
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

Annexes au rapport final



*PricewaterhouseCoopers, Société coopérative, 2 rue Gerhard Mercator, B.P. 1443, L-1014 Luxembourg
T : +352 494848 1, F : +352 494848 2900, www.pwc.lu*

*Cabinet de révision agréé. Expert-comptable (autorisation gouvernementale n°10028256)
R.C.S. Luxembourg B 65 477 - TVA LU25482518*

Table des matières

Annexe 1: Mandat et méthodologie	1
Objet de la revue et finalité de la revue	1
Structure générale de l'approche évaluative	2
Difficultés rencontrées et limites de la méthodologie adoptée	3
Annexe 2: Matrice d'évaluation	5
Critères d'évaluation liés à la formulation des programmes C2D	5
Critères d'évaluation liés à la mise en œuvre des programmes C2D	9
Critères d'évaluation liés aux effets des programmes C2D.....	13
Annexe 3 : Logique d'intervention	18
Diagramme fidèle des objectifs	18
Diagramme des objectifs reconstitué.....	21
Annexe 4: Bilan institutionnel du C2D	22
Principes d'intervention et pilotage global de l'instrument.....	22
Les dispositifs C2D à l'échelle des pays.....	33
Annexe 5 : Bilan Financier du C2D	47
Etat des lieux financier des opérations de C2D.....	48
Bilan financier par pays	63
Additionalité, « effet d'éviction » et contrainte budgétaire	89
Annexe 6 : Exemples de mécanismes d'annulation de dette similaires au C2D	101
Annexe 7 : Définition des différentes modalités d'exécution des C2D	103
Annexe 8: Restitution des missions de terrain	105
L'apport attendu des missions de terrain.....	105
Termes de référence des missions de terrain.....	106
Organisation des missions	110
Principales limites de l'exercice	110
Revue des hypothèses émises lors de l'analyse documentaire.....	111
Programme et liste des personnes rencontrées en Mauritanie.....	129
Programme et liste des personnes rencontrées en Côte D'Ivoire	131
Programme et liste des personnes rencontrées au Cameroun.....	133
Annexe 9 : Présentation des résultats de l'enquête de perception	135
Synthèse des perceptions des différentes catégories d'acteurs.....	137
Liste des personnes interrogées :	141
Déroulé et résultats de l'enquête en ligne	142

Annexe 10: Bibliographie.....	152
Annexe 11: Commentaires de la Plateforme Dette et Développement.....	153
Annexe 12: Termes de référence de la revue	154

Annexe 1: Mandat et méthodologie

Objet de la revue et finalité de la revue

Une dimension formative et un besoin d'accroître la redevabilité

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. La lisibilité de ce dispositif étant en effet relativement faible, il est pertinent de s'interroger sur le caractère unique et singulier de ce dispositif, ainsi que sur ses objectifs qui justifient la mise au point d'un instrument pouvant paraître plus complexe et couteux en matière de gestion qu'une simple annulation sèche de dette.

La revue s'inscrit ainsi dans les quatre objectifs suivants :

1. Répondre aux attentes du Parlement et de la Cour des comptes qui demandent une évaluation du C2D, et notamment de « l'opportunité de la dépense » et de sa plus-value ;
2. Renforcer la redevabilité vis-à-vis de la société civile ;
3. Tirer les leçons de l'expérience des C2D existants pour améliorer la mise en œuvre des C2D en cours d'exécution et le renouvellement éventuel de certains d'entre eux ;
4. Jeter les bases d'un dispositif opérationnel de suivi/évaluation des C2D.

Champ de la revue

La revue se concentre principalement sur l'analyse des mécanismes de mise en œuvre du C2D, aux processus de négociation avec les pays bénéficiaires et aux dispositions institutionnelles qui les accompagnent. Cette analyse prend notamment en compte les trois champs suivants :

Champ temporel	Evolution de l'instrument depuis son origine (2001) jusqu'en 2014 : <ul style="list-style-type: none">• Doctrine de référence en 2001, complétée en 2002, et reprécisée en 2006 ;• Pays atteignant le point d'achèvement à des dates différentes.
Champ géographique	Les 18 pays ² qui avaient bénéficié d'un C2D fin 2014.
Champ thématique	<p><u>Pertinence</u> du caractère unique du dispositif, notamment vis-à-vis des autres créanciers, hors évaluation du volet désendettement et développement des pays visés par ce dispositif. Ces deux volets devraient en effet faire l'objet d'une étude d'impact, afin d'être en mesure d'isoler la contribution du C2D à ces deux objectifs.</p> <p><u>Efficacité</u>, par rapport :</p> <ul style="list-style-type: none">• Aux objectifs initiaux (2001) : lutte contre la pauvreté, appropriation ;• Aux objectifs de modernisation de l'APD française ;• Aux principes affirmés en 2006 : alignement, concentration des interventions, priorité à l'aide sectorielle et à l'aide budgétaire globale.

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

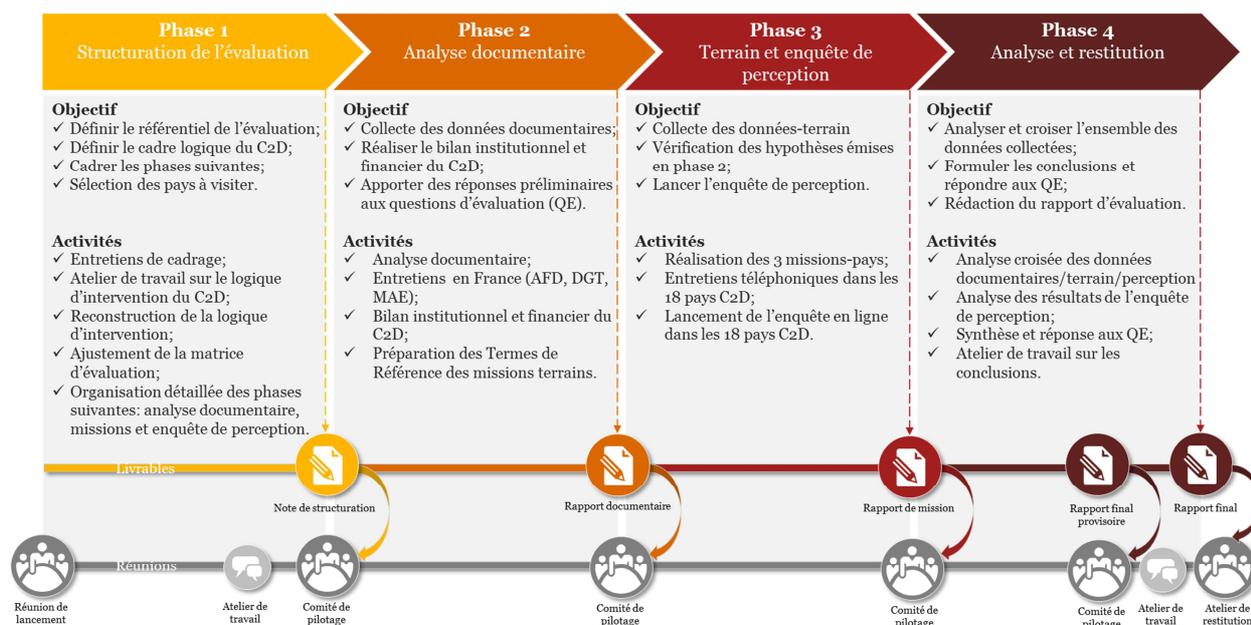
² Bolivie, Burundi, Cameroun, Congo, République Démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Honduras, Libéria, Madagascar, Malawi, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Ouganda, Rwanda, Tanzanie

Efficience, par rapport aux objectifs et coûts du mécanisme (notamment coûts de gestion), et de sa plus-value par rapport à une annulation sèche.

