et du risque fiduciaire élevé. Le 2nd C2D, signé par anticipation à fin 2014, prévoit d'accorder une place plus importante à l'aide budgétaire par la mise en réserve d'une enveloppe de 335 millions d'euros (soit 30% de l'enveloppe) à mobiliser en cours d'exécution sous forme d'aide budgétaire ciblée ou d'allocations sectorielles, à affecter en complément de programmes sous C2D.

En Côte d'Ivoire, plusieurs mesures ont été mises en œuvre pour **accélérer le rythme des décaissements** faisant suite à un séminaire spécifique sur ce thème (juin 2013) et une mission conjointe (MAE, Trésor) en juillet 2013, portant entre autres sur i) l'introduction de concours financiers à décaissement rapide dans les programmes, ii) le redéploiement de certains moyens du 1er C2D sous forme d'aides budgétaires (affectation de la réserve de 24 Mio EUR fin 2013 et redéploiement de 50 Mio EUR en 2014), iii) le transfert de certaines parties de programmes à des

⁶⁹ Il s'agit d'une perception fréquente, mais difficilement quantifiable dans le cadre de la présente étude.

opérateurs (ECHO dans le secteur santé), iv) l'insertion dans certains points d'application de financement allant au règlement d'arriérés intérieurs liés à la bonne exécution des programmes ou encore v) l'accélération du calendrier de signature du second C2D de manière à permettre une instruction suffisamment en amont des programmes. Ces mesures ont permis de désamorcer les tensions soulevées en 2013. Ceci témoigne de la flexibilité et du pragmatisme de l'AFD pour travailler en ce sens.

En dépit de la **pression politique** pour accélérer les décaissements, l'AFD refuse certains appuis budgétaires les plus éloignés des objectifs de lutte contre la pauvreté et cherche systématiquement une complémentarité entre les secteurs du C2D et les appuis budgétaires ciblés, par exemple pour apurer des arriérés de paiement d'entreprises françaises (dans le domaine des routes et pistes, donc liés aux secteurs et projets du C2D).

Ces appuis budgétaires permettent également de maintenir un équilibre dans les relations politiques avec les autorités ivoiriennes et de faire baisser le niveau du compte C2D à la BCEAO, souvent très liquide. L'évolution des soldes créditeurs de ce compte présente à certains moments des gonflements et un stationnement des fonds ; ceux-ci n'ont pu être mobilisés qu'en fonction des capacités de préparation et de mise en œuvre des plans d'action des programmes et des faiblesses des capacités d'absorption. Ce point reste problématique et fait l'objet d'un suivi régulier et attentif de la part des deux parties. La question de la trésorerie dormante sur ce compte est souvent au cœur des tensions avec les autorités ivoiriennes, les appuis budgétaires ciblés sont un des outils de **souplesse** et de **flexibilité** pour permettre de décaisser rapidement et donc de garder un dialogue constructif avec les autorités ivoiriennes.

La pression à décaisser a donc très nettement infléchi la doctrine du C2D en Côte d'Ivoire, compte tenu des montants et du contexte politique. Les acteurs interrogés relatent l'absolue nécessité de dépenser ces fonds mais il est à noter que cette pression ne permet pas toujours d'avoir un poids politique suffisant et des marges de négociation comme c'est le cas avec d'autres instruments.

Dans les cas les plus emblématiques où les lenteurs de décaissement ont été récurrentes et parfois sources de tensions, les instances de pilotage ont joué leur rôle afin **d'identifier les causes** de ces retards (choix techniques et capacités locales d'absorption), et de **proposer des solutions**, qui permettent à la fois d'utiliser rapidement les crédits, mais aussi de mieux anticiper les problèmes d'absorption. Cela s'est parfois traduit par un **recentrage stratégique** sur des projets qui rencontrent moins de difficultés d'absorption.

Conclusions

C27 : Les instances de pilotage, formelles ou davantage ad hoc dans les petits C2D, ont globalement fait preuve de pragmatisme, de flexibilité et de souplesse, afin de faciliter la mise en œuvre des projets et programmes et ont permis d'identifier et de lever les facteurs de blocage.

C28 : Les acteurs impliqués dans le pilotage, et en particulier l'AFD, ont pris la mesure de la nécessité politique de consommer les crédits C2D et en ont fait un critère déclaré de sélection des points d'affectation et des modalités d'intervention. Elles ont donc suivi attentivement les niveaux de décaissement des interventions, et ont en conséquence déployé des solutions pour permettre d'accélérer l'absorption des crédits lorsque ceux-ci restaient immobilisés.

Le respect du principe d'additionnalité des C2D

Les éléments présentés dans cette partie du rapport répondent à la question n°14 des termes de référence de la revue⁷⁰.

NB : L'analyse de l'additionnalité des versements C2D et du potentiel effet de substitution qu'ils ont produit, a été contrainte par la disponibilité des données (notamment sur les sources de financement du dispositif) et la capacité à isoler l'effet spécifique du C2D des autres tendances impactant l'APD dans son ensemble (notamment sa baisse tendancielle depuis 2006). Par ailleurs, le recours à une analyse contre-factuelle n'entrant pas dans le cadre de la présente revue et ne pouvant être reconstruite à posteriori, sans la mise en place au préalable d'un système de suivi sur un échantillon de pays non bénéficiaires du C2D, la revue a principalement recouru à une analyse de tendance. A ce titre, elle permet de croiser plusieurs « indices » pouvant aboutir à un jugement mais ne prétend pas apporter de preuves statistiques sur ce point.

L'additionnalité⁷¹

L'additionnalité des C2D sur les montants de l'APD française n'est pas aisée à mettre en évidence. D'une part, le mode de comptabilisation du C2D dans l'APD française produit arithmétiquement un effet « quasi neutre »⁷² sur les montants annuels de l'APD déclarée sur l'année correspondant au versement du C2D. Les opérations au titre du C2D donnent lieu à deux écritures dans le mode de comptabilisation de l'APD : l'inscription en première écriture d'un flux négatif pour les remboursements de prêt d'APD par les pays (seule la part du principal est comptabilisée en APD), et une seconde écriture, cette fois en positif, correspondant au reversement sous forme de don d'un montant équivalent par l'AFD. L'effet des C2D sur les montants annuels d'APD déclarés au CAD se réduit donc au reversement du montant des intérêts reçus.

Il est pertinent d'examiner ce qui se serait passé dans les deux autres cas de figure possibles, à savoir l'absence d'annulation de dette et l'annulation sèche de créance APD. Dans le premier cas, les pays auraient dû rembourser normalement leurs échéances, sans contrepartie, et les montants d'APD française auraient été diminués d'autant (inscription d'un montant négatif dans la rubrique prêt remboursé). Dans le deuxième cas, le pays donateur aurait renoncé aux remboursements du prêt initial et l'inscription du remboursement de l'échéance (en négatif) est compensée par l'inscription en dons du montant de l'échéance annulée. Par conséquent, une annulation de dette via un mécanisme de C2D a donc le même effet comptable qu'une annulation sèche de créance APD. Sur le plan budgétaire, les implications sont en revanche tout à fait différentes puisque l'annulation sèche se traduit par un effort « *one shot* » alors que les C2D se traduisent par un étalement dans le temps de l'effort budgétaire. Au total, une annulation de dette via un C2D (ou une annulation sèche de dette APD) produit un effet positif sur l'APD par rapport à la situation où aucun effort d'annulation n'aurait été entrepris.

S'ils ne produisent pas d'effet sur les montants annuels de l'APD nette, les versements C2D augmentent la composante « dons » de l'APD. L'additionnalité des C2D peut ainsi être observée en analysant les tendances de l'APD, des dons totaux et des dons totaux hors annulation de dettes et reversements C2D.

Comme le montre le tableau ci-dessous, l'APD totale française évolue sur la période 2000-2014 de manière différenciée ; elle suit une croissance notable entre 2001 (4 198 Mio de dollars US et 0,31% du PIB) et 2005 (10 026 Mio de dollars US et 0,47% du PIB), elle marque un premier palier de 2005

⁷⁰Voir annexe 12.

⁷¹ Le principe d'additionnalité désigne une situation dans laquelle un nouvel instrument ou un effort, en l'occurrence le C2D, s'ajoute à ceux déjà réalisés au profit des bénéficiaires (source : *La politique française d'aide au développement*, Glossaire de l'Aide au développement, Cour des comptes, juin 2012). Ainsi, l'additionnalité des C2D implique que les versements C2D se soient ajoutés aux dons existants dans le pays bénéficiaire et qu'ils n'aient pas eu pour effet de réduire d'autant ou en partie les dons existants et ceux qui auraient été réalisés en l'absence de C2D.

⁷² La DGT déclare en APD négative les remboursements en principal sur les créances banque de France et AFD, et en APD positive la totalité (principal et intérêts) des versements au titre des C2D. Le solde positif en APD équivaut donc aux intérêts.

à 2008 (autour de 10 000 Mio de dollars US), puis un nouveau palier entre 2009 et 2012 (autour de 12 000 Mio de dollars US), où elle atteint 0,5% du PIB en 2010, puis fléchit sensiblement en 2013 et 2014 (10 370 Mio de dollars US, soit 0,36% du PIB) où elle revient à son niveau nominal de 2005. La période 2012-2014 est ainsi marquée par une diminution sensible de l'APD française.

L'APD française auprès des 18 pays bénéficiaires de C2D évolue dans le même sens mais avec des amplitudes plus marquées en raison de l'importance des annulations de dettes sur certaines années.

Analyse de l'additionnalité au sein des pays bénéficiaires du C2D.

La part de l'APD française versée aux 18 pays bénéficiaires de C2D représente une moyenne de 13,5%, avec de fortes variations d'une année sur l'autre (8% en 2001, 27,5% en 2003, 8% en 2006 et 2008, 16,8% en 2011, 6% en 2013), l'évolution des montants de l'APD française auprès de ces pays étant, en effet, assez erratique. Ces montants sont compris entre une fourchette basse de 400 à 800 millions de dollars US (2000, 2001, 2008, 2013) et des niveaux hauts autour de 2000 millions de dollars US (2003, 2011) sans que l'on puisse en tirer de conclusion générale. Les montants de l'APD évoluent en fonction de ses composantes, dont principalement celle relative aux annulations de dette.

Tableau 5: Evolution des montants de l'APD, des dons et des prêts pour l'ensemble des pays et les 18 pays C2D, en millions de dollars US (source : OCDE/CAD)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
APD Totale France	4,104.7	4,198.0	5,486.2	7,253.1	8,472.6	10,026.2	10,600.6	9,883.6	10,907.6	12,601.6	12,915.1	12,996.8	12,028.3	11,341.9
en % du PIB	0.31%	0.31%	0.38%	0.40%	0.41%	0.47%	0.47%	0.38%	0.39%	0.47%	0.50%	0.48%	0.45%	0.41%
Pour les 18 pays C2D														
APD Total net (pays C2D)	425.3	337.0	1286.3	1998.7	1311.9	1370.4	830.2	1044.8	885.4	1747.0	1655.7	2179.1	1773.8	676.9
Part des pays C2D dans APD totale	10.36%	8.03%	23.45%	27.56%	15.48%	13.67%	7.83%	10.57%	8.12%	13.86%	12.82%	16.77%	14.75%	5.97%
Dons Totaux	569.7	463.9	1,250.6	2,124.9	1,497.6	1,576.9	1,098.7	1,240.2	1,037.2	1,199.9	1,778.9	1,742.4	1,804.9	821.4
dont annulations de dette	239.1	190.5	918.7	1,769.6	1,047.9	1,157.6	434.0	515.9	444.3	653.5	1,256.8	1,164.6	1,294.1	90.3
Dons hors annulation dette	330.5	273.4	331.8	355.3	449.7	419.3	664.7	724.3	592.9	546.4	522.1	577.8	510.8	731.1
Dons hors annulation dette et hors C2D	330.5	272.9	317.8	344.1	416.2	377.2	505.0	520.9	395.0	374.4	361.2	369.0	349.3	355.3
Prêts d'APD: Total net	-144.4	-127.0	35.7	-126.2	-185.7	-206.5	-268.5	-195.4	-151.9	547.1	-123.2	436.7	-31.1	-144.5

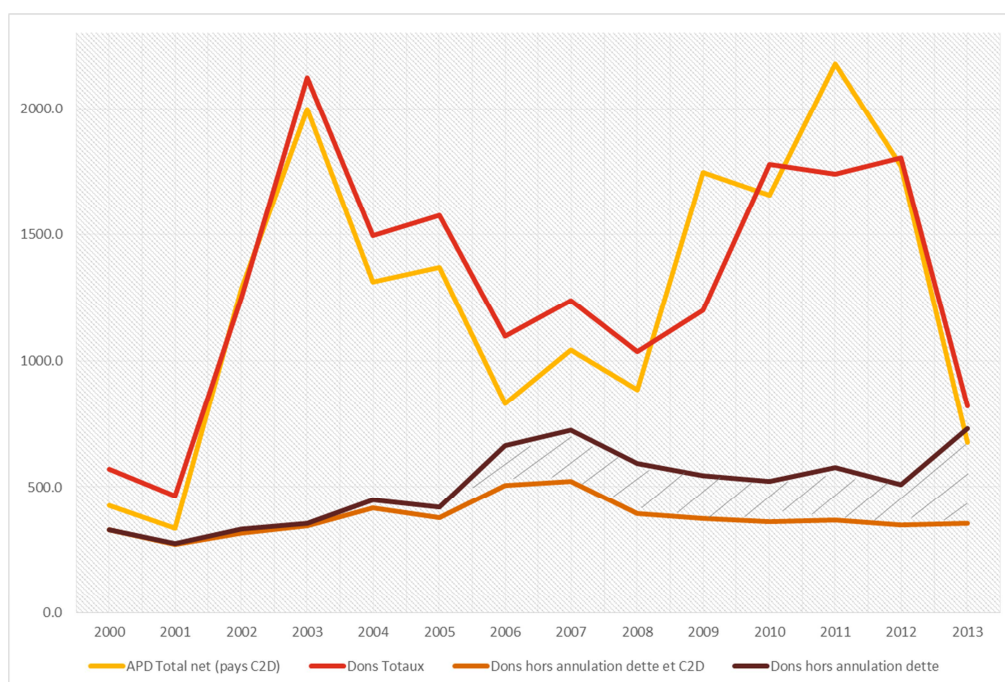
La « **composante dons** » inscrite dans l'APD de chaque pays regroupe de manière composite, plusieurs éléments : la comptabilisation des annulations de dettes (MINEFI), des frais d'écologie (valorisation du coût de la prise en charge des étudiants des pays concernés effectuant leurs études en France), les dons et subventions pour le financement des programmes et projets (MAE, AFD, MINEFI, autres ministères), les subventions versées aux ONG et aux organismes de coopération décentralisée, les aides budgétaires, le coût de l'assistance technique, ainsi que l'aide alimentaire et l'aide humanitaire. La composante « dons » pour les 18 pays bénéficiaires de C2D est particulièrement sensible à l'évolution des montants importants d'annulation de dette résultants des engagements français de La Baule et de Dakar (I et II) ainsi que de la mise en œuvre du volet bilatéral du processus PPTE sur la période étudiée. Ces montants d'annulation avoisinent ou dépassent le niveau de 1 000 millions de dollars US entre 2002 et 2005 (1770 millions de dollars US en 2003), redescendent à des niveaux de 500 millions de dollars US de 2006 à 2009, remontent à des niveaux de 1200 millions de dollars US entre 2010 et 2012, et chutent en 2013 (90 millions de dollars US).

La **composante « prêts nets »** est globalement négative sur l'ensemble de la période 2000-2013 ; les remboursements (incluant les remboursements du principal des échéances C2D) dépassent les versements bruts à l'exception notable des années 2009 et 2011. L'explication réside pour 2009 à l'enregistrement d'un montant de dette rééchelonnée de 829 millions de dollars US avec la Côte d'Ivoire et en 2011 d'un montant de prêts de 493 millions de dollars US avec la Côte d'Ivoire également.