Structure générale de l'approche évaluative

L'approche mise en œuvre dans le cadre de la présente revue s'est articulée autour de 4 phases successives, résumées ci-dessous

Figure 1: Les quatre phases successives de l'étude



Phase de structuration

Première des quatre phases de l'approche évaluative, la phase de structuration a eu pour but de cadrer la revue, résultant en la définition d'une **note de structuration** présentant le référentiel d'évaluation (voir annexe 2), une analyse du fonctionnement de l'instrument, une proposition de pays pour les visites de terrain ainsi qu'un plan de travail pour les étapes suivantes de la revue. Cette note de structuration a été présentée au comité de pilotage le 17 avril 2015.

Phase d'analyse documentaire

La phase d'analyse documentaire a adopté deux angles d'étude principaux : l'angle financier, au travers du bilan financier³ de l'instrument au cours de la période 2001-2014 qui a notamment permis d'étudier d'éventuels effets d'éviction ainsi que de se prononcer sur le principe de l'additionnalité de l'instrument par rapport aux autres interventions d'APD française ; et l'angle structurel visant l'analyse approfondie du dispositif institutionnel⁴ adossé à la mise en place des C2D. Le travail d'analyse a été restitué dans un **rapport documentaire** présenté au comité de pilotage le 8 juillet 2015.

³ Le bilan financier a porté sur la situation des remboursements, versements et décaissements au 31/12/2014, sur l'analyse des soldes des comptes Banque centrale, sur la répartition sectorielle des montants alloués et sur la répartition par modalités d'exécution. Enfin, une analyse de l'évolution des engagements de l'APD française a permis d'étudier l'existence potentielle d'effet de substitution. L'ensemble de ces éléments a été observé au niveau global et à l'échelle de chaque pays.

⁴ L'analyse du dispositif institutionnel a été structurée autour d'une grille d'analyse distinguant les différents mécanismes institutionnels : le pilotage politique, la formulation et la validation des éléments de doctrine C2D, la conception et la négociation de chaque C2D, le dispositif institutionnel local de pilotage et de gestion et le dispositif de suivi-évaluation.

Phase de terrain et enquête de perception

La troisième phase s'est articulée principalement autour de deux activités :

1) Visites de terrain

Les missions de terrain ont permis d'approfondir l'analyse pour trois pays bénéficiaires : le Cameroun, la Mauritanie et la Côte d'Ivoire. En fonction des montages institutionnels dans ces trois pays, l'enquête de terrain a permis de recueillir des informations, via des entretiens individuels et des focus group⁵;

2) Enquête de perception

L'enquête de perception a eu pour objectif de documenter, pour les 18 pays C2D, des éléments factuels non disponibles à Paris sur les différentes étapes de mise en œuvre des C2D, tels que l'implication des différents acteurs associés, le recueil des informations et appréciations qualitatives sur le processus mis en place et sur les résultats dans les pays. Cette collecte d'informations a pris la forme d'un questionnaire en ligne centré sur le dispositif et les procédures ainsi que d'entretiens par téléphone auprès des 15 pays bénéficiaires non visités.

Les **rapports des missions de terrain** ont été présentés au comité de pilotage le 3 novembre 2015.

Phase d'analyse et de restitution

La synthèse des travaux est restituée dans le présent rapport. Le volume 2 du présent rapport compile les annexes.

Difficultés rencontrées et limites de la méthodologie adoptée

Les éléments repris ci-dessous illustrent les principales contraintes apparues au fil de la mission, apportant, de manière plus ou moins aigüe, des biais à l'analyse :

- Compte tenu de la durée de vie de l'instrument, la **mémoire institutionnelle** était parfois assez limitée concernant les opérations clôturées depuis longtemps, en particulier dans les C2D de première génération. Cela introduit un double biais dans l'analyse. D'une part, les exemples les plus complets et les perceptions des acteurs sont donc ceux issus des C2D en cours ou plus récents, qui ont donc bénéficié des leçons issues des premières générations de C2D. D'autre part, les inflexions de la doctrine et sa plasticité aux débats et évolutions de l'APD en générale ont rendu plus difficile la stabilisation des critères servant de base à la revue. Il est donc plus difficile de porter un jugement sur une politique évolutive, et sur une période aussi longue. Comme validé en phase de cadrage, l'équipe de PwC a conservé le cadre des OMD et de la lutte contre la pauvreté comme référentiel pour porter un jugement final.
- D'autre part, chaque pays/C2D a décliné localement les différents principes de doctrine et institutionnalisé son propre cadre opérationnel, **spécifique à son contexte**. Il y a donc autant de « doctrines » que de C2D, ce qui rend difficile l'identification d'une base commune à toutes les opérations, qui permettrait une réelle analyse croisée, en particulier sur les modalités de mise en œuvre. A ce titre, les constats issus des missions de terrain

⁵ Ces groupes de discussion se sont faits, dans chacun des pays visités, auprès du directeur de l'agence locale de l'AFD, du SCAC et du service économique de l'Ambassade, de l'Ambassadeur de France, des représentants du Ministère des Finances, des représentants des Ministères sectoriels concernés par les programmes, des membres pertinents du COS ou du CTB quand ils ont été mis en place, des élus locaux si pertinents, des représentants de la société civile ou de plateformes fédératives, représentants de fédérations du secteur privé.

ont une portée moins généralisable qu'illustrative, d'autant plus que deux des trois missions, ont été conduites sur des C2D dit « hors norme » (Cameroun et Côte d'Ivoire), assez peu représentatifs de l'ensemble du portefeuille de C2D. Les constats issus des missions de terrains permettent d'illustrer certains raisonnements, mais n'ont peu ou pas de portée généralisable.

- La documentation disponible portait essentiellement sur les phases de préparation et de négociation du C2D. Les **éléments ex-post** issus du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre des C2D n'ont **pas toujours** été **disponibles** pour la présente revue. La connaissance de la mise en œuvre des C2D est donc basée en partie sur des perceptions d'acteurs impliqués plutôt que sur des documents de suivi.
- Enfin, la **forte politisation de l'instrument**, dont l'intensité varie d'un cas à l'autre, a été particulièrement ressentie au cours des missions de terrain, ce qui ne facilite pas la pleine compréhension des différents jeux d'acteurs impliqués. Ce constat est particulièrement vrai dans le cas de la mission conduite en Côte d'Ivoire.

La lecture du présent rapport et de ses différentes conclusions devra donc se faire à la lumière des contraintes susmentionnées, afin d'éviter tout erreur d'interprétation.

Annexe 2: Matrice d'évaluation

Critères d'évaluation liés à la formulation des programmes C2D

Critères évaluatifs	Critères de jugement	Indicateurs	Sources
<i>Q1 « Sur quelles bases analytiques les objectifs de la politique C2D ont-ils été déterminés et dans quelles mesures s'inscrivent-ils dans les objectifs généraux de la coopération française ? Observe-t-on une évolution entre 2001 et 2013 à cet égard ? »</i>			
Pertinence	<ul style="list-style-type: none"> Les C2D répondent à un besoin aussi bien sur le plan externe (un besoin exprimé par le pays bénéficiaire), qu'interne (pour le fonctionnement de la coopération française). 	<ul style="list-style-type: none"> Niveau de satisfaction des acteurs rencontrés quant à l'adéquation des modalités d'appui avec leurs besoins ; Niveau de satisfaction des acteurs de la coopération française ; L'instrument C2D permet de remplir les objectifs visés par les annulations de dette et de flécher les fonds vers des projets de lutte contre la pauvreté. 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse documentaire Diagramme des objectifs et logique d'intervention Enquête de perception Visites de terrain
	<ul style="list-style-type: none"> Le recours au dispositif C2D est adapté et justifié par les spécificités de la coopération française dans les pays bénéficiaires. 	<ul style="list-style-type: none"> Existence de « prédispositions » au recours au C2D dans les caractéristiques de la coopération française : partage d'objectifs (internes et externes), structures et dispositifs existants dans les pays bénéficiaires, modalités de gouvernance particulières, historique de la coopération française dans les pays bénéficiaires. 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse documentaire Enquête de perception Visites de terrain
Cohérence (avec APD française)	<ul style="list-style-type: none"> Les C2D sont cohérents avec les stratégies globales et sectorielles de l'aide française ; ils ont contribué à ses évolutions. 	<ul style="list-style-type: none"> Identification de synergies avec les autres instruments de la coopération française ; Niveau d'intégration avec les DCP et les programmes de la coopération française ; Transcription de l'évolution des outils et approches de la coopération française en termes d'objectifs et de méthodes privilégiés dans le dispositif C2D ; Cohérence avec les doctrines françaises relatives à la mise en œuvre des aides budgétaires et des programmes sectoriels. 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse documentaire Diagramme des objectifs et logique d'intervention Enquête de perception Visite de terrain
	<ul style="list-style-type: none"> Il n'existe pas de contradiction entre les objectifs stratégiques des C2D et ceux affichés par la France dans les secteurs/projets bénéficiant de financements C2D. 		
Mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> Le comité de pilotage central C2D a donné des orientations claires sur l'application de la doctrine des C2D. 	<ul style="list-style-type: none"> Les décisions du comité de pilotage traduisent l'application de la doctrine, son évolution et ont servi à préciser les objectifs des C2D au cas par cas. 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse du dispositif institutionnel
<i>Q2 « Pourquoi la France a-t-elle conçu une politique originale telle que le C2D au lieu de privilégier « l'annulation sèche » ou l'apport complémentaire à l'initiative PPTE ? Pourquoi</i>			

Critères évaluatifs	Critères de jugement	Indicateurs	Sources
<i>le « modèle C2D » n'a-t-il été adopté par aucun bailleur ? »</i>			
Cohérence externe (avec APD bilatérales et multilatérale)	<ul style="list-style-type: none"> Les autres PTF connaissent et comprennent les objectifs et les modalités d'intervention du dispositif C2D; Les C2D apportent une plus-value par rapport au suivi des autres mécanismes d'allègement de la dette (PPTE) notamment en termes de dialogue sur les politiques publiques, d'apprentissage; de sécurisation et de fléchage des fonds ; Le refinancement au fil des remboursements plutôt qu'une annulation sèche du stock de dette minimise le risque fiduciaire et permet pour la France un étalement du coût budgétaire des annulations de dette. 	<ul style="list-style-type: none"> Niveau de communication des objectifs et modes d'intervention du C2D auprès des autres bailleurs de fonds (plan de communication officielle, participation à des réunions d'informations ou d'échange, etc.) ; Niveau de compréhension des objectifs et méthodes du C2D parmi les autres bailleurs de fonds ; Perception des avantages du C2D par les autres bailleurs de fonds ; Indicateur d'influence : perception de l'approche française par les autres bailleurs quant aux méthodes et objectifs du C2D ; L'application du régime des sanctions par l'AFD est restée effectif et a joué un effet dissuasif vis à vis de défaut de paiement ; Le suivi des C2D ne fait pas double emploi avec celui des autres dispositifs multilatéraux (PPTE) et s'est articulé avec eux. 	<ul style="list-style-type: none"> Entretiens avec une sélection d'autres PTF Visites de terrain
	<ul style="list-style-type: none"> La mise en œuvre des C2D génère des coûts de transaction élevés ; Les autres bailleurs de fonds ne disposent pas des ressources nécessaires au déploiement d'un dispositif de type C2D. 	<ul style="list-style-type: none"> Nombre de bailleurs de fonds ayant mis en œuvre / envisagé un dispositif de type C2D ; Justification du non-recours à un dispositif de type C2D par les autres bailleurs de fonds. 	<ul style="list-style-type: none"> Entretiens avec une sélection d'autres PTF Visites de terrain
	<ul style="list-style-type: none"> Les C2D ont été mis en œuvre en concertation avec les autres PTF et les instances de dialogue gouvernement/PTF. 	<ul style="list-style-type: none"> Prise en compte des objectifs et des champs d'intervention des autres bailleurs de fonds dans l'élaboration des mandats des C2D ; Recherche de complémentarité avec les actions des autres bailleurs dans les secteurs/projets soutenus ; Lisibilité du calendrier et des champs d'intervention des C2D par les autres bailleurs de fonds ; Niveau de participation aux mécanismes de concertation gouvernement-bailleurs de fonds ; Création (ad hoc) ou recours (existant) d'espaces d'échanges et de concertation avec les autres bailleurs de fonds tout au long des C2D : information en début de programme puis suivi et coordination lors de la mise en œuvre des projets. 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse documentaire Enquête de perception Visites de terrain
<i>Q3 « Dans quelle mesure les objectifs des interventions financées sur C2D s'inscrivent-ils dans les priorités affichées dans les stratégies de développements des pays concernés ? »</i>			
Cohérence avec les DCP	<ul style="list-style-type: none"> En préalable du montage du C2D, une analyse des stratégies de développement (DCP, DSRP et 	<ul style="list-style-type: none"> Niveau d'intégration (« ratio d'objectifs en communs ») entre les projets ou secteurs financés sur C2D et les stratégies de 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse documentaire Enquête de perception