On s'intéressera donc à l'évolution de la part des C2D dans la composante « dons » hors annulation de dette, ainsi qu'à l'évolution des montants des dons hors annulation de dette et versements C2D

pour mettre en évidence l'effet d'additionnalité des C2D sur le montant de la composante « dons » de l'APD.

Figure 3: Evolutions de l'APD totale nette, des dons totaux, des dons hors annulation de dette et des dons hors annulation de dette et hors C2D, pour les 18 pays C2D en millions de dollars US (source : OCDE/CAD)



La part des C2D dans les dons hors annulation de dette (écart hachuré entre les courbes marron et orange) progresse tout en restant modérée de 2001 (0,20%) à 2005 (10%) ; elle progresse ensuite fortement à partir de 2006 (24%) pour atteindre 33% en 2008, 36% en 2011 et 51,4% en 2013. Cette évolution traduit de manière explicite le poids des enveloppes C2D importantes liées à la montée graduelle en puissance du dispositif et le poids important des C2D au Cameroun (lancé en 2006) et en Côte d'Ivoire (2013). L'évolution des dons hors annulation de dette et versements C2D (courbe du bas orange) présente sur la période le profil d'une courbe en cloche : d'un montant de 273 millions de dollars US en 2001, ces dons s'élèvent progressivement pour atteindre un palier de millions de dollars US en 2006 et 521 millions de dollars US en 2007 et diminuent ensuite graduellement pour se situer au niveau de 355 millions de dollars US en 2013 (niveau voisin de ceux des années 2000-2003). Hormis les annulations de dette et versements C2D, la composante «dons» de l'APD serait restée stable (absence de croissance sur la période) ; avec les C2D, elle enregistre une croissance notable sur la période 2006-2013.

Cette analyse de tendance fournit des indices **tendant à affirmer l'existence d'un effet d'additionnalité des C2D sur la première période 2001-2007** correspondant à une progression des dons hors annulation de dette ; **cet effet s'érode ensuite progressivement de 2008 à 2012** où le résultat montre plutôt une compensation partielle par les C2D de la diminution de la composante « dons hors annulation de dette ». **L'année 2013 constitue un rattrapage avec une forte progression de cette même composante** due au montant élevé des versements C2D (montée en puissance du C2D en Côte d'Ivoire).

Tous les pays n'ont pas subi de la même façon cette érosion dans le temps de l'effet d'additionnalité des C2D au cours de la période mentionnée. En effet, l'analyse menée sur l'évolution des dons hors annulation de dette montre les effets suivants :

- L'effet d'additionnalité est plus sensible dans les pays qui ont bénéficié de C2D dès les premières années de lancement du dispositif, avant que la contrainte financière pesant sur l'APD ne se

resserre à partir de 2009 : Mauritanie, Mozambique (sauf à partir de 2011), Madagascar, Cameroun, Ghana, Tanzanie, Bolivie, Nicaragua ;

- Parmi les pays à C2D tardif, un effet d'additionnalité se manifeste néanmoins pour la RDC, le Congo, la Côte d'Ivoire et le Honduras ; le C2D en Guinée n'est pas intégralement reporté sur le montant des dons hors annulation de dette en 2013 ;
- Parmi les pays à enveloppe C2D significative, la Côte d'Ivoire, le Cameroun, le Congo, la Mauritanie et le Ghana enregistrent un bon report en termes de surcroît des dons hors annulation de dette ;
- l'effet d'additionnalité est peu significatif dans les pays à petite enveloppe C2D : Burundi, Tanzanie, Ouganda, Rwanda, Libéria, Malawi.

Analyse comparative avec d'autres pays bénéficiaires de l'APD française

L'analyse de l'additionnalité ou d'un possible effet de substitution peut être complétée en recourant à un groupe témoin de pays n'ayant pas bénéficié de C2D. La méthode consiste à comparer l'évolution des **dons accordés par le MAE et l'AFD** aux pays bénéficiaires de C2D, hors annulation de la dette, aide d'urgence, aide alimentaire⁷³ et hors C2D à celle constatée dans le groupe témoin des pays non bénéficiaires de C2D mais présentant globalement les mêmes caractéristiques (environnement économique, stabilité politique, etc.). Dès lors, si le principe d'additionnalité des C2D a été respecté, ces deux séries devraient avoir un comportement similaire, témoignant ainsi que les versements C2D n'ont pas produit de distorsion sur les autres dons AFD et MAE reçus par les pays à C2D.

L'analyse est effectuée à partir des informations provenant de la base de données de l'OCDE dans son système de notification des pays créanciers (SNPC)⁷⁴. Les montants correspondent à des moyennes mobiles sur 3 ans.

Concernant les pays C2D, les versements effectués au titre des C2D sont comptabilisés comme dons dans le SNPC. Ces versements ont été calculés à partir des données collectées au siège de l'AFD⁷⁵. Le tableau suivant présente sur la période 2000-2013 l'évolution des dons MAE et AFD (hors C2D pour les pays concernés) entre les pays bénéficiaires de C2D et les pays des groupes témoins sans C2D.

*Tableau 6 : Evolution des montants des dons accordés par le MAE et l'AFD hors annulation de dettes, aide d'urgence et aide alimentaire et **hors C2D**, en moyennes mobiles et en millions d'euros*

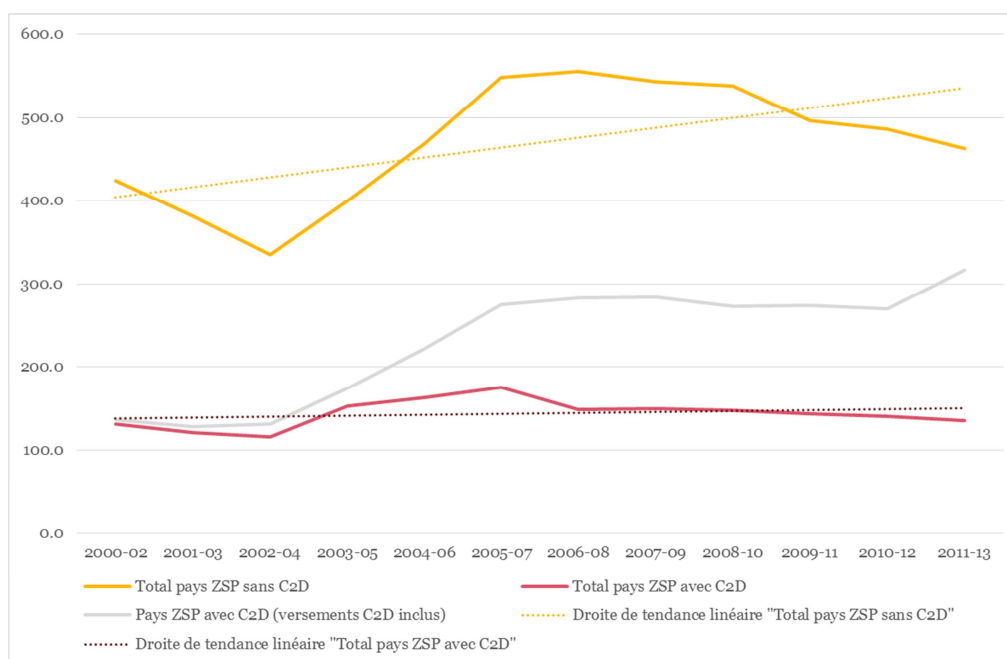
	2000-02	2001-03	2002-04	2003-05	2004-06	2005-07	2006-08	2007-09	2008-10	2009-11	2010-12	2011-13
Tous pays	712.4	623.4	686.7	880.6	1261.0	1362.9	1466.4	1391.2	1485.7	1418.4	1374.5	1295.0
Tous pays sans C2D	580.4	502.7	569.5	726.0	1095.0	1185.1	1313.0	1236.8	1333.3	1271.3	1231.2	1156.8
Total pays ZSP sans C2D	423.7	380.7	334.7	399.7	469.1	548.0	555.8	542.8	538.3	496.2	485.6	463.0
Moyen Orient	23.1	21.9	20.1	24.1	36.5	54.0	68.5	73.9	72.8	65.6	67.4	70.3
PRI Africains	94.0	88.0	70.1	75.6	89.7	110.5	115.1	114.0	108.9	104.1	101.7	99.2
PMA Africains	241.2	215.3	204.0	243.1	278.2	306.0	303.1	285.5	275.4	252.8	241.2	234.4
Péninsule indochinoise	48.5	42.6	31.5	31.3	35.6	40.8	42.7	39.4	36.0	31.9	29.0	28.8
Am Latine	11.7	10.1	6.6	23.7	26.9	33.7	21.6	24.7	40.6	39.2	44.6	28.9
Pacifique	5.2	2.9	2.5	1.8	2.3	3.0	4.8	5.3	4.6	2.6	1.6	1.3
Tous pays C2D	132.0	120.6	117.3	154.7	165.9	177.8	153.4	154.4	152.4	147.1	143.2	138.2
Total pays ZSP avec C2D	131.6	120.9	115.8	153.1	162.4	175.0	148.6	149.7	147.2	143.5	140.7	135.0
C2D PRI africains	43.1	40.0	35.4	46.9	48.2	51.0	40.6	37.5	33.1	30.5	31.0	30.5
C2D PMA Africains	88.5	80.9	80.4	106.2	114.2	124.0	108.1	112.2	114.1	113.0	109.7	104.5
C2D hors ZSP	0.4	-0.3	1.4	1.6	3.5	2.8	4.7	4.8	5.3	3.7	2.5	3.1

⁷³ Les composantes aide d'urgence et aide alimentaire ont été éliminées de l'analyse en raison d'une erreur apparue dans le mode de comptabilisation de ces 2 composantes en 2005 qui aurait faussé les résultats

⁷⁴ Le SNPC comporte des informations sur l'APD officielle, réparties par bailleur et pays récipient. Il distingue, entre autres, les différents types de flux (prêts, dons), les secteurs, les types d'aide (projets, appui budgétaire, assistance technique, etc.). Les montants sont enregistrés en dollars US et, pour les besoins de l'analyse, ont été convertis en Euro en utilisant les taux de change moyens annuels fournis par l'OCDE.

⁷⁵ Pour plus de détail se référer au bilan financier en annexe 5.

Figure 4: Evolutions comparées des dons AFD et MAE hors versements C2D (excepté pour la courbe grise) entre les pays ZSP sans C2D et les pays ZSP avec C2D, en moyennes mobiles et en millions d'euros



Le groupe témoin utilisé pour la comparaison est composé sur la base de la classification ZSP. Si cette classification a été abandonnée lors du CICID de 2013, elle apparaît ici pertinente à double titre : d'une part, elle a représenté la cible prioritaire de l'APD française sur la période d'analyse (2001-2013)⁷⁶ et d'autre part, 14 pays C2D sur 18 en faisaient partie. Cela permet de constituer un groupe témoin relativement proche des 14 pays C2D. Au sein des pays ZSP, deux grands groupes ont donc été constitués : les pays ZSP sans C2D et les pays ZSP avec C2D. Au sein de chaque groupe, deux sous-groupes ont été constitués : les pays à revenu intermédiaire (PRI) et les pays les moins avancés (PMA)⁷⁷.

En distinguant maintenant 3 périodes successives correspondant aux 3 phases d'évolution de la courbe générale, d'abord croissante de 2001 à 2006 (correspondant aux moyennes mobiles 2000-2002 et 2005-2007), puis faiblement décroissante de 2006 à 2009 et enfin en baisse plus sensible de 2009 à 2012, il est possible de faire les constats suivants :

1- Entre 2000 et 2006, les dons AFD-MAE hors C2D connaissent des évolutions similaires pour les pays ZSP sans C2D⁷⁸ (groupe témoin – courbe jaune) et les pays ZSP avec C2D⁷⁹. Sur

Tableau 7: Evolution des dons hors aide d'urgence et hors C2D, calculée sur la base des moyennes

Evolution des dons hors aide d'urgence et hors C2D			
	2000-02 > 2005-07	2005-07 > 2008-10	2008-10 > 2011-13
Tous pays	91%	-2%	-14%
Total pays ZSP sans C2D	29%	-2%	-14%
Moyen Orient	134%	35%	-3%
PRI Africains	18%	-1%	-9%
PMA Africains	27%	-10%	-15%
Péninsule indochinoise	-16%	-12%	-20%
Am Latine	188%	21%	-29%
Pacifique	-42%	54%	-71%
Total pays ZSP avec C2D	33%	-16%	-8%
C2D PRI Africains	18%	-35%	-8%
C2D PMA Africains	40%	-8%	-8%
C2D hors ZSP	601%	89%	-40%

⁷⁶ Les informations sur les versements effectuées ne sont disponibles que pour la période 2002 à 2013. Les données de 2014 sont encore en cours de traitement par l'OCDE

⁷⁷ La liste des PRI et des PMA a été reprise de la classification du CAD par l'OCDE, « Liste des bénéficiaires de l'APD » établie par le CAD. Effective pour la notification des apports de 2014, 2015 et 2016)

⁷⁸ Pays appartenant à la ZSP n'ayant pas bénéficié d'un C2D.

⁷⁹ Pays appartenant à la ZSP mais ayant bénéficié de la mise en place d'un ou plusieurs C2D.

cette période, les dons AFD-MAE augmentent respectivement de 29% pour les pays sans C2D et de 33% pour les pays avec C2D. Ainsi, les versements C2D ne créent pas de d'écart entre les 2 groupes de pays. La série des dons MAE-AFD aux pays de la ZSP bénéficiaires de C2D comprenant les versements C2D (courbe grise) connaît quant à elle une progression de 103% sur la même période. Le différentiel représente donc l'effort additionnel des C2D et témoigne donc d'un effet d'additionnalité entre 2000 et 2006.

2- Entre 2006 et 2008-2010, le caractère additionnel des C2D s'érode très nettement. Les dons MAE-AFD du groupe témoin et des pays ZSP avec C2D évoluent différemment. Pour le groupe témoin, ils connaissent une diminution de 2% lorsque ceux des pays ZSP avec C2D régresse de 16%. Ces derniers subissent donc une érosion plus forte de leurs dons hors C2D, pouvant témoigner d'un phénomène de substitution partielle des versements C2D (qui connaissent pourtant une progression nette à partir de 2006 avec le lancement de C2D importants) aux autres dons du MAE et de l'AFD. Parmi les pays africains à C2D, les PRI (-35%) sont beaucoup plus pénalisés que les PMA (-8%). L'évolution apparaît positive pour la RDC, la Guinée, le Mozambique, et la Tanzanie qui n'ont pas été pénalisés par une baisse des dons des deux institutions. Par contre le Ghana, Madagascar, le Burundi et le Cameroun enregistrent des baisses significatives de ces dons. Parmi les pays ZSP **non bénéficiaires de C2D**, la tendance est inversée, les PMA connaissant une diminution plus forte des dons sur la période 2005-2007 et 2008-2010 (-10%) que les PRI (-1%).

3- Entre 2008-2010 et 2013, la situation s'inverse, les pays de la ZSP sans C2D enregistrent une diminution de leurs dons légèrement plus élevée (-14%) que celle des pays de la ZSP avec C2D (-8%).

L'analyse par groupe témoin confirme l'analyse de tendance sur l'additionnalité des C2D. En effet, l'additionnalité générale des C2D semble avoir été respectée sur la première période 2001-2006, l'effet d'additionnalité s'effaçant progressivement entre 2005-07 et 2008-10 2006 où l'accroissement des versements C2D a été compensé partiellement par une diminution plus marquée de la composante « dons MAE-AFD hors C2D » dans les pays C2D de la ZSP que dans les pays de la ZSP sans C2D. Le manque d'additionnalité semble avoir été particulièrement fort dans les C2D les plus importants, c'est-à-dire ceux de la zone franc. A partir de 2010, l'additionnalité des C2D semble avoir été davantage respectée.

Sur la période 2001-2013, les pays bénéficiaires de C2D ont donc été moins pénalisés dans l'ensemble vis-à-vis des dons MAEDI et AFD que les autres pays sans C2D. Parmi les pays bénéficiaires, les PMA africains ont davantage été privilégiés que les PRI.

Exception notable, la période 2005-2007 à 2008-2010 durant laquelle les pays C2D ont été davantage pénalisés que les pays sans C2D et ce dans un contexte de réduction des concours d'APD au cours de la période. Cela s'observe en particulier, au niveau des PRI avec C2D qui ont connu un recul significatif de leurs dons hors C2D sur cette période. Ce constat tend à s'expliquer par le manque d'additionnalité des versements C2D sur cette période alors que ces pays lançaient leur C2D, portant sur des montants importants.

Globalement sur la période de réduction sensible des dons MAE et AFD (2007-2013), les pays africains à C2D paraissent moins pénalisés (-9,4%) que les 3 pays latino-américains (-26,3%). Parmi les pays africains à C2D, les PRI (-19,1%) sont beaucoup plus pénalisés que les PMA (-4,7%). L'évolution apparaît positive pour la RDC, la Guinée, le Mozambique et la Tanzanie qui n'ont pas été pénalisés par une baisse des dons des deux institutions. Par contre le Ghana, Madagascar, le Burundi et le Cameroun enregistrent des baisses significatives de ces dons.

Parmi les pays non bénéficiaires de C2D, les pays africains de la Zone Franc subissent sur la même période 2007-2013 une baisse significative de ces dons MAE-AFD (-24%), ainsi que les autres pays d'Afrique subsaharienne (-21,6%) ; deux pays ressortent bénéficiaire, à savoir Haïti et les territoires palestiniens (+14,3%).

Ce rapide constat laisse à penser que dans le contexte de réduction des concours d'APD au cours de la période 2007-2013, les pays bénéficiaires de C2D (et parmi eux le sous-groupe PMA) ont été plutôt mieux traités que les autres pays et ce particulièrement vis à vis d'un groupe comprenant les pays africains de la Zone Franc et les autres pays d'Afrique subsaharienne non bénéficiaires de C2D.

L'interprétation qui peut être donnée de ces comparaisons entre les allocations différenciées de certaines composantes de l'APD française entre pays bénéficiaires ou non de C2D est que l'attention spécifique portée aux pays bénéficiaires de C2D aurait eu pour effet de freiner ou de retarder pour certains de ces pays la réduction des budgets consacrés aux dons. La mise en place des C2D aurait ainsi créé un contexte vertueux favorable à la sauvegarde de ces budgets dans une période de restriction des dons. Il paraît difficile d'aller au-delà en termes d'interprétation, les éléments contextuels propres à chaque pays, tel par exemple la reprise de la coopération avec la Côte d'Ivoire, pouvant avoir davantage influencé les résultats.

Les contraintes budgétaires pesant sur le financement de l'APD

La mise en place des financements C2D s'est faite dans un contexte de tensions budgétaires élevées du moins à partir de 2006, année qui constitue un premier palier dans la montée en puissance des C2D avec 127 millions d'euros reversés aux pays bénéficiaires. Les discussions au sein du comité de pilotage - à partir de novembre 2006, où la question du mode de financement des échéances C2D à venir y est abordée systématiquement - témoignent de cette préoccupation forte. La question se pose avec la montée en puissance de l'outil C2D, le lancement programmé de C2D de montants importants (Cameroun) et les perspectives de démarrage sur d'autres (Congo et Côte d'Ivoire notamment), sans que les moyens budgétaires correspondants soient mis en place. De fait, l'essentiel de la couverture des échéances C2D à reverser a été assuré jusqu'en 2006 sur les ressources du programme 209 du MAEDI.

La contrainte budgétaire à laquelle a été soumise l'APD française apparaît dans l'analyse des documents budgétaires retraçant l'exécution des dépenses budgétaires concourant à l'aide aux pays en développement, en particulier **les rapports annuels de performance** (RAP relatifs à la mission interministérielle APD) annexés aux projets de lois de règlement des lois de finances qui sont disponibles de 2006 à 2014. Elle fournit des éléments de réponse pertinents sur la question du coût budgétaire de financement des C2D et sur la façon dont les modes de financement ont pesé sur certains des autres financements budgétaires de l'APD française, en particulier ceux destinés au financement de projets en dons.

La mission interministérielle APD regroupe les moyens budgétaires des programmes suivants :

- **Programme 110** (aide économique et financière au développement) gérés par le MINEFI, lui-même décomposé en trois types d'action, aide économique et financière multilatérale, bilatérale, et traitement de la dette des pays pauvres ;
- **Programme 209** (solidarité avec les pays en développement) gérés par le MAE, décomposé en actions relatives à 1) animation et coordination de l'aide, 2) dimension culturelle du développement, 3) enseignement supérieur et recherche, 4) développement durable et lutte contre la pauvreté, 5) enjeux globaux et dispositifs multilatéraux, 6) interventions dans des situations de crise⁸⁰ ;
- **Programme 301** (développement solidaire et migration) à partir de 2007, intégré à partir de 2013 dans le programme 209.

⁸⁰ Le découpage des actions du programme 209 a été revu en 2008 pour distinguer les actions relatives aux pays émergents et intermédiaires et aux PMA, puis simplifié à partir de 2011 autour d'une décomposition entre aide bilatérale, multilatérale, communautaire, dépenses de personnels et co-développement (à partir de 2013 après intégration du programme dans le budget du MAEDI)

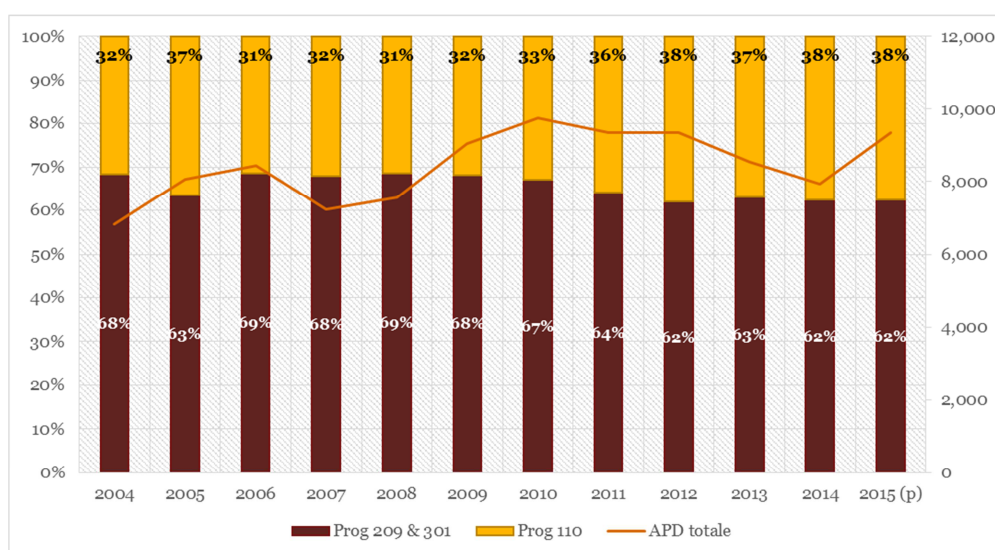
Tableau 8: Répartition des crédits de la mission aide publique au développement, crédits de paiement (CP) consommés, en millions d'euros

Programmes/actions		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
110 aide éco & fin		1 062,5	939,6	980,9	942,7	1 024,7	1 169,6	1 182,7	1 156,7	1 094,1	1 033,53
multilatérale	1	564,0	616,3	625,0	643,3	682,5	682,9	766,5	723,9	670,3	638,0
bilatérale	2	224,0	151,8	200,2	173,7	183,5	312,0	330,5	334,2	309,7	293,3
Traitement dette	3	274,5	171,4	155,8	125,7	158,7	174,7	85,7	98,5	114,1	102,2
209 solidarité PED		1 847,7	2 050,3	2 071,7	2 031,2	2 170,2	2 357,4	2 087,0	1 867,5	1 872,7	1 719,3
Dont aide multilatéral		883,0	1 019,9	5 1 150,3	1 238,3	1 282,5	1 353,6	5 1 116,5	1 006,8	1 025,2	958,0
301 codéveloppement				14,7	22,9	23,3	31,2	27,7	17,8		
Total mission APD		2 910,2	2 989,9	3 067,2	2 996,8	3 218,2	3 558,1	3 297,3	3 042,0	2 966,8	2 752,8
Dont multilatérale		1447,0	1636,3	1775,2	1881,6	1965,0	2036,5	1882,9	1730,8	1695,4	1596,0
en % du total		49,7%	54,7%	57,9%	62,8%	61,1%	57,2%	57,1%	56,9%	57,1%	58,0%

Tableau 9: Evolution de certains éléments du programme 209, CP en millions d'euros

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (p)
Progr 209	1 847,7	2 050,3	2 071,7	2 031,2	2 170,2	2 357,4	2 087,0	1 867,5	1 872,7	1 719,3	1 756,6
Dép personnels	229,7	246,5	236,6	233,1	222,0	221,0	215,5	213,2	208,9	197,9	201,8
C2D	33,9	63,9	14,3	0,0	0,0	97,8	81,3	95,5	106,0	86,1	85,8
Part des C2D	2%	3%	1%	0%	0%	4%	4%	5%	6%	5%	5%
AFPAK	-	-	-	-	21,0	-	15,5	-	13,1	3,1	5,0
Fast track	-	-	-	-	-	-	15,8	17,5	16,7	-	-
Rémunér AFD	-	-	-	-	-	26,8	29,1	27,0	28,0	27,0	27,0
Aide alimentaire	-	27,3	30,4	48,1	35,6	34,4	35,8	35,1	34,6	34,4	37,1
AB, FUF, crises	-	72,0	40,7	47,3	38,7	23,7	66,4	58,4	42,6	51,0	33,2
FED	694,0	662,6	698,0	777,5	837,1	908,8	686,4	576,6	637,6	640,5	703,8
Autres multi	304,2	357,4	452,3	460,8	445,4	444,8	430,1	430,2	387,5	317,5	293,9
Part multi	54%	50%	56%	61%	59%	57%	53%	54%	55%	56%	57%
FSP	174,1	119,3	163,4	122,5	102,5	61,9	74,1	52,6	56,0	46,9	34,7
AFD	110,0	172,5	163,2	77,1	221,2	195,9	313,6	218,0	215,6	188,1	202,0
Part AFD	6%	8%	8%	4%	10%	8%	15%	12%	12%	11%	11%

Figure 5: Répartition des crédits de la mission "aide publique au développement" entre les programmes 110 et 209 & 301, crédits de paiement (CP) consommés, millions d'euros⁸¹

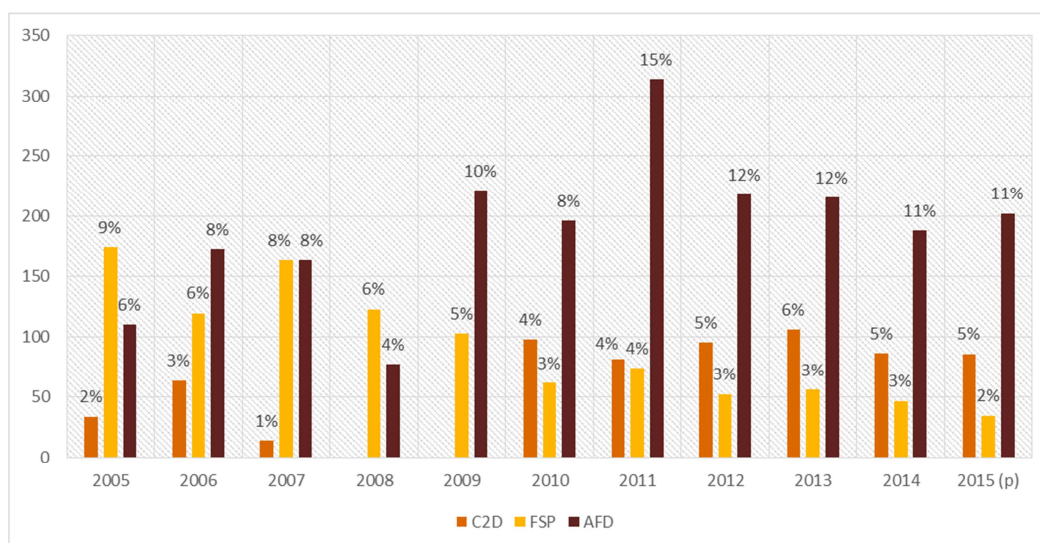


L'évolution des dotations budgétaires (données relatives aux CP consommés) fait apparaître les **constats suivants** :

- Les crédits inscrits au titre de la mission APD représentent une part significative de l'APD nette française, soit une moyenne de 36% sur la période 2005-2014 ;
- L'évolution de ces concours s'accompagne d'une progression sensible de l'aide multilatérale qui passe ainsi de 54% du total de ces concours en 2005 à 63% en 2008 pour se stabiliser ensuite autour de 58% jusqu'en 2014. Cette évolution résulte principalement d'une augmentation des contributions au FED (financées sur le programme 209 du MAEDI) ;
- Conséquence de l'évolution précédente, l'enveloppe des crédits consommés sur le programme 209 du MAEDI, après avoir progressé régulièrement jusqu'en 2010, diminue de manière significative entre 2010 (2 357 Mio EUR) et 2014 (1 719 Mio EUR) ; la réduction est plus particulièrement sensible sur le volet bilatéral du programme qui diminue de 25% entre 2010 et 2014, volet sur lequel est prise en charge la contribution versée à l'AFD pour le financement des C2D.

⁸¹ Source : RAP

Figure 6: Evolution des dotations C2D, FSP et AFD au sein du programme 209, en millions d'euros et en % du total du programme 209



La prise en charge sur le programme 209 des contributions relatives à la part AFD des échéances des C2D crée une ponction significative sur ce programme (64 Mio EUR en 2006, 98 Mio EUR en 2010, puis des montants variables de 80 à 106 Mio EUR entre 2011 et 2014).

- La prise en charge d'une partie du coût budgétaire des C2D sur le programme 209 n'est pas le seul facteur affectant l'enveloppe des moyens consacrés aux subventions pour le financement d'actions de développement. D'autres ponctions y sont opérées à partir de l'année 2009 pour le financement du programme ACPAK (Afghanistan, Pakistan), celui de l'initiative *fast track* pour l'éducation à partir de 2011 et pour la prise en charge sur les crédits du programme 209 de la rémunération de l'AFD à partir de 2010 précédemment pris en charge sur le programme 110 du MINEFI (voir tableau 3).
- L'enveloppe résiduelle des CP consacrés au financement par subvention de l'aide projet par le MAE (FSP) et l'AFD suit une tendance à la baisse sur la période 2005-2014. Elle passe ainsi d'un niveau moyen de 300 millions d'euros en 2005-2006 et 2009 à un niveau de 235 millions d'euros en 2014, accusant une baisse de 22%. Cette réduction sensible s'accompagne d'un transfert des crédits du FSP au profit de la subvention versée à l'AFD pour le financement des dons projets, conformément aux transferts de compétences opérés entre le MAE et l'AFD sur la période.