Critères évaluatifs	Critères de jugement	Indicateurs	Sources
	éventuellement de leurs évaluations) et des précédentes actions en matière de développement au sein de chaque pays bénéficiaire a été réalisée et a alimenté la définition du C2D.	développement dans les pays bénéficiaires (DCP et DSRP).	<ul style="list-style-type: none"> • Visites de terrain
	<ul style="list-style-type: none"> • Un effort de consultation des bénéficiaires potentiels a été opéré en préalable et a été valorisé lors du processus de sélection des projets financés/secteurs appuyés sur fonds C2D. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existence de tels objectifs du côté national et du côté français ; • Identification dans les dispositifs institutionnels d'une consultation des bénéficiaires ; • Identification des décisions prises à la suite de tels travaux ; • Signe de réorientation des modalités envisagées et des objectifs (système de suivi) suite aux consultations des pays bénéficiaires. 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse documentaire • Enquête de perception • Visites de terrain
	<ul style="list-style-type: none"> • Les financements sont concentrés sur un nombre restreint de points d'affectation figurant parmi les secteurs de concentration identifiés dans les stratégies de développement du pays bénéficiaire (DCP et DSRP). 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de secteurs retenus dans les C2D. 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse documentaire
Cohérence avec les DSRP et les stratégies sectorielles des pays bénéficiaires	<ul style="list-style-type: none"> • Les modalités d'intervention et de suivi du C2D sont cohérentes/complémentaires avec celles des DCP et prennent en compte les spécificités et l'historique des pays bénéficiaires telles qu'énoncées dans les DCP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Perception de la cohérence entre le C2D et les stratégies de développement (DCP et DSRP) des acteurs politiques et opérationnels dans les pays bénéficiaires ; • Existence de points d'affectation n'entrant pas dans les priorités sectorielles des stratégies de développement (DCP et DSRP); • Justification du choix de ces points d'affectation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse documentaire • Enquête de perception • Visites de terrain
	<ul style="list-style-type: none"> • Le C2D s'appuie sur les partenariats/instances déjà constitués dans le cadre des stratégies de développements (DCP et DSRP) et les stratégies sectorielles des pays bénéficiaires. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de partenariats ou instances déjà constitués mobilisés dans le cadre du C2D (y compris instances de suivi). 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse documentaire • Enquête de perception • Visites de terrain
	<ul style="list-style-type: none"> • Les points d'affectation des C2D sont cohérents avec les secteurs d'intervention privilégiés définis dans les stratégies de développement (DCP et DSRP) et les stratégies sectorielles des pays bénéficiaires. 	<ul style="list-style-type: none"> • Niveau d'intégration (« ratio d'objectifs en communs ») entre les projets ou secteurs financés sur C2D et les stratégies de développement (DCP et DSRP) et les stratégies sectorielles des pays bénéficiaires ; • Existence d'une analyse préalable des besoins de financements prioritaires (ou des domaines insuffisamment financés) du DSRP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse documentaire • Enquête de perception • Visites de terrain
	<ul style="list-style-type: none"> • Les secteurs d'intervention sont alignés sur les DSRP et s'inscrivent dans les stratégies 	<ul style="list-style-type: none"> • Niveau d'intégration (« ratio d'objectifs en communs ») entre les projets ou secteurs financés sur C2D et les CSLP ; 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse documentaire • Enquête de perception

Critères évaluatifs	Critères de jugement	Indicateurs	Sources
	nationales des pays bénéficiaires en matière de développement et de lutte contre la pauvreté et/ou dans les stratégies sectorielles.	<ul style="list-style-type: none"> • Existence d'une analyse préalable des besoins de financements prioritaires (ou des domaines insuffisamment financés) ; • Nombre de secteurs dans les contrats par rapport au nombre de secteurs prioritaires identifiés dans le DSLP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Visites de terrain
<p><i>Q4 « Sur quelles bases analytiques les choix des modalités d'intervention ont-ils été établis et, en particulier, pourquoi le projet est-il resté l'instrument dominant alors que les documents de doctrine privilégiaient les aides budgétaires sectorielles ou au moins le financement de programmes sectoriels inscrits au budget ? »</i></p>			
	<ul style="list-style-type: none"> • Le choix des modalités d'intervention se base sur des analyses des conditions spécifiques dans le pays bénéficiaire et sur une analyse des avantages et inconvénients de chaque modalité d'intervention. 	<ul style="list-style-type: none"> • Une justification pertinente existe pour expliquer le recours à l'aide-projet par rapport aux autres modalités d'APD et découle de caractéristiques du pays bénéficiaire : <ul style="list-style-type: none"> - capacités d'absorption propres aux secteurs ; - analyse du risque fiduciaire propre à la gestion des finances publiques ou à celle d'un secteur d'intervention ; - faiblesse des capacités administratives des pays bénéficiaires de manière générale et/ou sur les secteurs prioritaires définis par le C2D ; - faiblesse des dispositifs de suivi et d'évaluation ne permettant pas un suivi des dépenses et une évaluation des résultats. 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse documentaire • Enquête de perception • Visites de terrain
	<ul style="list-style-type: none"> • Le choix de l'aide projet découle de caractéristiques de la coopération française : <ul style="list-style-type: none"> - Appui sur des dispositifs existants ; - Habitude de l'aide projet ; - Meilleure expertise des équipes sur l'aide-projet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prise en compte des critères ci-après dans le choix du mode d'intervention et en particulier de l'aide projet : <ul style="list-style-type: none"> - Conséquence en termes de visibilité de l'action ; - Connaissance du secteur d'intervention, antériorité des aides projet, manque de financement pour la poursuite de projets antérieurs, existence d'une assistance technique ou d'expertise française dans le domaine ; - Absence de maîtrise de la chaîne des dépenses (contrôle de l'imputation budgétaire, de la régularité des dépenses, de l'efficacité des dépenses) ; - Nature de l'appui institutionnel visé, préférence pour des actions délimitées de renforcement des capacités ; - Volonté d'intervenir sur une zone géographique précise ou avec un partenaire privilégié (collectivité locale, organisation professionnelle). 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse documentaire • Enquête de perception • Visites de terrain
	<ul style="list-style-type: none"> • Les autorités des pays bénéficiaires ont été associées au choix des modalités d'intervention. 	<ul style="list-style-type: none"> • Appropriation et responsabilisation des pays bénéficiaires ; • Perception des responsables de la mise en place du C2D dans les 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse documentaire • Enquête de perception

Critères évaluatifs	Critères de jugement	Indicateurs	Sources
		agences de l'AFD et des pays bénéficiaires quant au mode d'intervention choisi et sur la dispersion ou au contraire la concentration géographique et sectorielle des projets/secteurs soutenus.	<ul style="list-style-type: none"> • Visites de terrain
	<ul style="list-style-type: none"> • Le choix des modalités d'intervention est cohérent avec le choix des autres bailleurs de fonds dans les mêmes pays bénéficiaires. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modalités d'intervention utilisées par les autres bailleurs de fonds dans le pays en question. 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse documentaire • Enquête de perception • Visites de terrain
	<ul style="list-style-type: none"> • Le choix du canal budgétaire a été modulé en fonction de la situation budgétaire du pays. 	<ul style="list-style-type: none"> • Faible confiance dans les procédures budgétaires nationales, existence d'un risque fiduciaire spécifique. 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse documentaire • Enquête de perception • Visites de terrain

Critères d'évaluation liés à la mise en œuvre des programmes C2D

Critères évaluatifs	Critères de jugement	Indicateurs	Sources
<p>Q5 « Sur la base de quels critères les points d'affectation et les modes opératoires (instruments) des C2D ont-ils été déterminés en pratique ? Quelle a été l'influence des différentes parties prenantes (acteurs français, autorité du pays partenaire, OSC) sur ces choix ? Dans quelle mesure, la pression à décaisser a-t-elle pesé sur ces choix et sur la prise en compte des attentes des différentes parties concernées par les décisions ? Comment le processus de sélection des points d'affectation du C2D est-il perçu dans les pays où il est mis en œuvre, par les autorités locales, par les représentants des OSC, par les représentants des autres bailleurs ? »</p>			
Critère de sélection des points d'affectation	<ul style="list-style-type: none"> • Une présentation claire des critères de sélection des points d'affectation est disponible pour chaque contrat C2D. 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse de l'influence concrète des acteurs dans le processus de négociation ; • Satisfaction des différentes parties concernées par les décisions. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête de perception • Visites de terrain
	<ul style="list-style-type: none"> • Les critères de sélection des points d'affectation reflètent la doctrine des C2D, l'engagement de la France de s'aligner sur les stratégies nationales de développement (DSRP) et sur les stratégies d'intervention françaises (DCP). 	<ul style="list-style-type: none"> • Part des points d'affectation dans les secteurs où il est plus facile de décaisser rapidement (infrastructures par exemple) ; • Perception des acteurs quant à leur influence respective dans la négociation du contrat C2D ; • Perception de la prise en compte des attentes des différentes parties concernées par les décisions. 	
	<ul style="list-style-type: none"> • La société civile a été en mesure d'exprimer des avis quant aux secteurs identifiés comme prioritaires. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les représentants de la société civile ont été impliqués en amont de la phase de négociations des points d'affectation des C2D. 	
<p>Q6 « Dans quelle mesure les structures chargées du pilotage, de la négociation et de la gestion du C2D ont-elles efficacement joué leur rôle aux différentes étapes du cycle au niveau global et au niveau de chaque contrat ? Quels atouts/Faiblesse peut-on déduire de l'analyse du fonctionnement de ce cadre institutionnel propre au C2D ? »</p>			

Critères évaluatifs	Critères de jugement	Indicateurs	Sources
Mise en œuvre, efficacité	<ul style="list-style-type: none"> Les comités d'orientation et de suivi (COS) ont été mis en place ; les décisions ont été préparées par des comités techniques opérationnels ; La responsabilité des acteurs est claire et partagée par tous au niveau du COS ; Le fonctionnement du dispositif a permis de rendre des décisions claires et explicites ; celles-ci ont été mise en œuvre dans les délais. 	<ul style="list-style-type: none"> Indicateur de processus : qualité du COS (synergies entre acteurs, communication, périodicité des rencontres entre acteurs) ; Niveau d'implication des acteurs dans les choix d'affectation des fonds C2D ; Compte rendus des COS et des comités techniques bilatéraux (CTB). 	<ul style="list-style-type: none"> Bilan des dispositifs institutionnels Enquête de perception Visites terrain
	<ul style="list-style-type: none"> Pilotage politique du dispositif au niveau global : doctrines validées par les instances hiérarchiques et par le CICID, fonctionnement du comité de pilotage central C2D réunissant les 3 institutions partenaires, application des éléments de doctrine dans les objectifs retenus, le choix des modalités de mise en œuvre, des pays éligibles, les décisions d'engager les C2D et les montants. 	<ul style="list-style-type: none"> Préparation et signature des contrats, choix des points d'affectation et des modes opératoires, gestion des programmes, suivi, évaluation et redevabilité. 	<ul style="list-style-type: none"> Bilan des dispositifs institutionnels Enquête de perception Visites terrain
	<ul style="list-style-type: none"> Le dispositif institutionnel local de pilotage et de suivi a joué son rôle : fonctionnement des COS, CTB et secrétariats techniques. 	<ul style="list-style-type: none"> Qualité des interlocuteurs et du dialogue, fréquences, compte-rendus disponibles, caractère décisionnel. 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse du dispositif institutionnel
<p><i>Q 7 « Dans quelle mesure ces structures ont-elles permis d'identifier les difficultés de mise en œuvre, en particulier les difficultés d'absorption, et ont-elles fait preuve de la flexibilité nécessaire pour y faire face ? »</i></p>			
Efficacité de la mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> Les dispositifs de <i>reporting</i> et les bilans d'activités permettent de suivre les taux de décaissement. 	<ul style="list-style-type: none"> Revue annuelle et à mi-parcours, évaluations ; Evolution des taux de décaissements sur les fonds reversés aux banques centrales dans les 3 pays visités (sans ambition de représentativité) ; Suivi de la trésorerie sur le compte intermédiaire C2D à la Banque centrale Respect du planning prévisionnel de décaissement. 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse documentaire Enquête de perception Visites terrain Bilan financier du C2D
	<ul style="list-style-type: none"> Les modalités des partenariats permettent d'adapter le rythme des décaissements en fonction de la capacité des projets/secteurs appuyés ou ABG à flécher ces fonds. 	<ul style="list-style-type: none"> Bonne maîtrise des capacités d'absorption des programmes, délais d'exécution des programmes, justifications fournies à la reconduction des programmes d'un C2D sur le suivant. 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse documentaire Enquête de perception Visites terrain Bilan financier du