Le mode de financement budgétaire des C2D

Jusqu'en 2005, la prise en charge sur le programme 209 du refinancement de l'AFD pour les C2D n'a pas posé de problème majeur compte tenu de la modicité des enveloppes à refinancer, hormis des retards dans la délégation des CP à l'AFD qui ont eu des répercussions sur la bonne exécution des C2D au Mozambique et à Madagascar. Cette imputation sur le programme 209 répondait au souci du MAEDI d'être impliqué pleinement dans la gestion de l'instrument. Dès 2005, des inquiétudes sont apparues quant au bouclage financier du C2D si des pays comme le Cameroun ou la Côte d'Ivoire venaient à passer le point d'achèvement PPTE⁸². En 2006, le démarrage du C2D Cameroun a bouleversé la donne, les crédits correspondants n'avaient pu être budgétés à temps dans la Loi de finances (échéances C2D de 127 Mio EUR en 2006 et 150 Mio EUR en 2007) ; le solde a été assuré par recours aux crédits prévus pour le refinancement de créances. Un nouveau mécanisme a été décidé en juillet 2007 : celui-ci effectue une distinction entre les créances propres de l'AFD refinancées sur les crédits du programme 209 du MAEDI et les créances de l'Etat (portées par Natixis ou la Banque de France) qui font l'objet d'un reversement direct par les établissements à

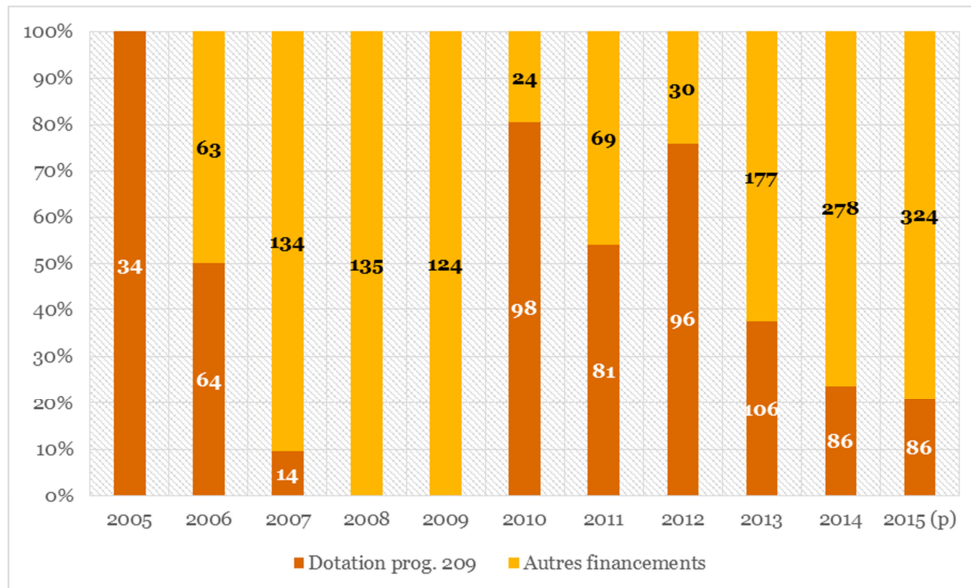
⁸² Comptes rendus des réunions du comité de pilotage C2D de 2005 et 2006 ; ces inquiétudes sur la difficulté à budgétiser des sommes difficiles à anticiper ont donné lieu à une recommandation des parlementaires en faveur d'un financement extrabudgétaire des C2D.

l'AFD selon un mécanisme de compensation instituant un circuit court. La Cour des Comptes a critiqué ce mécanisme de financement⁸³, constitué jusque-là d'expédients successifs et allant à l'encontre du principe d'unicité budgétaire échappant pour partie à l'ouverture de crédits en LF. Au final, des solutions en 2007, 2008 et 2009 ont été trouvées pour éviter que ces refinancements ne pèsent sur l'enveloppe du programme 209 (dividendes de l'AFD, reprises de provisions, compensations de créances). Le dispositif décidé en 2007 s'est mis en place mais n'a été appliqué concrètement qu'à partir de la LF 2010.

Les contributions du programme 209 au financement des C2D montent à 97,8 millions d'euros en 2010, 106 millions en 2013, et 86 millions à partir de 2014, soit 5% du programme 209. La part de la contribution du programme 209 au financement du C2D qui a représenté 80% du total des échéances en 2010, ne représente plus que 23,7% du total en 2014. Cette évolution s'explique par une évolution de la nature des créances arrivant à terme à partir de 2013 ; la montée en puissance des C2D du Congo, de Guinée, de RDC et de Côte d'Ivoire dont la dette résiduelle résulte de rééchelonnements successifs en Club de Paris a pour effet d'augmenter la part des créances C2D détenues par la Banque de France et donc de diminuer celle des créances propres de l'AFD refinancées sur le programme 209 ; ainsi la part du financement du programme 209 dans les deux premiers C2D de Côte d'Ivoire n'est que de 12%, le solde étant assuré par des versements directs de la Banque de France à l'AFD. Cette évolution devrait se poursuivre à partir de 2016 compte tenu de la nature des créances couvrant les C2D restant actifs ou à venir.

Ce dispositif, tout en garantissant au MAEDI son engagement financier dans la prise en charge du financement partiel du C2D, a permis de limiter sa contribution au profit d'autres sources de financement en limitant les prélèvements sur les ressources du programme 209 destinées au financement de projets.

Figure 7: Evolution du mode de financement des C2D - programme 209 et autres financements - en millions d'euros et en %



Mise à part l'année 2010 où le niveau des engagements au titre des contributions au FED a contribué à gonfler le montant des crédits consommés sur l'enveloppe 209, les tensions budgétaires se sont traduites à partir de 2012 par une diminution des crédits de l'enveloppe 209 répartie entre ses différentes composantes. La prise en charge sur le programme 209 du refinancement des C2D n'a pas posé de problème majeur sur l'enveloppe de ce programme jusqu'en 2005. Des problèmes de

⁸³ Relevé d'observation sur la politique française d'annulation de dette, Cour des Comptes, avril 2011

financement sont apparus dès 2006 et ont conduit à mettre en place des solutions improvisées. Une clarification est intervenue en 2007 et, à partir de 2010, on observe que des montants de 80 à 100 millions d'euros sont effectivement imputés sur les crédits du programme 209.

Ce facteur, au côté d'autres engagements bilatéraux et multilatéraux dans un contexte de tensions budgétaires accrues, a pu contribuer à limiter les capacités du programme 209 pour le financement des dons projets du MAE et de l'AFD entre 2010 et 2013. **Cet élément contredit l'engagement d'additionnalité des C2D dès lors que les ressources budgétaires du programme 209 n'ont pas été abondées en conséquence. On ne peut pas pour autant en tirer de conclusion explicite sur une substitution du C2D aux autres éléments de l'APD**, en particulier ceux liés au financement par subvention de l'aide projet classique, si ce n'est constater une diminution des financements budgétaires des dons projets (MAEDI et AFD) du programme 209 de 2010 à 2014.

La logique du financement du C2D pour partie sur ressource budgétaire pose question : s'agissant de versements venant en contrepartie de remboursements des pays à l'Etat français, tombant donc dans l'escarcelle du Trésor, **il est surprenant que la mécanique de refinancement ait donné lieu à ponction sur des lignes budgétaires non alimentées en conséquence alors qu'elles étaient prévisibles**, contredisant ainsi partiellement l'engagement d'additionnalité annoncé dès le départ.

Conclusions

C29 : L'engagement d'additionnalité des versements C2D avec les autres formes d'APD est d'abord respecté avant de s'éroder à partir de 2006-2007 dans l'allocation des volumes d'aide aux pays concernés. Les versements C2D de l'AFD sont bien venus s'ajouter à la composante « dons » de l'APD française, mais sur des enveloppes, en diminution sensible à partir de 2007 (en baisse de 30% entre 2007 et 2013). Les versements C2D n'ont pas totalement compensé cette diminution des dons et ont eu pour effet d'occulter cette baisse des dons de l'aide française.

C30 : La logique du financement budgétaire des C2D a conduit à financer plusieurs années de suite (2004-2007) une partie du C2D sur des lignes budgétaires non alimentées en conséquence (programme 209), alors qu'elles étaient pourtant prévisibles, contredisant ainsi par un prélèvement à la source l'engagement d'additionnalité annoncé dès le départ. Les dispositions prises en 2007 et appliquées à partir de 2010 ont permis de répartir la charge du refinancement et d'anticiper les coûts budgétaires pour le programme 209.

C31 : Au-delà de son analyse statistique, l'additionnalité reste globalement peu visible par les pays bénéficiaires qui voient principalement une baisse des financements de l'aide française, et cela a pu peser sur la légitimité de l'instrument censé apporter des moyens financiers additionnels.

Les effets des C2D

Les éléments présentés dans cette partie du rapport répondent aux questions n°7, 13, 15, 16 et 17 des termes de référence de la revue⁸⁴.

Sur le renforcement des capacités des pays bénéficiaires

La volonté de créer un effet d'apprentissage dans les pays bénéficiaires n'est pas un objectif majeur des C2D. En pratique, de tels effets ont pu exister mais ils résultent davantage de la nature des projets que des principes d'intervention du C2D.

Si les programmes comprennent souvent une composante d'appui institutionnel, le renforcement des capacités n'était pas une priorité affichée des C2D, et les C2D y ont assez peu contribué. Les projets C2D ont particulièrement peu mobilisé l'assistance technique⁸⁵ et ont souvent été conduit comme des projets AFD « classiques ». Même si certains C2D ont affecté des fonds aux études et à l'assistance technique, ils ont souvent permis de seulement (ou majoritairement) financer les structures et les comités techniques de mise en œuvre des C2D. De même, l'AFD a parfois été réticente à instruire des projets qui entraîneraient des assistances techniques⁸⁶.

Dans le cadre des ABS, il y eut des actions en matière de renforcement de capacités intégrées dans le coût du projet mais cela est resté marginal. Ainsi, en Mauritanie, dans le cadre du programme VAINCRE, une assistance technique en faveur des collectivités locales pour l'élaboration de plans de développement local a été prise en charge par le budget du projet. Des animateurs de développement local ont aidé les maires dans l'élaboration des dits plans.

En matière de **gestion de finances publiques**, les C2D ont ciblé peu d'actions sur le renforcement des capacités⁸⁷. Le passage des dons dans les budgets nationaux a pu indirectement participer à ce renforcement sans que cela ne se révèle automatique et vérifiable. En revanche, une coordination avec d'autres bailleurs intervenant plus spécifiquement sur ce domaine a parfois été recherchée.

En ce qui concerne les **procédures de marchés publics**, l'AFD s'est souvent basée sur les dispositifs d'évaluation tels PEFA ou les *Country Procurement Assessment Report* (CPAR). Elle a été souvent partagée entre, d'une part, le recours à des dispositions autonomes et dérogatoires quand les procédures existantes sont jugées défaillantes ou corrompues, et, d'autre part, le travail suffisamment en amont sur et la passation des marchés. Ainsi, et afin de respecter le principe d'alignement sur les procédures nationales, l'AFD a parfois dû travailler le plus en amont possible avec les ministères concernés pour bien définir les cahiers de charges. En Côte d'Ivoire par exemple, les acteurs impliqués, tant français qu'ivoiriens, notent un effet d'apprentissage depuis 2012, notamment sur la qualité des dossiers d'appel d'offre. Leur traitement nécessite de moins en moins d'ANO en moyenne par dossier traité. En ce sens, le C2D contribue à appuyer le développement des capacités des maîtrises d'ouvrage ivoiriennes. Un autre élément qui a pesé sur le renforcement des capacités est la plus ou moins grande exigence de l'AFD dans la formulation des manuels de procédures pour l'exécution des projets et cela s'est directement ressenti sur la qualité des procédures et des projets.

⁸⁴Voir annexe 12.

⁸⁵ Perception recueillie auprès des acteurs de la partie française (AFD et SCAC)

⁸⁶ Perception recueillie auprès des acteurs de la partie française (AFD et SCAC)

⁸⁷ Les C2D intervenant dans le cadre de l'initiative PPTE, de nombreux appuis sont apportés par le FMI et la Banque Mondiale sur ce point.

Conclusions

C32 : Au final, les effets d'apprentissage du C2D sur les pays bénéficiaires sont partiels et mériteraient plus d'attention. En effet, pour un instrument qui se donne pour objectif de s'inscrire dans les procédures nationales, le C2D pourrait également se donner les moyens de renforcer dans le même temps les capacités des institutions concernées, afin de garantir une meilleure durabilité des effets des C2D.

Sur la visibilité et sur l'image de la coopération française

La visibilité de l'aide doit s'analyser à **deux niveaux** : celui de la visibilité des moyens, de leurs objectifs et des réalisations d'une part, et celui des efforts accomplis pour se conformer aux nouveaux principes d'une aide plus efficace d'autre part.

Du point de vue des moyens mobilisés au travers des C2D, la visibilité et l'image de l'aide française ont peu évolué. La notoriété des C2D reste en effet faible, limitée au petit cercle des décideurs et acteurs impliqués dans le dispositif dans les pays (autorités, responsables des ministères, PTF). Les actions de médiatisation des temps forts des C2D (signature des contrats, des conventions d'affectation) sont restées également modestes. Elles se résument à des communiqués de presse, des fiches de présentation sur les sites internet des Ambassades et des agences AFD, et plus rarement à des plaquettes de présentation des C2D, des supports médias (film) ou la participation de responsables français à des articles de presse ou des débats médiatiques offrant l'occasion de présenter et expliquer cet instrument et ses objectifs. Des bonnes pratiques ont néanmoins pu être observées, notamment lorsque l'AFD et les SCAC ont joint leur effort en matière de communication, comme en RDC où ils communiquent régulièrement sur les projets C2D en cours dans le cadre d'une publication commune⁸⁸.

Même si l'engagement des C2D en matière d'effort additionnel de la France est inscrit en avant-propos dans les contrats et documents annexes du C2D, **l'additionnalité des versements C2D reste globalement peu visible** par les pays bénéficiaires. De nombreux interlocuteurs rencontrés évoquent davantage la réduction des moyens financiers des outils classiques de l'aide française (FSP, subventions, prêts AFD). Les C2D sont encore perçus comme une aide qui n'apporte pas de moyens financiers additionnels (pas de « cash »), mais permet à l'aide française de recycler à « bon compte » ses créances. En dehors d'un cercle restreint d'initiés, l'identité C2D des programmes et financements est peu connue, au mieux ils sont assimilés à un financement de l'aide française ou de l'AFD. La résilience de certaines critiques reste vivace sur l'aide liée : les C2D ont largement profité aux entreprises françaises, la France défend avant tout des intérêts géostratégiques et commerciaux et mène plus une politique d'influence qu'un accompagnement du développement des pays au plus près des besoins des populations. En témoignent les images plus valorisées du caractère désintéressé de l'aide humanitaire et de celle des ONG que celle des projets et des aides allant aux budgets des Etats. Ils montrent une forte méconnaissance des nouveaux mécanismes de l'aide française et des principes des C2D. La méconnaissance de l'outil C2D apparaît encore au travers de la perception d'une machine lourde, compliquée et opaque.

Un exemple de la méconnaissance de l'instrument est développé dans l'enquête réalisée en marge de l'évaluation de l'aide française au Cameroun en 2008⁸⁹. Le manque de visibilité de l'aide française y est largement souligné et illustré de propos à contre-courant des évolutions pratiquées. Certains des interlocuteurs interviewés estiment que la France est plus visible lorsqu'elle contribue à des réalisations (travaux routiers et urbains) que tout le monde peut apprécier plutôt que lorsqu'elle s'investit dans des appuis plus diffus dans les budgets ou le soutien à des politiques économiques.

⁸⁸ « Impact », publication non spécifique au C2D mais au sein de laquelle un bilan des projets en cours est systématiquement réalisé.

⁸⁹ Perceptions et représentations de la coopération française par les acteurs et décideurs au Cameroun, Fondation Paul Ango Ela, 2008

La visibilité des efforts de modernisation de l'aide française en faveur d'une meilleure efficacité à travers la mise en œuvre des C2D est reconnue, quoique limitée à un cercle réduit de décideurs et de PTF sur le terrain. Le dispositif est inconnu des autres bailleurs (à leurs sièges respectifs), tandis qu'aucune publication en anglais ne présente l'instrument. Pour les autorités, le respect des principes d'alignement sur les priorités nationales, d'harmonisation des procédures avec les dispositifs nationaux et les efforts menés pour renforcer la part mobilisée sous forme budgétaire sont reconnus. Le respect du critère d'appropriation soulève des points de vue plus modérés, tant les exigences d'ANO, de contrôle et d'audit restent perçues comme des ingérences.

La visibilité des C2D apparaît nettement renforcée dans le cadre des C2D « intégrés » notamment par la participation active de l'AFD ou du SCAC au sein des instances de concertation entre PTF (groupes thématiques de bailleurs), dans l'animation du dialogue sur les politiques entre les PTF et les autorités, ainsi qu'au travers des contributions françaises mutualisées dans des fonds multi-bailleurs. Par cette participation, l'aide française s'est ouverte des espaces de dialogue avec les autorités qu'elle n'aurait pas eu en dehors de ce cadre. Le C2D a en effet pu représenter le ticket d'entrée au sein de ces instances ou renforcer le positionnement de la France en leur sein⁹⁰.

Perception des autorités nationales

La perception des autorités nationales est contrastée entre les politiques et les techniciens en charge de la mise en œuvre, et entre les ministères sectoriels et les ministères « financiers ». On observe ainsi une différence notable de perception entre les **ministères sectoriels** bénéficiant d'enveloppes C2D, qui apprécient le dispositif car il sanctuarise les fonds sur plusieurs années et permet de mettre en œuvre des projets et programmes d'envergure dans la durée, et les représentants des ministères, qui assurent la gestion financière du dispositif⁹¹. En effet, pour ceux-ci, le C2D incarne une perte de contrôle sur l'utilisation de ces fonds et une contrainte de trésorerie pour assurer les remboursements à échéances régulières, alors que les capacités d'absorption et de décaissements sont parfois faibles. Les représentants de ces ministères insistent notamment sur les fonds immobilisés à la banque centrale, ou sur les comptes des projets. Cette trésorerie dormante est d'autant plus mal perçue que pour les représentants des autorités nationales, ces fonds appartiennent au pays bénéficiaire. Dans certains pays, notamment dans les gros C2D (Congo, RDC, Côte d'Ivoire, Cameroun), le C2D introduit un hiatus dans la perception entre d'une part **les politiques**, qui voient l'instrument comme un levier pour mettre en œuvre un programme politique⁹², **et les techniciens** qui perçoivent le C2D comme une charge administrative et une marche forcée vers la réforme des procédures, ainsi qu'une forte volonté de contrôle.

Perception des autres PTF

La **connaissance** du C2D par les autres bailleurs est **assez inégale**, les agences locales de coopération connaissent assez bien le mécanisme dans les pays, mais le dispositif est très peu connu aux sièges des autres PFT interrogés, la plupart des bailleurs ayant opté pour des annulations sèches de dette, la mémoire institutionnelle sur les annulations est assez faible. Dans la plupart des pays, les autres PTF ont en revanche été bien informés là où une coordination des interventions a été recherchée, mais ils relèvent que cela n'est pas propre au C2D, la coopération entre bailleurs étant recherchée dans les autres interventions également. L'importance des montants C2D dans certains pays a bien entendu renforcée la nécessité de cette coordination.

⁹⁰ Au Ghana, le 1^{er} C2D a permis à la France d'intégrer le cercle des contributeurs au mécanisme d'Appui Budgétaire Multi Bailleurs (MDBS) alors qu'elle avait jusque-là le simple statut d'observateur. La France a ainsi participé à plusieurs groupes sectoriels permettant d'engager un dialogue sur les politiques sectorielles (éducation, décentralisation, eau, agriculture, routes et secteur privé), et être, par ailleurs, chef de file du groupe « Énergie ». Le 2nd C2D au Ghana a permis à la France de renforcer sa position au sein du MDBS, la contribution française atteignant 6% du total des ABG versées au sein du MDBS. Par ailleurs, la France a assuré la co-présidence du MDBS entre juin 2006 et juin 2007 et a maintenu son rôle privilégié au sein de plusieurs groupes sectoriels. Cela lui permet d'être régulièrement informée des réformes engagées par l'Etat dans des secteurs transversaux tels que les finances publiques et la gouvernance.

⁹¹ Ministère des Finances dans les plupart des C2D.

⁹² Par exemple, mise en œuvre du PND en Côte d'Ivoire, ou encore mise en œuvre de la politique sur l'éducation en RDC.

Le caractère additionnel du C2D par rapport aux annulations sèches de créances bilatérales pratiquées dans le cadre de l'initiative PPTE a été peu perçu par les autres PTF. Le C2D étant parfois considéré non pas comme un effort additionnel mais comme la façon dont la France aurait contribué à l'initiative PPTE, en lieu et place d'annulation sèche.

Au-delà de ce « malentendu », les autres PTF perçoivent également le C2D comme une manière pour la France de ne pas honorer ses engagements en matière d'**additionnalité** de l'aide⁹³. Les PTF interrogés, en particulier dans les pays où les C2D ont porté sur des montants importants, ont souligné l'ancrage des interventions C2D dans des secteurs dans lesquels la coopération française était déjà présente ou avait une expertise historique. Certains PTF rencontrés ont ajouté que ces choix relèvent de la stratégie française dans ces pays et qu'ils ne pouvaient donc pas se prononcer sur le sujet. En dépit de sa faible additionnalité, certains bailleurs rencontrés au cours des missions de terrain estiment que le C2D est un mécanisme qui permet de faire de **l'annulation de dette « intelligente »**, en fléchant les fonds sur des projets de développement. L'Espagne est en train d'étudier la mise en place d'un mécanisme similaire au C2D en Côte d'Ivoire.

Dans les pays ayant bénéficié d'un C2D, **les autres PTF** ont été très **systématiquement informés**, et les agences sur le terrain connaissent le mécanisme. Dans les cas de petits C2D où la France a choisi d'abonder un fonds commun ou de contribuer à un programme pluri-acteurs, les choix du/des point(s) d'affectation ont été compris et bien perçu par les autres bailleurs.

Conclusions

C33 : Les C2D ont eu globalement peu d'effet sur la visibilité de la France. Du fait d'efforts de communication insuffisants, la connaissance de l'instrument et des programmes financés est limitée au petit cercle des décideurs et acteurs impliqués dans le dispositif dans les pays (autorités, responsables des ministères, PTF).

C34 : La visibilité des C2D est nettement renforcée dans les pays où les programmes sont importants (RDC, Congo, Cameroun, Côte d'Ivoire) et dans le cadre des C2D « intégrés ».

C35 : La perception des autorités nationales est assez contrastée, et reflète la vision non partagée entre parties française et pays bénéficiaire quant à l'appartenance des fonds. Ceci se reflète dans l'écart de perception entre les ministères sectoriels qui apprécient la sanctuarisation des fonds et les ministères des finances et de l'économie qui perçoivent le C2D comme une volonté de contrôle sur des fonds nationaux.

C36 : Si les autres PTF comprennent aujourd'hui l'intérêt et les avantages du C2D par rapport à d'autres modalités d'annulation de dette, l'image de ce mécanisme souffre du non-respect du principe d'additionnalité et du caractère parfois prépondérant de l'APD française dans certains pays.

⁹³ La France s'est engagée à Cologne à ce que le traitement de la dette ne se substitue pas à l'APD versée par d'autres canaux, mais présente au contraire un caractère d'additionnalité. Ce point est rappelé dans la note de doctrine de 2002 (p.9).

Sur l'endettement et la gestion de l'endettement par les pays bénéficiaires

L'analyse des effets des C2D sur l'endettement et la gestion de l'endettement dans les pays bénéficiaires exige à elle seule une étude d'impact qui dépasse le champ de la présente étude. Il est néanmoins possible d'apporter des éléments de réponse.

Tout d'abord, la question de la solvabilité est normalement traitée au point d'achèvement de l'initiative PPTE. Le tableau 3 ci-dessous montre que les taux de dette extérieure sur le PIB diminuent significativement dans les années précédant le lancement des C2D (par exemple de 83% à 13% au Cameroun, de 95% à 15% en Guinée, de 125% à 17% au Congo, etc.). Le C2D intervient donc dans un contexte où la pression de la dette a largement été allégée en amont de sa signature.

L'effet sur la solvabilité peut être néanmoins appréhendé au travers de l'analyse des ratios d'endettement. A cet effet, il faut savoir qu'à des fins comptables, et contrairement à l'annulation sèche, les créances/dettes au titre des C2D restent inscrites au bilan du créancier/débiteur au poste de l'encours de la dette et ne sont réduites qu'au fur et à mesure des montants des versements annuels effectués au titre du service de la dette prévus dans le cadre de l'accord C2D. En effet, il reste toujours un risque que le pays n'honore pas ses engagements de remboursement aux échéances prévues dans les C2D. Le service de la dette associé aux contrats C2D est enregistré dans les tableaux des opérations financières de l'Etat ainsi que dans la balance des paiements afin de tenir compte des flux de trésorerie bruts (service de la dette et dons) associés au C2D et à la réduction annuelle correspondante de la dette extérieure.

C'est pourquoi, les services du FMI incluent en général le stock de la dette C2D dans les analyses de viabilité de la dette (AVD)⁹⁴ qu'ils réalisent régulièrement dans les différents pays. Un stock important de dette extérieure publique lié aux créances C2D continue donc d'influencer négativement les résultats des AVD basées sur la projection de la dette extérieure à partir du stock existant tandis qu'une annulation sèche aurait contribué immédiatement à améliorer l'AVD.

Le tableau ci-dessous présente les ratios de la dette extérieure publique et garantie par l'Etat par rapport au PIB nominal ainsi que de la dette retraitée au titre des C2D par rapport au PIB nominal, au cours de la période 2000 à 2013. Les données sont issues de la base de données de la BM (indicateurs du développement dans le monde, version du 12/11/2015), et du bilan financier des C2D établi à partir des données fournies par le siège de l'AFD.

⁹⁴ Le FMI dernièrement tend à enlever le stock de dette C2D des AVD.

Tableau 10: Encours de la dette publique extérieure et de la dette C2D par rapport au PIB 2000 à 2013⁹⁵

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Côte d'Ivoire														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'Etat / PIB	84.6%	76.7%	73.7%	63.3%	62.1%	54.0%	56.4%	53.0%	40.5%	48.1%	34.0%	35.8%	19.4%	24.3%
Encours de la dette traitée au titre des C2D / PIB	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	15.3%	13.2%	11.1%
Cameroun														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'Etat / PIB	94.2%	86.4%	83.0%	73.8%	59.0%	39.0%	13.3%	10.6%	9.0%	9.3%	9.2%	8.0%	10.5%	12.9%
Encours de la dette traitée au titre des C2D / PIB	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	8.8%	7.5%	6.4%	5.3%	4.4%	3.6%	2.9%	2.4%	1.9%
Mauritanie														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'Etat / PIB	156.8%	149.5%	146.3%	132.2%	113.0%	94.8%	45.7%	42.8%	41.4%	54.2%	53.6%	49.5%	60.8%	62.1%
Encours de la dette traitée au titre des C2D / PIB	0.0%	0.0%	0.0%	5.0%	4.0%	3.1%	2.1%	1.9%	1.6%	1.6%	1.1%	0.9%	0.8%	0.7%
Guinée														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'Etat / PIB	88.5%	90.4%	92.1%	85.2%	81.1%	94.3%	98.1%	72.4%	63.6%	62.2%	59.1%	56.2%	14.9%	13.6%
Encours de la dette traitée au titre des C2D / PIB	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	3.9%	3.4%
République du Congo														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'Etat / PIB	116.0%	130.1%	131.8%	126.8%	125.6%	89.9%	75.2%	58.3%	42.8%	48.0%	17.2%	16.1%	18.2%	21.8%
Encours de la dette traitée au titre des C2D / PIB	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	3.7%	2.9%	2.7%	2.5%
Mozambique														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'Etat / PIB	108.9%	62.2%	68.0%	67.1%	59.2%	51.2%	28.8%	25.7%	24.7%	29.5%	28.7%	27.3%	29.0%	40.3%
Encours de la dette traitée au titre des C2D / PIB	2.1%	2.0%	1.0%	1.8%	1.4%	1.1%	0.9%	0.7%	0.5%	0.5%	0.4%	0.3%	0.2%	0.2%
Burundi														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'Etat / PIB	119.0%	112.4%	133.8%	159.5%	139.1%	105.3%	96.7%	94.1%	76.6%	22.6%	18.8%	15.4%	16.6%	14.6%
Encours de la dette traitée au titre des C2D / PIB	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%
Bolivie														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'Etat / PIB	49.9%	38.9%	44.5%	50.9%	51.5%	47.4%	27.4%	16.5%	14.3%	14.6%	14.1%	14.1%	15.3%	16.8%
Encours de la dette traitée au titre des C2D / PIB	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Ghana														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'Etat / PIB	101.3%	101.3%	95.8%	86.4%	68.9%	56.3%	11.1%	14.3%	14.3%	19.3%	19.0%	18.7%	20.7%	22.7%
Encours de la dette traitée au titre des C2D / PIB	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.9%	0.6%	0.3%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
Honduras														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'Etat / PIB	60.6%	52.1%	53.2%	55.0%	55.7%	42.9%	28.0%	16.3%	16.7%	16.8%	17.7%	18.0%	19.7%	27.9%
Encours de la dette traitée au titre des C2D / PIB	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%
Libéria														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'Etat / PIB	208.7%	209.2%	210.6%	291.3%	265.9%	217.5%	199.3%	139.9%	101.8%	58.3%	14.2%	12.2%	12.0%	12.3%
Encours de la dette traitée au titre des C2D / PIB	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.4%	0.2%	0.2%
Madagascar														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'Etat / PIB	110.5%	83.6%	93.9%	84.3%	79.9%	63.1%	22.5%	19.2%	18.2%	21.5%	22.7%	20.8%	21.7%	21.1%
Encours de la dette traitée au titre des C2D / PIB	0.0%	0.0%	0.0%	1.1%	1.3%	1.0%	0.7%	0.5%	0.3%	0.3%	0.2%	0.1%	0.0%	0.0%
Malawi														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'Etat / PIB	145.9%	143.8%	100.2%	121.0%	125.5%	111.1%	24.5%	20.8%	18.0%	16.8%	13.5%	16.5%	24.2%	32.0%
Encours de la dette traitée au titre des C2D / PIB	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%	0.2%	0.3%	0.3%
Nicaragua														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'Etat / PIB	106.4%	101.2%	105.3%	109.0%	69.7%	62.3%	47.8%	29.1%	26.5%	29.9%	30.7%	29.2%	29.2%	30.4%
Encours de la dette traitée au titre des C2D / PIB	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Rwanda														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'Etat / PIB	66.2%	69.4%	77.8%	76.7%	73.8%	54.8%	12.5%	15.0%	13.5%	13.6%	13.4%	15.2%	14.5%	20.6%
Encours de la dette traitée au titre des C2D / PIB	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
Tanzanie														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'Etat / PIB	58.6%	53.2%	55.4%	51.6%	50.9%	38.1%	13.2%	14.8%	13.6%	16.2%	18.0%	19.2%	19.0%	20.5%
Encours de la dette traitée au titre des C2D / PIB	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Ouganda														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'Etat / PIB	49.3%	56.6%	57.6%	65.3%	55.4%	46.4%	10.8%	12.6%	12.3%	13.1%	14.2%	15.9%	14.7%	16.5%
Encours de la dette traitée au titre des C2D / PIB	0.0%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
République démocratique du Congo														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'Etat / PIB	41.3%	102.0%	101.3%	113.5%	98.2%	78.6%	69.1%	66.6%	56.6%	59.6%	22.4%	16.9%	14.9%	14.6%
Encours de la dette traitée au titre des C2D / PIB	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.8%	0.7%

Année de lancement du C2D
Année où des versements sous C2D sont effectivement réalisés

⁹⁵ Sources : Bilan financier des C2D après traitement des données fournies par le siège de l'AFD et Base de données de la Banque mondiale (Indicateurs du développement dans le monde), version du 11/12/2015,
<http://databank.banquemondiale.org/data/reports.aspx?source=indicateurs-du-d%C3%A9veloppement-dans-le-monde>

Dans la plupart des pays, (12 sur les 18 pays qui mettent en place des C2D), le **poids de l'encours de la dette retraitée au titre des C2D** reste inférieur à 1% du PIB au moment de lancer les premiers C2D dans ces pays. Il est envisageable dès lors de considérer que l'impact sur la solvabilité et la soutenabilité de la dette transformée en C2D est négligeable. Dans quatre pays (Mauritanie, Guinée, Congo et Mozambique), des ratios d'encours de la dette C2D par rapport au PIB se situant entre 2% et 5% sont constatés au lancement des premiers C2D, mais le poids dans le total de la dette est relativement faible de sorte qu'on peut aussi supposer un impact négligeable de la dette restante au titre des C2D sur la solvabilité de ces pays, d'autant plus que ces ratios ont tendance à diminuer rapidement.