Critères évaluatifs	Critères de jugement	Indicateurs	Sources
	<ul style="list-style-type: none"> Un dispositif de suivi-évaluation a été mis en place. 	<ul style="list-style-type: none"> Respect des échéanciers (créances et reversements), gestion de la Trésorerie au niveau des comptes BC et des comptes spécifiques ; Fréquence et contenu des revues des C2D et programmes (annuelles, à mi-parcours), rapports d'activités des programmes, missions techniques de suivi, existence d'indicateurs de mise en œuvre et de résultats, évaluations réalisées, informations transmises à Paris. 	<p>C2D</p> <ul style="list-style-type: none"> Analyse documentaire Enquête de perception Visites terrain Bilan financier du C2D
	<ul style="list-style-type: none"> Dispositif opérationnel de mise en œuvre. 	<ul style="list-style-type: none"> Gestion financière, modalités de décaissements, fonctionnement des comptes bancaires spécifiques, signatures, gestion des programmes, instances concernées, rôle de l'AFD, recours à maîtrise d'ouvrage déléguée, ANO (avis de non objection). 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse documentaire Enquête de perception Visites terrain Bilan financier du C2D
<p><i>Q. 8 « Quels sont les déterminants principaux du poids relatif des coûts de transaction (taille du C2D, mode opératoire, « effet pays », etc.) ? Y a-t-il un seuil en termes de taille de C2D en dessous duquel le poids relatif des coûts de transaction doit être considéré comme excessif et conduire à renoncer à cette politique ? »</i></p>			
Efficience	<ul style="list-style-type: none"> La charge administrative (préparation, instruction et gestion) est supportable et les mécanismes de pilotage de l'instrument (Comité de pilotage, COS pays) permettent une gestion souple et adaptée à chaque C2D. 	<ul style="list-style-type: none"> typologie des dispositifs institutionnels adaptée aux contextes de mise en œuvre de chaque C2D (taille, secteurs, modalités d'aide) ; Perception des acteurs (institutions françaises et pays bénéficiaires) ; Nombre de missions ; Personnes impliquées dans la gestion/suivi à Paris et dans les agences AFD ; Nombre d'ANO et charge pour l'AFD ; Fonctionnement des COS et CTB ; Existence d'un secrétariat spécifique dédié, mode de fonctionnement des unités de gestion des programmes ; Entreprises expatriées (ETI) et expertise locale affectées aux programmes ; Analyse de la concentration des points d'application et de l'allègement du dispositif de mise en œuvre. 	<ul style="list-style-type: none"> Bilan financier Bilan du dispositif institutionnel Enquête de perception Visites terrain
	<ul style="list-style-type: none"> Les coûts engendrés sont raisonnables compte tenu de la taille du C2D, et la recherche du montage le moins couteux pour atteindre les objectifs définis a été privilégié ; 	<ul style="list-style-type: none"> Choix du partenariat silencieux/contribution à un fonds ou un programme porté par un autre PTF dans le cas des C2D de faibles montants (notamment dans les trois pays latino-américains où l'AFD n'a pas de représentation) ; 	

Critères évaluatifs	Critères de jugement	Indicateurs	Sources
	<ul style="list-style-type: none"> Les faibles montants de créances éligibles au dispositif ont dissuadé de mettre en œuvre des C2D dans certains pays. 	<ul style="list-style-type: none"> Priorité donnée à la recherche de cofinancements avec d'autres PTF, délégation de la maîtrise d'ouvrage à des opérateurs locaux qualifiés. Dispositifs « allégés » mis en place pour les C2D de faibles montants (inférieurs à 20 M€, application de la doctrine révisée de 2006). 	
<i>Q 9 « Dans quelle mesure les dispositifs de suivi et d'évaluation ont-ils fourni les informations et les appréciations nécessaires à un pilotage éclairé du C2D et au respect des engagements pris en matière de redevabilité ? »</i>			
Suivi & Evaluation	<ul style="list-style-type: none"> Un système de suivi global du C2D permet d'agréger les données de suivi financier et permet de tirer des enseignements généralisables. 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse des mécanismes de suivi selon les types de C2D (typologie établie au cours de l'étude). 	<ul style="list-style-type: none"> Bilan financier Enquête de perception Visites terrain
	<ul style="list-style-type: none"> Un système de suivi opérationnel est en place pour guider la mise en œuvre et l'orientation des C2D. 	<ul style="list-style-type: none"> Identification et analyse de la qualité des indicateurs (nature, capacité à refléter les objectifs, pertinence, facilité de collecte) ; Identification des mécanismes de capitalisation des leçons ; Identification de cas de prise en compte des recommandations dans la mise en œuvre du C2D. 	<ul style="list-style-type: none"> Bilan financier Enquête de perception Visites terrain
	<ul style="list-style-type: none"> Le système de suivi répond aux besoins en information des gestionnaires du C2D (récapitulatifs, respect des engagements contractuels, identification des bonnes pratiques et des facteurs de blocage). 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse du processus d'identification des risques ; Identification des mesures correctives ; Les causes de la non-atteinte des résultats peuvent être détectées à temps, ou au minimum clairement identifiées à posteriori. 	<ul style="list-style-type: none"> Bilan financier Enquête de perception Visites terrain
	<ul style="list-style-type: none"> Les évaluations ont donné lieu à des partages de bonnes pratiques entre C2D ou entre projets au sein d'un même C2D. 	<ul style="list-style-type: none"> Existence de synthèses de bonnes pratiques et/ou de moments dédiés au retour d'expérience et au partage de bonnes pratiques entre responsables de C2D différents ou de projets au sein d'un C2D ; Améliorations apportées aux modalités de mise en œuvre d'un C2D à l'autre. 	<ul style="list-style-type: none"> Bilan financier Enquête de perception Visites terrain
	<ul style="list-style-type: none"> Les dispositifs de suivi et d'évaluation ont été articulés avec les dispositifs de suivi et d'évaluation DSRP ou DCP. 	<ul style="list-style-type: none"> Prise en compte des champs, méthodes et indicateurs de suivi et d'évaluation propre aux DSRP et DCP (lorsqu'ils existent) ; Valorisation des résultats des dispositifs de suivi et d'évaluation des DSRP et DCP dans le cadre du C2D. 	<ul style="list-style-type: none"> Bilan financier Enquête de perception Visites terrain
	<ul style="list-style-type: none"> L'élaboration en début de C2D de la logique d'intervention propre à chaque pays, d'indicateurs de résultat et d'impact ainsi que les modalités d'accès à l'information a permis un suivi aisé des résultats. 	<ul style="list-style-type: none"> Modélisation de la logique d'intervention et des indicateurs lors du montage de projet. 	<ul style="list-style-type: none"> Bilan financier Enquête de perception Visites terrain