Seuls deux pays ont un ratio d'encours de la dette échangée en C2D par rapport au PIB élevé au moment de la signature du premier C2D. Il s'agit du Cameroun avec un ratio de 8,8% en 2005 (sur un encours total de 39%, soit 22,5% du total de la dette extérieure, publique et garantie) et de la Côte d'Ivoire avec un ratio de 15,5% en 2011 (sur un encours total de 35,8%, soit 43% du total). Ce poids élevé a un impact considérable sur la solvabilité de la dette de ces deux pays, en particulier pour la Côte d'Ivoire. En 2013, après le lancement du premier C2D en Côte d'Ivoire, l'encours de la dette C2D représente encore près de 50% de la dette publique extérieure totale (11,1% pour les C2D comparé à 24,3% pour la dette totale).

Selon les calculs effectués conjointement par des services de la Banque mondiale et du FMI⁹⁶, lorsque la Côte d'Ivoire a bénéficié en 2012 de l'initiative renforcée en faveur des PPTE, la **viabilité de la dette extérieure et la vulnérabilité aux chocs** se sont améliorées et, depuis, "le risque de surendettement de la Côte d'Ivoire reste modéré". Selon ces mêmes services, l'exclusion de la dette au titre du C2D et du service de la dette afférent n'aurait pas modifiée cette notation modérée de surendettement de la Côte d'Ivoire. Par ailleurs, depuis l'AVD menée fin 2014, les services du FMI ont décidé d'exclure l'encours de la dette restante au titre des C2D ainsi que les services afférents dans les calculs des ratios en faisant l'hypothèse que les remboursements s'effectuent normalement et intégralement selon l'échéancier retenu dans les accords C2D. Cette retouche à la présentation devrait favoriser la diversification des sources de financement envisagée par le gouvernement ivoirien, et en particulier permettre de surmonter les difficultés de mobilisation de ressources accrues sur le marché financier régional.

Quant à l'effet de la mise en place des C2D sur **la gestion de l'endettement** dans les pays bénéficiaires, il est impossible d'établir un lien causal direct entre la mise en place des C2D et la gestion de l'endettement, car il est difficile d'isoler la contribution seule des C2D, sans une étude d'impact rigoureuse. De toute façon, les cas de pays examinés ne permettent pas de conclure à une corrélation positive entre la mise en place des C2D et l'amélioration de la gestion de la dette mesurée par les indicateurs de l'AVD.

S'il est encore trop tôt pour voir l'évolution des résultats des AVD après la mise en œuvre des C2D en Côte d'Ivoire (qui n'a commencé qu'en 2014), il peut être observé qu'au Cameroun, depuis le début de l'exécution des C2D et à la suite de l'annulation de la dette publique extérieure dans le cadre de l'initiative renforcée en faveur des PPTE, la dette extérieure du pays est restée viable. Toutefois, le risque de surendettement considéré d'abord comme "faible" par le FMI est désormais jugé "modéré"⁹⁷.

Dans un autre pays présentant une période assez longue de mise en place des C2D (depuis 2002), la Mauritanie, les services de la Banque mondiale et du FMI observent une détérioration continuelle de l'AVD. La dépendance de la Mauritanie vis-à-vis de ses ressources minérales (fer), ses relations

⁹⁶ Voir entre autres l'analyse de viabilité de la dette de la Côte d'Ivoire, dans le Rapport du FMI No. 14/358, décembre 2014. Les chiffres sur la dette de la Côte d'Ivoire présentés par la Banque Mondiale dans les "Indicateurs du développement dans le monde" sont quelque peu différents par rapport à ceux indiqués dans le rapport cité du FMI. Cette différence s'explique certainement par le fait que les indicateurs de la Banque Mondiale ne tiennent pas encore compte des derniers chiffres actualisés, mais ne mettent nullement en cause les conclusions de l'analyse.

⁹⁷ Voir entre autres l'analyse de viabilité de la dette de la Côte d'Ivoire, dans le Rapport du FMI No. 14/212, juillet 2014.

privilégiées avec les pays du golfe et le fait qu'elle ait un moment caressé l'espoir de devenir exportatrice de pétrole n'est pas étranger à un comportement de fuite en avant par le maintien d'un recours à l'endettement. Le risque de surendettement de la Mauritanie est considéré en 2014 comme étant élevé (prise en compte d'un endettement nouveau auprès du Koweït et de l'Arabie Saoudite), ce qui représente un déclassement par rapport au risque modéré de surendettement constaté lors de l'analyse de viabilité de la dette de 2012⁹⁸.

Les effets du C2D sur le désendettement et la gestion de la dette apparaissent quasi nuls en Mauritanie. Les montants de dettes annulées par la France sont faibles au regard de l'endettement extérieur global ; la lecture du tableau présenté ci-dessus montre que l'encours de la dette auprès de la France effaçable par la mise en œuvre du C2D est de 5% du PIB en 2003 pour un encours total de la dette estimé au même moment à 132% du PIB. La France est ici un petit bailleur : ses contributions financières, grandement appréciées, restent modestes, même si elles sont supérieures à celles d'autres aides bilatérales. Le mode de gestion de la dette reste un domaine opaque ; le processus PPTE et ses extensions bilatérales (engagements additionnels) et multilatérales (IAMD) ne sont pas venus à bout du risque de surendettement qui continue à peser sur les relations entre l'Etat et ses partenaires malgré la surveillance du FMI. En effet, il a été rapporté à l'équipe d'évaluation lors de la mission de terrain l'existence d'une dette « dormante » à l'égard du Koweït, d'un dépôt du Fonds saoudien de 300 millions de dollars US (2015) dont le statut n'est pas clarifié, ainsi que d'une inconnue sur le statut précis des engagements de la Mauritanie auprès d'autres partenaires non membres du Club de Paris.

Le rapport du FMI « Perspectives économiques régionales, Afrique sub-saharienne » (octobre 2015) dresse un constat assez similaire d'un ré-endettement sensible pour un certain nombre de pays à partir de l'année 2013 (Cameroun, Congo, Ghana à partir de 2012, Mozambique, Ouganda, Rwanda, Tanzanie, Guinée, Malawi). Les ratios dette/PIB restent toutefois raisonnables à l'exception du Ghana pour lequel il a fortement progressé (l'encours atteint de nouveau 73% du PIB en 2015). Le rapport met en garde contre une possible détérioration des marges de manœuvre de ces pays après les mesures d'annulation dont ils ont bénéficiées au cours des 10 dernières années. Il faut toutefois considérer que les effets des annulations de dette, tout comme ceux des C2D ont permis aux pays de restaurer leurs capacités d'emprunt pour leurs besoins de développement auprès des bailleurs concessionnels. Ils ne sont cependant pas à l'abri d'un retournement de situation conjoncturelle (baisse des cours des matières premières) qui pourrait les replonger dans un cycle d'endettement.

Conclusions

C37 : Les effets des C2D sur la solvabilité des pays bénéficiaires sont négligeables du fait du faible poids des créances C2D dans leur endettement, à l'exception de la Côte d'Ivoire et du Cameroun, et d'une pression de la dette largement allégée en amont de la signature des C2D, dans le cadre de l'initiative PPTE.

Autres effets positifs ou négatifs du C2D

Les C2D ont ouvert une opportunité pour **appuyer des programmes dans la durée et à l'échelle d'un secteur** et souvent avec des moyens conséquents. Ce constat est particulièrement avéré dans le cadre d'interventions qui se sont opérées sur plusieurs C2D successifs et ont permis d'accompagner la mise en œuvre d'une politique sectorielle à travers plusieurs phases successives. Cette question de la durée d'intervention, libérée par une meilleure prévisibilité des moyens disponibles, est primordiale, notamment face au risque de discontinuité des interventions (horizon limité des projets par exemple).

⁹⁸ Voir entre autres l'analyse de viabilité de la dette de la Côte d'Ivoire, dans le Rapport du FMI No. 15/35, février 2015.

Le cas de l'appui au PNDSE en Mauritanie constitue un exemple de programme soutenu dans la durée, sans discontinuité depuis 2003 au travers des deux premiers C2D (PNDSE I), puis du 3ème C2D (PNDSE II) et encore aujourd'hui. La concentration des moyens sur le secteur de l'éducation a également permis d'élargir les appuis au secteur de la formation technique et professionnelle qui se situent dans la continuité du domaine pris en compte. Le cas du programme VAINCRE sur la décentralisation et le développement local relève de la même préoccupation. La première phase du programme a concentré ses interventions sur deux régions (Assaka et Guidimakha) où la méthode d'intervention a pu être rodée, avant de les étendre à d'autres provinces dans le cadre du 4ème C2D.

Les C2D ont parfois permis de mettre en place des **partenariats sur le long terme**, allant au-delà des seuls engagements dans le cadre des C2D et d'avoir un effet levier sur d'autres projets de coopération. Au Honduras par exemple, l'appui français au Fonds commun éducation s'est traduit par un rapprochement des acteurs français et honduriens œuvrant sur ce secteur, via l'action de l'IFAC et une discussion avec les ministères honduriens œuvrant dans le secteur de l'éducation pour faciliter le recours à l'expertise française. Cela pourrait permettre de travailler de gré à gré pour faire venir des experts français au Honduras par exemple. Une partie des fonds du C2D pour 2016 pourraient être justement utilisés pour financer des opérations de ce type.

L'instrument C2D a permis de **maintenir une présence de l'aide française** dans des pays et des secteurs où, compte tenu de la réduction des budgets d'aide, le maintien des financements de projets n'aurait pu être défendu. Ce constat est avant tout observable dans des pays où les enveloppes d'aide française étaient faibles et n'auraient pas permis de justifier le maintien sur place d'une agence ou d'une antenne de l'AFD ou du SCAC selon les cas (Rwanda, Burundi, Bolivie, Honduras, Nicaragua). Les C2D ont incontestablement créé une opportunité dans de petits pays pour y maintenir l'affichage d'une aide projet/programme, là où les actions de coopération se seraient limitées au financement d'outils d'influence (bourses, échanges universitaires) ou d'actions ponctuelles (soutien à des associations). L'appui continu du C2D en Bolivie depuis 2003 a permis d'asseoir la présence de l'aide française dans ce pays. Cette dernière va pouvoir se renforcer avec l'arrivée de l'AFD dès 2015 sur un prêt de 100 millions de dollars US sur les énergies renouvelables (solaires et éoliennes) et des demandes de prêts pour 2016 dans le secteur de l'alimentation en eau.

Dans certains pays, les C2D ont permis à l'aide française **d'acquérir un ticket d'entrée à la table de discussion** de groupes de bailleurs sur des thèmes stratégiques. C'est particulièrement le cas au Mozambique au travers des contributions du C2D via des ABG à la stratégie nationale de réduction de la pauvreté (PARPA)⁹⁹. Le volet ABG au soutien macroéconomique et aux réformes a en effet permis à la France d'acquérir un ticket d'entrée au sein du groupe (G17) des bailleurs intervenant au Mozambique sous forme d'aide budgétaire et d'impliquer la France dans le dialogue politique avec le gouvernement sur la conduite des réformes de l'Etat et le suivi des progrès en matière de lutte contre la pauvreté.

Les C2D ont également parfois permis à l'AFD de **préparer le terrain et d'ouvrir la voie** à des appuis ultérieurs de plus grande ampleur avec ses instruments classiques de financement (prêts souverains). L'instruction d'un projet d'appui au secteur de l'électricité au Rwanda (prêt souverain) menée en 2015 a été rendue possible par le concours apporté sur C2D par l'AFD à ce même secteur (2010-2012). L'intervention modeste sur le secteur de l'éducation au Burundi (2011-2014) a permis à l'AFD de mettre en place de nouveaux soutiens sur le même secteur (ABS de 10 Mio EUR en 2013-2014) renforçant ainsi la concentration des appuis français sur ce secteur. On constate que dans les pays où l'AFD a une activité importante de prêt, le fait que le C2D prenne la forme de subventions renforce la **visibilité de l'instrument** et son image auprès du pays partenaire. Au Congo, le C2D est vécu, aussi bien par les autorités que par l'AFD, comme une phase pilote que les activités de prêts vont permettre de continuer. De même, les C2D ont aussi permis d'avoir un effet levier sur d'autres bailleurs en vue de la continuation des projets une fois le C2D clôt. En ce sens, le C2D a pu

⁹⁹ Cf Evaluation du C2D au Mozambique, rapport d'évaluation, IRAM et réseau IMPACT, mars 2006

être conçu comme un projet pilote, par exemple en RDC, avant le déploiement d'autres instruments comme les prêts AFD, des cofinancements et des levées des fonds avec d'autres bailleurs.

Enfin, la prise en charge par les C2D de **dépenses évaluées toutes taxes comprises (TTC)** constitue une évolution majeure. Jusqu'à présent, la pratique de l'AFD (tout comme celle du MAEDI pour les projets du FSP) était d'évaluer le coût de ses interventions et donc de ses concours (aide projet, aide programme) hors taxe (HT). Cette pratique, encore largement partagée par les bailleurs (la Banque mondiale a récemment modifié sa pratique), comporte plus d'inconvénients que d'avantages ; elle crée une distorsion dans l'économie des pays en gonflant le secteur hors taxe (source d'incitation à la fraude), elle complique le mode de fonctionnement des projets (titres d'exonération à produire) et oblige les gouvernements à prendre à leur charge le montant des taxes qui souvent n'avait pu être budgété en conséquence. D'autre part, la prise en charge de dépenses évaluées TTC (taxes à l'importation pour les équipements, TVA) revient *in fine* à subventionner les budgets nationaux du montant de ces taxes, ce qui constitue un financement budgétaire non négligeable, les taux de TVA atteignant ou dépassant maintenant dans une majorité de pays africains la barre des 20%. Cette évolution de la pratique de l'AFD est appelée à servir de bonne pratique vis à vis d'autres institutions bailleurs d'aide, comme l'évolution récente de la Banque mondiale sur cette question semble le montrer.

En termes d'effets négatifs ou mal appréciés se pose la question de la pérennité des structures et appuis apportés dans certains programmes et des suites qui peuvent être données. Cette question a été soulignée dans le cadre de la prise en charge sur C2D de l'assistance technique à la maîtrise d'ouvrage dans le projet VAINCRE en Mauritanie (assistance technique apportée par des agents de développement local au montage et à l'exécution des projets des collectivités locales). Le coût de cette assistance technique n'est pas, dans les conditions actuelles, transférables sur les budgets des communes. La question de la pérennité se pose également au niveau de la configuration de certains programmes : elle est par exemple évoquée dans l'évaluation du programme ACEFA au Cameroun, compte tenu des taux de subvention très élevés des investissements éligibles au programme. Cette question de la pérennité n'est cependant pas inhérente au C2D mais relève des limites de l'approche projet qui a été mise en œuvre. Elle interroge également la bonne intégration dans les cadres de dépenses à moyen terme des dépenses de fonctionnement induites par les investissements financés, que ce soit dans le cadre de l'aide projet ou de l'aide programme.

Plus générale est **la question de l'après C2D**. Plusieurs exemples soulignent les limites posées par cette question. Les moyens du C2D ont permis des interventions d'ampleur sur subvention que les instruments classiques d'intervention (prêts AFD) ne permettront pas de poursuivre sous une forme identique à l'échéance du C2D. Le cas a été clairement posé en Mauritanie où la résolution de cette question est renvoyée à plus tard.

La mise en œuvre du C2D et la définition des pays éligibles sont sujets à **différentes situations qui soulèvent différentes questions** : Tout d'abord, ils posent une question de fond sur l'équité de traitement, vis à vis de pays dont le montant des créances n'a pas été considéré comme suffisant pour faire l'objet de C2D. Le cas de petits pays a été cité (Cap Vert) dont le montant des créances étaient trop faibles. Certains ont pu bénéficier de mesures d'annulation sèche (Haïti, Sao Tomé), d'autres non (Cap Vert). Ensuite, se pose la question du « hasard moral » : Le C2D venant en aide à des pays très endettés, ce sont principalement les pays ayant une gestion non soutenable / plus laxiste de leur dette qui bénéficient de l'instrument. Cette critique n'est pas propre au C2D mais concerne la majorité des mécanismes d'annulation de dette. Enfin, le C2D tend à créer une distorsion forte des allocations entre pays prioritaires de l'aide française, avec une concentration géographique de l'aide sur les pays C2D et en particulier les PRI¹⁰⁰. Par exemple, les versements C2D en Côte d'Ivoire avoisinent 225 millions d'euros par an soit un montant supérieur à celui de l'ensemble des autres pays pauvres prioritaires (PPP).

¹⁰⁰ Voir sur ce point le détail de la section sur le respect du principe d'additionnalité.

L'effet des C2D soulève **une autre critique** relative au poids de l'aide extérieure dans les pays récipiendaires qui bénéficient déjà d'aides importantes, qui masque l'exigence de contreparties en matière de renforcement des ressources fiscales internes. Cette critique n'est pas spécifique au mécanisme du C2D (elle est inhérente au mode de délivrance de l'aide sous forme de dons et aux annulations de dettes), mais elle trouve un écho au travers du mécanisme de mise en œuvre des C2D où le statut du don effectué en contrepartie d'un remboursement d'échéances contractuelles (à qui appartient la ressource financière?) ne permet pas de peser auprès des autorités en faveur d'une meilleure mobilisation des ressources fiscales nationales. Elle rejoint la critique sur l'aide française portée par d'autres bailleurs lui reprochant de ne pas suffisamment utiliser le levier de la conditionnalité pour faire avancer les réformes que les pays tardent à mettre en œuvre dans la gestion des politiques publiques.

Conclusions

C38 : Les C2D ont permis d'assurer une continuité de l'aide française et d'assurer ou renforcer sa présence sur le long terme dans certains pays.

C39 : Les C2D ont parfois généré un effet de levier sur les autres outils de la coopération française.

C40 : Les C2D ont permis de renforcer la prévisibilité de l'aide disponible à travers la sanctuarisation des fonds affectés.

C41 : Dans le pays où la France n'est pas un partenaire traditionnellement important, le C2D a constitué un ticket d'entrée dans les discussions avec les PTF.

C42 : Dans peu de pays, la question de la durabilité des programmes financé par le C2D, et plus généralement l'après C2D, a été envisagée.

3. Conclusions

Le C2D a eu **une double vocation**. D'une part, il devait concrétiser l'engagement de la France d'annuler les dettes restantes de 18 PMA et PRI suite à leur atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE. Le C2D a rempli cet objectif. Entre 2001 et 2014, les différents C2D ont permis d'annuler près de 1,660 milliard d'euros tout en respectant dans la grande majorité des cas les échéanciers et les modalités d'exécution financière prévues. Sur l'ensemble de la période, le dispositif a donc fonctionné et permis de traiter des montants significatifs de dettes (C3). Néanmoins, cela n'a pas permis de produire un effet notable sur la réduction du niveau d'endettement des pays bénéficiaires du fait du faible poids des créances C2D dans leur endettement total, et d'une pression de la dette largement allégée en amont de la signature des C2D, dans le cadre de l'initiative PPTE (C37, C1).

D'autre part, les spécificités du C2D par rapport aux annulations sèches de dettes devaient lui permettre de **flécher les marges de manœuvre** créées vers les objectifs de lutte contre la pauvreté. Sur ce point également, le C2D a été une réussite¹⁰¹. Les fonds issus des refinancements en dons ont été effectivement et très majoritairement fléchés vers des projets s'inscrivant dans les priorités de la France et du pays partenaire en matière de lutte contre la pauvreté (C11, C1). Ils ont principalement financés les domaines des infrastructures, de l'éducation et de la santé¹⁰². Les 4 domaines-cibles identifiés dans la doctrine C2D¹⁰³, représentent 57% du total des montants approuvés. Une part relativement importante (27%) porte sur des soutiens non affectés (C4, C5, C6).

Au-delà de ces objectifs premiers d'annulation de dette et de sécurisation des fonds, le C2D s'est également doté de **principes directeurs ambitieux et innovants** devant permettre de moderniser les outils de la politique de développement de la France. Ces principes, construits et précisés au « fil de l'eau » (C3) concernent l'association de la société civile, l'additionnalité des versements C2D avec les autres outils de l'APD, l'insertion dans les priorités nationales ou encore l'application des principes internationaux d'efficacité de l'aide. Leur application effective a été assez variable dans le cadre des C2D, rencontrant certaines difficultés de mise en œuvre.

Les principes d'insertion dans les priorités nationales (C11), de coordination et d'harmonisation avec les autres bailleurs, notamment lorsque le C2D a recouru à des instances multi-bailleurs (C10) et de prévisibilité (C13) ont été respectés. Cette prévisibilité représente même un des principaux atouts du dispositif pour les autorités nationales et les opérateurs de terrain. En revanche, le niveau d'association de la société civile est resté en deçà de l'ambition exprimée dans la doctrine (C8, C9), les efforts en matière de transparence et de redevabilité ont été insuffisants que ce soit au niveau global ou au niveau des pays (C14) et l'additionnalité n'a pas été pleinement respectée dans un contexte de baisse tendancielle des crédits de l'APD, ce qui a pesé sur la perception et la légitimité de l'instrument (C29, 30, 31). De même, les démarches de capitalisation et de partage ont été relativement marginales, la logique de cloisonnement entre les différents C2D restant assez forte notamment en ce qui concerne le suivi-évaluation (C23, 24, 25, 26). L'appropriation des C2D par les autorités nationales est restée partielle et variable selon les pays mais aussi du fait qu'il s'agisse du processus politique de négociation ou bien des modalités techniques de mise en œuvre (C5, 12).

En ce qui concerne le pilotage du dispositif, les **instances de pilotage** ont globalement fait preuve de pragmatisme, de flexibilité et de souplesse (C7, C16, C17, C18, C19, C20, C21, C22), afin de faciliter la mise en œuvre des projets et programmes, en permettant notamment d'identifier et de lever les facteurs de blocage.

¹⁰¹ Ce point ne présume pas de l'impact des programmes financés sous C2D sur la réduction de la pauvreté. Ce point n'entrant pas dans le champ de la présente revue.

¹⁰² Ainsi, les équipements et les infrastructures représentent 25% du total des montants approuvés sous C2D, l'éducation et la formation 20%, et la santé 10% du total

¹⁰³ A savoir : l'éducation de base et la formation professionnelle, les soins de santé primaires et la lutte contre les grandes endémies, les équipements et infrastructures des collectivités locales, l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles

Les acteurs impliqués dans le pilotage, et en particulier l'AFD, ont pris la mesure de la nécessité politique de consommer les crédits C2D (C6) et en ont fait un critère relativement assumé de sélection des points d'affectation et des modalités d'intervention, pouvant potentiellement résulter en un changement de réponse, pas nécessairement en ligne avec les attentes des pays bénéficiaires. Ces acteurs ont suivi attentivement les niveaux de **décaissement** des interventions, et ont en conséquence déployé des solutions pour permettre d'accélérer l'absorption des crédits lorsque ceux-ci restaient immobilisés (C27, C28).

Le **suivi-évaluation**, articulé au niveau central et au niveau des pays a globalement été performant. Les modalités de suivi-évaluation repose sur deux niveaux : le niveau global qui pilote, suit et évalue le dispositif à l'échelle de l'ensemble des pays, et le niveau pays dans lequel les instances dédiées exercent ces fonctions à l'échelle des différents programmes. **Au niveau global**, le suivi financier des opérations a bien fonctionné, quoique limité aux opérations de premier niveau (C23), et a permis d'orienter le dispositif, parfois en adaptant la doctrine, notamment au gré des difficultés observées. Le dispositif C2D s'est révélé relativement souple en la matière et tentant d'assurer la cohérence au niveau global. **Au niveau des pays**, l'architecture institutionnelle et les modalités d'exercice du suivi-évaluation ont connu des traductions locales variables (C24).

Alors que les C2D représentent une part importante des subventions d'APD française, leur effet sur la **visibilité** de la France a été globalement assez faible (C33), ce en dépit de l'opportunité d'assurer d'une part la **continuité** de l'aide française, et sa présence sur le long terme dans certains pays (C38) et, d'autre part, de générer parfois des effets de levier sur les autres outils de la coopération française (C39). En effet, du fait d'efforts de communication insuffisants, la connaissance de l'instrument et des programmes financés est limitée au petit cercle des décideurs et acteurs impliqués dans le dispositif dans les pays (autorités, responsables des ministères, PTF). De manière générale, l'instrument souffre d'une **mauvaise compréhension** de sa mécanique, voire de **méconnaissance généralisée**, aussi bien dans les administrations centrales parisiennes qu'aux sièges des autres PTF (C2). La visibilité de la France a néanmoins été nettement renforcée dans les pays où les programmes sont importants (RDC, Congo, Cameroun, Côte d'Ivoire) et dans le cadre des C2D dit « intégrés » (C34). En particulier, les C2D ont parfois permis à la France d'intégrer des instances multi-bailleurs et de prendre part au dialogue sur les politiques sectorielles et ainsi de renforcer la visibilité de la France vis-à-vis des autres bailleurs et des autorités nationales (C41).

En revanche, la question de la **durabilité** des programmes financés par le C2D et plus généralement l'après C2D, a rarement été envisagée, alors que la baisse tendancielle des crédits disponibles pour les subventions ne laisse pas présager que des moyens équivalents seront encore disponibles à l'avenir pour assurer la continuité des actions (C42). En effet, si la logique des annulations de dette veut que le pays bénéficiaire puisse prendre le relais des projets et programmes financés, cela n'apparaît nullement automatique et les phénomènes de ré-endettement parfois observés peuvent justifier une attention particulière aux modalités de maintien des projets ou programmes. Le C2D étant une modalité d'annulation de dette novatrice qui a choisi le refinancement sous forme de dons, une meilleure prise en compte des questions de durabilité des projets aurait pu dès lors pleinement se justifier, notamment par la mise en place d'une stratégie de sortie cohérente et adaptée.

L'instrument C2D a permis de **maintenir une présence de l'aide française** dans des pays et des secteurs où, compte tenu de la réduction des budgets d'aide, le maintien des financements de projets n'aurait pu être défendu (C40). Ce constat est avant tout observable dans des pays où les enveloppes d'aide française étaient faibles et n'auraient pas permis de justifier le maintien sur place d'une agence ou d'une antenne de l'AFD ou du SCAC (C29, C38). Enfin, les C2D ont parfois permis à l'AFD de **préparer le terrain et d'ouvrir la voie** à des appuis ultérieurs de plus grande ampleur avec ses instruments classiques de financement (prêts souverains) ou de mettre en place des **partenariats sur le long terme**, allant au-delà des seuls engagements pris dans le cadre des C2D et d'avoir un effet levier sur d'autres projets de coopération (C39).

Enfin, le C2D n'a pas produit d'inflexion majeure sur l'image de la coopération française dans les pays concernés, cette image ayant eu tendance à s'inscrire dans les relations existantes. Néanmoins, le C2D impliquant une négociation, **un dialogue politique** et ensuite une présence plus ou moins marquée selon les modes opératoires retenus, il représente un levier de renforcement de la politique d'influence de la France (C5). Cela se vérifie tant dans les pays où elle est historiquement très présente que dans d'autres pays dans lesquels elle est un petit bailleur et où le C2D a notamment permis de préparer d'autres activités et d'intégrer les instances de concertation multi-bailleurs (C10, C41). Le C2D a permis et permet de maintenir, voire de renforcer, les relations et le dialogue avec l'ensemble des parties prenantes (C15), et de ce fait **d'assurer la présence française**.

4. Recommandations

La doctrine C2D

1. Réviser et mettre à jour la doctrine des C2D en valorisant les leçons apprises

L'ensemble des recommandations présentées ci-dessous et, en particulier, les quatre suivantes pourraient faire l'objet d'une révision validée en comité de pilotage central de la doctrine du C2D afin de stabiliser certains concepts et principes, d'entériner certaines évolutions et de permettre d'aboutir à un cadre de mise en œuvre plus adapté aux C2D en cours ou signés dans les années à venir.

Traduction opérationnelle :

Inscrire la révision de la doctrine des C2D à l'ordre du jour du prochain comité de pilotage central des C2D.

2. Entériner dans la doctrine le passage d'un alignement des C2D sur les politiques de développement et de lutte contre la pauvreté à un alignement sur les stratégies de croissance durable et inclusive

Le cadre stratégique des pays bénéficiaires a largement évolué sur la période d'intervention des C2D, passant d'une approche centrée sur le développement et la lutte contre la pauvreté à une approche centrée sur la promotion d'une croissance durable et inclusive en lien avec les ODD. La doctrine des C2D doit prendre acte des nouvelles orientations internationales. Le cadre de dialogue concernant l'alignement du C2D sur les stratégies du pays bénéficiaire pourrait être approfondi, en particulier pour ce qui est des stratégies sectorielles (éducation, santé, agriculture, etc.), et ouvert aux acteurs de la société civile dès les phases de préparation et de négociation des C2D. Enfin, bien que l'alignement des C2D se soit réalisé au niveau des stratégies sectorielles, le C2D s'insère dans un cadre global relativement peu contraignant, celui des DSRP. À ce titre, la contribution des C2D aux objectifs de développement, puis éventuellement aux objectifs d'obtention d'une croissance durable et inclusive, devrait être renforcée.

Traduction opérationnelle :

- *Le dialogue et l'alignement sur les stratégies du pays bénéficiaire devraient être renforcés au niveau sectoriel.*
- *La société civile devrait être impliquée dans ce dialogue et ce dès la phase de préparation et de négociation des C2D.*
- *La doctrine des C2D devrait prendre acte des nouvelles orientations internationales du secteur de la coopération et du développement et de leurs impacts sur l'évolution du cadre stratégique de développement des pays bénéficiaires et ainsi mettre en avant l'objectif d'alignement sur les stratégies de croissance durable et inclusive des pays bénéficiaires en lien avec les ODD.*
- *La contribution de la France aux objectifs de développement puis à ceux de croissance durable et inclusive pourrait faire l'objet d'une étude d'impact spécifique.*

3. Approfondir et formaliser les stratégies de renforcement institutionnel

L'enjeu du renforcement des capacités institutionnelles dans les pays bénéficiaires est une des conditions de la pérennité des actions engagées sous C2D et, à ce titre, doit faire l'objet d'une attention accrue. Le renforcement des capacités institutionnelles pourrait constituer un secteur d'intervention à part entière des C2D, au même titre que les quatre autres secteurs présentés dans la doctrine, permettant notamment de formaliser l'engagement des C2D dans ce domaine, mais

surtout de mener des actions de renforcement allant au-delà de la seule gestion des programmes. En parallèle, cela implique de définir la notion de capacités institutionnelles et son champ, sachant que ce dernier ne se limite pas uniquement aux compétences de gestion. Il est également pertinent de ne pas limiter cette stratégie aux seuls acteurs institutionnels, mais au contraire de l'élargir à l'ensemble des acteurs impliqués dans les C2D (corps intermédiaires, organisations professionnelles, société civile, etc.).