Critères évaluatifs	Critères de jugement	Indicateurs	Sources
	<ul style="list-style-type: none"> Les institutions de la société civile disposent des ressources financières, humaines et techniques pour participer à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des C2D (accès aux instances de décision et à l'information). 	<ul style="list-style-type: none"> Niveau de participation de la société civile au suivi et à l'évaluation des projets (y compris dans la remontée d'information) ; Existence d'évaluations à l'initiative d'institutions de la société civile ; Les représentants de la société civile sont informés suffisamment en avance de la tenue des COS et accède à la documentation. 	<ul style="list-style-type: none"> Bilan financier Enquête de perception Visites terrain
	<ul style="list-style-type: none"> Les résultats du suivi et des évaluations ont été portés à la connaissance des parties prenantes institutionnelles et de la société civile. 	<ul style="list-style-type: none"> Niveau d'information des différents cercles d'acteurs (opérationnels, parties prenantes et organisation de la société civile) en France et dans les pays bénéficiaires. 	<ul style="list-style-type: none"> Bilan financier Enquête de perception Visites terrain
	<ul style="list-style-type: none"> Des efforts ont été entrepris pour rendre ces informations accessibles. 	<ul style="list-style-type: none"> Existence de documents de synthèse des résultats ; Présentation des résultats lors de sessions d'information ouvertes au public (y compris médias). 	<ul style="list-style-type: none"> Bilan financier Enquête de perception Visites terrain

Critères d'évaluation liés aux effets des programmes C2D

Critères évaluatifs	Critères de jugement	Indicateurs	Sources
<i>Q10 « Dans quelles mesures le C2D a-t-il contribué à renforcer la mise en œuvre des principes internationaux de l'efficacité de l'aide auxquels la France a souscrit, tels que l'appropriation, l'alignement sur les priorités et procédures du pays partenaires, les approches sectorielles, la coordination, l'harmonisation, la prévisibilité, le dialogue élargi aux acteurs issus de la société civile, la transparence, la redevabilité ? »</i>			
Adéquation aux principes de l'efficacité de l'aide & influence des principes de la Déclaration de Paris à partir de 2005	<ul style="list-style-type: none"> Le C2D s'appuie sur les institutions/ systèmes locaux 	<ul style="list-style-type: none"> Niveau d'implication des structures administratives locales; justification du recours à des unités de gestion spécifiques des programmes ; Recours aux procédures nationales d'appel d'offre et de paiement de la dépense ; Compte-rendus, rapports d'exécution et d'évaluation ; Perception des pays bénéficiaires et des PTF. 	<ul style="list-style-type: none"> Bilan du dispositif institutionnel Enquête de perception Visites terrain
	<ul style="list-style-type: none"> La mise en place du C2D s'effectue en concertation avec les autres donateurs et l'information est partagée. 	<ul style="list-style-type: none"> Compte-rendus, rapports d'exécution et d'évaluation; Perception des pays bénéficiaires et des PTF. 	<ul style="list-style-type: none"> Bilan du dispositif institutionnel Enquête de perception Visites terrain
	<ul style="list-style-type: none"> Le C2D, de par sa programmation pluriannuelle, permet une meilleure prévisibilité de l'aide et sécurise des marges de manœuvre budgétaires 	<ul style="list-style-type: none"> Statistiques sur les décaissements, encaissements (AFD, Banques Centrales, Ministères de Finances, comptes des points d'affectation) ; Jugements des bénéficiaires sur la prévisibilité des financements et la 	<ul style="list-style-type: none"> Bilan du dispositif institutionnel Enquête de perception

Critères évaluatifs	Critères de jugement	Indicateurs	Sources
	pour les programmes.	programmation des actions ; • Renforcement de l'approche programme et sectorielle.	• Visites terrain
	• La disponibilité des crédits de paiement n'affecte pas la mise en œuvre des actions.	• Statistiques concernant les taux d'exécution, les délais de décaissements, les soldes inutilisés.	• Bilan du dispositif institutionnel • Enquête de perception • Visites terrain
	• Le C2D participe à la mise en place du principe de déliement de l'aide et soutien l'émergence des marchés économiques locaux.	• % des appels d'offre/montant remportés par des entreprises françaises, locales, internationales ; • Attribution des marchés aux entreprises nationales/locales, prise en compte des conditions d'accès aux marchés pour les PME locales.	• Bilan du dispositif institutionnel • Enquête de perception • Visites terrain
<i>Q11 « Dans quelle mesure le C2D a-t-il eu un effet d'apprentissage sur les institutions des pays partenaires dans des domaines tels que la gestion des finances publiques, les processus de prise de décision, les procédures de pilotage et de gestion des projets, etc. ? »</i>			
Déclaration de Paris & développement des capacités	• La mise en place des C2D améliore le fonctionnement et les capacités administratives des institutions nationales. et permet une appropriation forte du mécanisme par le pays bénéficiaire.	• Effet d'apprentissage parmi les gestionnaires techniques au sein des gouvernements des pays bénéficiaires ; • Gestion budgétaire améliorée (inscription au budget); • Identification des besoins et des priorités nationales ; • Définition de politiques sectorielles cohérentes et de long-terme ; • Amélioration des compétences des acteurs locaux ; importance accordée à la maîtrise d'ouvrage déléguée ; • Identification des actions de renforcement des capacités réalisées.	• Analyse documentaire • Enquête de perception • Visites de terrain (analyses budgétaire & chaîne des dépenses publiques approfondies pour les trois pays faisant l'objet des visites de terrain)
Durabilité	• Les effets du C2D en termes d'amélioration du fonctionnement et des capacités administratives des institutions nationales sont durables et se maintiennent au-delà des programmes ou projets et se sont donc révélés durables.	• Identification de bonnes pratiques qui se sont maintenues après la durée des programmes et projets ; • Réalisations financées avec le C2D qui se sont maintenues après le programme ; • Effet sur la soutenabilité du cadre macro-économique à moyen terme.	• Analyse documentaire (évaluations ex-post) • Visites de terrain
<i>Q12 « Dans quelle mesure le C2D a-t-il eu un effet structurant sur l'organisation de la société civile (OSC), sur leur influence sur la décision publique, sur la capacité de ces organisations à suivre l'exécution de projets et de programmes publics ? »</i>			
Appropriation et Crédibilisation de la société	• La société civile est associée aux choix des affectations des fonds C2D et à la mise en œuvre et au suivi des programmes.	• Niveau d'implication et d'association des représentants de la société civile dans les mécanismes de concertation (COS pays, etc.) et de structures associatives dans la mise en œuvre de parties des programmes.	• Analyse documentaire • Enquête de perception • Visites de terrain
	• La mise en œuvre du C2D participe à l'émergence	• Suivi de l'affectation des fonds C2D et des résultats par les plateformes	• Analyse documentaire,