Traduction opérationnelle :

Le renforcement des capacités institutionnelles doit faire l'objet d'un secteur d'intervention dédié au sein des C2D, tels que mentionnés dans la doctrine. La notion doit également être définie, et ce avec une conception élargie des acteurs et des domaines de compétence concernés.

4. Formaliser le rôle de la société civile, et notamment celle du Sud, afin de renforcer et de clarifier son association à la préparation, à la mise en œuvre et au suivi des C2D

L'implication insuffisante de la société civile dans la mise en œuvre et le suivi des C2D est une des faiblesses du dispositif alors même qu'elle est définie comme un principe directeur dans la doctrine des C2D. L'enjeu est donc de passer de ce principe de doctrine à sa déclinaison opérationnelle. Cela implique que soient formalisés les enjeux et les modalités pratiques de cette association sans que le cadre ne soit trop normatif ou prescriptif pour les pays bénéficiaires, dont le rôle sur ce point est crucial. Il en résulte un équilibre nécessaire entre des dispositions suffisamment volontaristes pour être reprises et appliquées dans les pays et des marges de manœuvre nécessaires pour mettre en pratique ce principe de façon adaptée au contexte national et à la nature du C2D (notamment son montant).

Traduction opérationnelle :

- *Les enjeux de l'association de la société civile en France et dans le pays bénéficiaire (vision politique, mobilisation citoyenne, prise en compte des besoins des populations, rôle en matière de contre-pouvoir et de redevabilité, capacités existantes, légitimité, etc.) doivent être formalisés. Ce travail doit être réalisé de manière transversale à l'ensemble des C2D et ensuite adapté à chaque C2D.*
- *Les possibilités d'association de la société civile, les principes de désignation de ses représentants, les ressources qui seront mises à leur disposition (accès à l'information et transmission des ordres du jour et de la documentation correspondante, financements des dispositifs de suivi indépendant sur fonds C2D, financement de la participation de la SC française sur fonds C2D, etc.) ainsi que les attentes vis-à-vis de leur participation doivent être formalisés en amont de la mise en œuvre des C2D.*
- *La notion de suivi indépendant, constituant une forme d'association de la société civile au processus de gestion et de suivi de l'instrument C2D, doit être définie, en particulier en ce qui concerne les ressources mises à disposition, les objectifs, le champ et les attendus de ce suivi.*

D'autre part, la diversité des C2D implique d'envisager plusieurs modalités opérationnelles pour l'association de la société civile, en s'efforçant de dépasser sa seule présence au sein du COS.

Traduction opérationnelle :

- *Les modalités d'association de la société civile doivent être définies en l'absence de COS (cas majoritaire sur les C2D sous revue) ou lorsque le suivi et le pilotage se fait dans le cadre d'instances existantes et/ou multi-bailleurs.*
- *Lorsqu'un COS a été créé, la société civile doit également être associée au CTB (ou à toute autre instance jouant ce rôle).*

La société civile peut également se voir attribuer un rôle plus important. Cet élargissement de son mandat peut prendre deux directions. D'une part, la société civile pourrait être associée à la phase de préparation et de négociation des C2D. D'autre part, elle pourrait jouer le rôle de médiateur en

matière de communication et d'information sur les C2D. En effet, elle pourrait être l'acteur pivot en matière de double échange d'information, à savoir d'une part la remontée d'information depuis le « terrain », constituant le niveau de mise en œuvre des C2D, vers les instances de pilotage des C2D, et, d'autre part, la communication sur les C2D depuis les sources institutionnelles d'informations vers les acteurs de « terrain » et les bénéficiaires. Cela permettrait également de répondre à la faible visibilité et à la mauvaise connaissance des C2D.

Traduction opérationnelle :

Les représentants de la société civile doivent être associés aux efforts de communication et d'information, en endossant par exemple le rôle d'intermédiaire entre les instances de pilotage du C2D et les acteurs de terrain, y inclus les bénéficiaires.

5. Préciser le concept d'additionnalité dans la doctrine

Le principe d'additionnalité s'applique au C2D, mais sans être défini précisément. Il peut s'entendre à plusieurs niveaux (entre quels outils de l'APD, entre quels pays ?), et ces différentes acceptions de la notion peuvent aboutir à des résultats différents ne permettant pas de conclure sur le respect de l'engagement d'additionnalité. Il apparaît donc nécessaire de stabiliser la notion d'additionnalité des fonds C2D afin de permettre son évaluation.

Traduction opérationnelle :

Mettre à l'ordre du jour des prochains comités de pilotage du C2D la définition de l'additionnalité des financements C2D.

Mise en œuvre : gestion, moyens et durabilité

6. Renforcer le dialogue autour de la définition des modalités et instruments de mise en œuvre des C2D en prenant en compte les contextes nationaux d'intervention

Les C2D sont au cœur d'une certaine tension entre une temporalité longue qui permet de mettre en place des projets et de tester des approches différentes dans la durée, et une réelle pression à décaisser rapidement. Le choix entre les différentes modalités opératoires est fondé sur plusieurs considérations : estimation du risque fiduciaire, pertinence des politiques sectorielles et des affectations budgétaires, opportunités d'investissement et attitude des pays bénéficiaires. Compte tenu de la valeur ajoutée du C2D en comparaison avec une annulation sèche, il est nécessaire de définir un cadre plus structuré et systématique afin de mieux prendre en compte la pertinence des différentes modalités de mise en œuvre. Dans ce contexte, l'analyse du seul risque fiduciaire des pays risque d'être insuffisante. Il serait nécessaire, en présence d'un risque élevé, de prendre en compte aussi les actions nécessaires à sa réduction et, en conséquence, les investissements qui pourraient contribuer à une plus grande efficacité et étanchéité dans la gestion des dépenses publiques. Cette recommandation est formulée en considérant que l'objectif de réduction de la dette n'est pas uniquement lié au rétablissement d'une situation soutenable des équilibres financiers du pays bénéficiaire, mais aussi à l'endiguement des causes structurelles d'un endettement non soutenable. Il serait également nécessaire de ne pas restreindre le dialogue avec le pays partenaire aux seuls secteurs et points d'affectation, mais de l'étendre aux modalités et aux instruments d'exécution. Cela implique également d'accompagner les appuis budgétaires par des mesures de renforcement des capacités et d'un dialogue plus soutenu sur les politiques publiques.

Traduction opérationnelle :

- *Renforcer la deuxième dimension du dialogue, pour ne pas le restreindre aux seuls secteurs/points d'affectation, mais pour bien identifier les modalités et instruments.*
- *Accompagner les appuis budgétaires, qui ont vocation à être plus importants dans certains des gros C2D à venir, de mesures de renforcements des capacités et d'un dialogue plus soutenu sur les politiques.*

7. Optimiser et/ou renforcer les dispositifs de gestion mis en place

Au niveau des instances de pilotage et de mise en œuvre du C2D du pays bénéficiaire

Dans le prolongement des actions de renforcement institutionnel, les mécanismes mis en place pour la gestion des C2D peuvent jouer un rôle non négligeable en matière de renforcement des capacités, en particulier pour les C2D d'envergure. Au-delà des modalités spécifiques de fonctionnement liées au contexte des pays, les modalités de gestion des C2D ont contribué au bon fonctionnement des programmes. Cependant, la revue confirme, qu'au-delà de l'efficacité institutionnelle, il serait nécessaire pour les C2D de montant important de prendre davantage en compte la soutenabilité des mécanismes de gestion et leur intégration aux structures de l'administration publique. Cela doit impliquer un investissement conséquent en termes de ressources financières et humaines et nécessite de gérer des risques opérationnels du fait des faibles capacités de gestion des administrations locales. Plusieurs pistes de réflexion peuvent être considérées :

- La gestion externalisée de certains C2D, passant par la mise en place d'unités de gestion de projet, engendre des coûts de gestion justifiés en termes d'efficacité d'intervention, mais qui pourraient au fur et à mesure être intégrés aux dépenses courantes de l'administration.
- Un certain nombre des cadres de l'administration impliqués dans le C2D reçoivent des avantages qui posent et poseront dans le futur des problèmes de soutenabilité pour capitaliser sur les compétences acquises, et de maintien de ces cadres au sein de l'administration.
- Si elle présente des risques opérationnels à l'égard de l'efficacité de gestion, une plus grande intégration des modalités de gestion des C2D au sein de l'administration pourrait contribuer au renforcement des capacités (formation des fonctionnaires, audits organisationnels, etc.)

Conduire une réflexion sur les dispositifs de gestion des C2D

Traduction opérationnelle :

Il serait intéressant de tenir un atelier de réflexion sur les améliorations des dispositifs de gestion envisageables pour fluidifier les procédures dans certains pays où cela a du sens, portant notamment sur les avis de non-objection, les seuils en dessous desquels plus de contrôle a posteriori pourrait être introduit, le cycle de projet, etc.

Réexaminer les besoins de l'AFD en matière de moyens de gestion des C2D

Il est évident que la question du renforcement des capacités institutionnelles et les enjeux liés à la gestion efficace des C2D implique aussi une réflexion sur les moyens de l'AFD. En particulier dans les C2D d'envergure, l'AFD a été confrontée à la nécessité d'entamer des efforts supplémentaires par rapport à la gestion de ses opérations « classiques », en particulier compte tenu de la faiblesse des maîtrises d'ouvrage.

Traduction opérationnelle :

Il serait opportun de réévaluer ces besoins, y compris financiers, pour la dernière génération de C2D en cours ou à venir et d'adapter les moyens à la charge réelle de travail que représente le C2D pour l'AFD.

Suivi, capitalisation et communication

8. Définir des modalités de suivi de l'exécution et de l'impact du C2D sur l'ensemble de l'aide française pour l'ensemble des pays concernés

Le C2D est un instrument original et inédit dans le paysage des mécanismes d'annulation de dettes. Il paraît donc essentiel d'en saisir les effets, la plus-value et les points d'amélioration potentiels, autant pour le pilotage des C2D en cours ou à venir que pour renseigner utilement la communauté des bailleurs de fonds dans l'optique d'initiatives de désendettement des PPTE qui pourraient survenir dans les années à venir. La France, riche de cette expérience originale, aurait ainsi des enseignements à partager pour alimenter les débats sur les modalités d'annulation de dettes. Le renforcement des modalités de suivi-évaluation servira ici plusieurs objectifs.

Suivre et évaluer pour améliorer le pilotage des C2D au niveau global et pour renforcer les efforts de redevabilité

Sur le système de suivi global des C2D, des propositions plus détaillées ont été soumises dans un document spécifique. L'objectif de la présente recommandation est de se focaliser sur les axes de travail majeurs afin de renforcer l'utilisation des données collectées via le suivi par pays ou par C2D, disponibles pour toutes les opérations.

Si le C2D est avant tout défini comme un mécanisme qui doit permettre de contribuer aux politiques de réduction de la dette des PPTE, il devait également permettre de mobiliser des ressources additionnelles destinées au financement d'opérations de développement. Il est apparu au cours de la présente revue un manque en termes de collecte, d'harmonisation, d'analyse et de centralisation de toutes les données financières nécessaires afin de pouvoir documenter le bien-fondé d'une telle approche et éventuellement de l'effet de substitution vis-à-vis des autres ressources dédiées à la coopération internationale. Il paraît donc nécessaire de définir un système de suivi et de reporting plus formalisé et standardisé, afin de pouvoir suivre plus précisément l'impact du C2D sur l'ensemble des ressources de la coopération française, et au niveau de chaque pays.

Traduction opérationnelle :

- *Centraliser le suivi et le reporting au MAEDI en vue de produire annuellement un bilan financier et une synthèse des bonnes pratiques et des difficultés récurrentes pour identifier plus facilement les leçons transversales. Cela est d'autant plus pertinent qu'après 2016, les C2D encore en cours seront assez homogènes, partageant des caractéristiques et des défis communs ;*
- *Relancer la tenue, au minimum sur une base annuelle, du comité de pilotage central à Paris, ce qui impliquerait la production annuelle d'un bilan financier et thématique ;*
- *Formaliser une « politique d'évaluation transversale » réaliste du C2D pour les années à venir, au-delà des évaluations classiques de programmes conduites par l'AFD, centrées sur les besoins en informations prioritaires (p. ex. : évaluation d'impact sur l'effet du C2D sur le désendettement, évaluation pays spécifique dans les C2D importants, évaluation transversale thématique...)*

Suivre et évaluer pour capitaliser sur cette expérience inédite et mieux communiquer sur le C2D

Les efforts de communication suggérés visent différentes audiences, répondant à des objectifs de différentes natures.

Au niveau du pilotage global de l'instrument, et basés sur le suivi et la compilation des principales données financières, des efforts de communications plus soutenus devraient permettre de répondre aux interrogations des parlementaires et de la société civile. Cette communication vis-à-vis des partenaires impliqués, directement ou plus indirectement, dans la mise en œuvre des C2D, devrait permettre de mieux faire connaître et comprendre l'outil.

D'autre part, dans une logique de promotion, ou du moins d'information sur l'instrument, les principaux enseignements de cette étude mais aussi d'une évaluation d'impact si elle est réalisée, pourraient faire l'objet d'une publication, traduite en anglais, qui pourrait permettre de vulgariser et informer la communauté des bailleurs de fonds sur le mécanisme C2D, ses forces et ses limites. Ce travail paraît pertinent, notamment si des initiatives d'allègement des dettes des PPTE sont reconduites dans le futur.

Traduction opérationnelle - volet communication :

Le comité de pilotage central du C2D pourrait élaborer des supports de communication pédagogique à destination des acteurs français et de la société civile, ainsi qu'à destination des autres PTF. Ces documents pourraient se baser dans un premier temps sur la présente étude et les bilans annuels dont la réalisation est préconisée plus haut.

Traduction opérationnelle - volet capitalisation :

Le C2D, à bien des égards, a constitué un laboratoire de l'APD et permis des innovations au sein des instruments de la coopération française. Il serait dommage de ne pas capitaliser davantage sur cette expérience inédite qui a permis de tester dans le temps longs certaines approches « pilotes », c'est pourquoi il serait intéressant de mener une réflexion sur les pratiques transposables aux autres opérations, comme par exemple l'association de la société civile, la prévisibilité des fonds sur plusieurs années, ou encore le mandat de l'AFD. Sur ce dernier point spécifique, la revue pourrait par exemple permettre d'entamer une réflexion sur les leçons apprises de cet instrument au niveau de la prévisibilité des moyens financiers disponibles de l'AFD (programmation pluriannuelle des moyens financiers et dotations), ce qui n'est pas prévu dans son mandat pour le reste de ses opérations.

PwC Luxembourg (www.pwc.lu) est le premier cabinet de services professionnels au Luxembourg, employant 2450 personnes originaires de 55 pays différents. PwC Luxembourg fournit des services en matière d'audit, de fiscalité et de conseil, comprenant notamment des services de conseils en gestion, en transactions, en financement ainsi que des services de conseils portant sur des aspects réglementaires. La firme fournit ces conseils à une clientèle très variée allant des entrepreneurs locaux et des PME aux grandes multinationales ayant leurs activités au Luxembourg et dans la Grande Région. La firme aide ses clients à créer la valeur qu'ils recherchent en contribuant au bon fonctionnement des marchés de capitaux et en fournissant des conseils privilégiant une approche sectorielle.

Le réseau international PwC est le plus important prestataire de services professionnels dans les domaines de l'audit, du conseil fiscal et du conseil en gestion. Nous sommes un réseau de firmes indépendantes présentes dans 157 pays et comptons plus de 195 000 collaborateurs. Faites-nous part de vos enjeux et consultez nos sites de référence : www.pwc.com et www.pwc.lu pour davantage de précisions.

PwC© 2015 PricewaterhouseCoopers, Société coopérative. Tous droits réservés.

Dans le présent document, « PwC Luxembourg » fait référence à PricewaterhouseCoopers, Société coopérative (Luxembourg), qui est une société membre de PricewaterhouseCoopers International Limited (« PwC IL ») dont chaque entité membre est indépendante et distincte, et dont les actes ou omissions ne sauraient en aucun cas engager la responsabilité de PwC IL.