Critères évaluatifs	Critères de jugement	Indicateurs	Sources
civile Et durabilité	d'une culture durable de la redevabilité et de la transparence.	d'ONG ou les représentants de la société civile et par les médias locaux ; <ul style="list-style-type: none"> Niveau de transparence et communication autour des mécanismes C2D Identification de bonnes pratiques qui se sont maintenus après la durée des programmes et projets ; 	<ul style="list-style-type: none"> Enquête de perception Visites de terrain
	<ul style="list-style-type: none"> La mise en œuvre du C2D participe à l'émergence et au maintien d'organisations de la société civile 	<ul style="list-style-type: none"> Création ou renforcement d'OSC ; Institutionnalisation d'échanges entre les OSC et les décideurs publics. 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse documentaire, Enquête de perception Visites de terrain
<i>Q13 « Dans quelle mesure, en dépit de l'engagement d'additionalité, le C2D a-t-il eu un effet d'éviction sur les autres formes d'APD française dans les pays concernés ? En quoi la contrainte budgétaire à laquelle est soumise l'APD française explique-t-elle ce processus ? Peut-t-on identifier d'autres causes ? »</i>			
	<ul style="list-style-type: none"> L'additionnalité des C2D est respectée au niveau global de l'aide française et au niveau de l'aide par pays ; Le C2D ne se substitue pas aux autres modalités d'aide de la coopération française. 	<ul style="list-style-type: none"> Evolution de l'APD française sur la période et de sa décomposition faisant apparaître les montants d'annulation de dettes, dont celles traitées dans le cadre du C2D ; Evolution du ratio fonds C2D/APD française totale ; Evolution des montants engagés par pays éligibles aux C2D et leur décomposition faisant apparaître les montants des C2D ; Evolution de la part des versements au titre des C2D sur le Programme 209 du MAEDI. 	<ul style="list-style-type: none"> Bilan financier des C2D Visualisation graphique des évolutions Données du CAD de l'OCDE
	<ul style="list-style-type: none"> Les efforts budgétaires liés aux C2D n'ont eu qu'un faible impact sur les contraintes budgétaires françaises. 	<ul style="list-style-type: none"> Effets de l'étalement du coût budgétaire des annulations de la dette ; Dans quelle mesure le mode de comptabilisation des C2D au plan budgétaire a-t-il été contraint par le respect des critères de Maastricht ? 	<ul style="list-style-type: none"> Bilan financier des C2D Direction du Trésor
	<ul style="list-style-type: none"> Le choix du mode d'éligibilité à l'initiative PPTE a-t-il créé un biais dans l'allocation de l'aide française entre ses pays bénéficiaires ? 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse de l'évolution des engagements sur la période pour les pays les moins avancés (PMA), notamment ceux de la Zone Franc qui avaient bénéficié des traitements de dette « Dakar » et La Baule » ; Evolution de l'allocation de l'aide entre pays bénéficiaires des C2D et non bénéficiaires par groupe de pays allocataires (PPP ou non prioritaires notamment). 	<ul style="list-style-type: none"> Bilan financier des C2D et de l'APD française
<i>Q14 « Quel est l'effet du C2D sur la visibilité et sur l'image de la coopération française dans les pays concernés? »</i>			
Effet de retour	<ul style="list-style-type: none"> Le C2D permet, via une gestion impliquant l'AFD, les services de l'Ambassade et les ministères de tutelle pendant plusieurs années, de renforcer l'image de la présence française sur le terrain et les relations bilatérales de la France avec les pays bénéficiaires. 	<ul style="list-style-type: none"> Appréciation de la visibilité et de l'influence « présence de terrain » française due au C2D (contribution du C2D aux effets observés) ; Facilitation de la coopération bilatérale sur d'autres projets/secteurs grâce aux relations nouées et entretenues via les C2D ; L'effet retour pour la France en termes de visibilité et d'influence au niveau du pays bénéficiaire. 	<ul style="list-style-type: none"> Enquête de perception Visites de terrain
	<ul style="list-style-type: none"> La visibilité de la France vis-à-vis du 	<ul style="list-style-type: none"> Contribution au développement et au suivi des politiques sectorielles ; 	<ul style="list-style-type: none"> Enquête de perception

Critères évaluatifs	Critères de jugement	Indicateurs	Sources
	<p>gouvernement des pays bénéficiaires est renforcée notamment dans le cadre de l'approche sectorielle.</p> <ul style="list-style-type: none"> L'intervention de la France par le biais du C2D a renforcé sa visibilité et sa crédibilité auprès des autres bailleurs de fonds. 	<ul style="list-style-type: none"> Existence de synergie entre les projets portés dans le cadre des C2D et les autres programmes de développement de la France ; Existence d'effets de synergie en termes de communication entre les différents projets portés dans le cadre des C2D, notamment lorsque ceux-ci sont géographiquement concentrés. Intégration de nouveaux espaces de dialogue politique grâce au C2D ; Participation à des plateformes de concertation avec d'autres bailleurs de fonds ; Rôle de chef de file confié à l'aide française dans le cadre de concertations sectorielles multi-bailleurs ; Perception de l'engagement de la France par le biais du C2D chez les autres bailleurs de fonds. 	<ul style="list-style-type: none"> Visites de terrain Enquête de perception Visites de terrain
	<ul style="list-style-type: none"> Le respect des échéances et des modalités d'intervention (durée du projet, engagement financier, mode de gouvernance, champs d'intervention) ont permis de renforcer la crédibilité de la France dans son engagement sur les programmes de développement. 	<ul style="list-style-type: none"> Respect des échéances et des temps de décaissement des fonds ; Respect de la durée des projets et de l'engagement financier, humain et technique ; Respect des modalités d'association de la société civile au pilotage et suivi des programmes ; Respect de l'engagement sur certains secteurs ; Perception de la crédibilité de la France au travers du mécanisme C2D chez les parties prenantes des pays bénéficiaires (coordinateurs nationaux et terrain, à l'échelle des projets). 	<ul style="list-style-type: none"> Enquête de perception Visites de terrain
	<ul style="list-style-type: none"> Les C2D ont été accompagnés de plan de communication en amont, pendant et en aval des projets, en France et dans les pays bénéficiaires. 	<ul style="list-style-type: none"> La signature des conventions a fait l'objet d'annonces officielles multi-support (site internet, presse, réunions d'information, etc.) et d'une couverture médiatique en France et dans les pays bénéficiaires ; Communication lors de points d'avancement ; Actions spécifiques de communication organisées pour valoriser les programmes et leurs résultats (articles de presse, films, etc.) ; Actions spécifiques d'affichage du financement français dans l'exécution des programmes. 	<ul style="list-style-type: none"> Enquête de perception Visites de terrain
Durabilité	<ul style="list-style-type: none"> Les effets en termes de visibilité perdurent au-delà de la durée des programmes et se ressentent dans la qualité du dialogue avec les pays bénéficiaires sur d'autres projets financés par la coopération française. 	<ul style="list-style-type: none"> Perception de la politique de développement française et qualité des relations bilatérales avec les pays bénéficiant d'un C2D. 	<ul style="list-style-type: none"> Enquête de perception Visites de terrain

Critères évaluatifs	Critères de jugement	Indicateurs	Sources
<i>Q15 « Autres effets positifs ou négatifs du C2D, notamment en termes de coordination et de modernisation de l'aide française? »</i>			
	<ul style="list-style-type: none"> Le dispositif C2D a permis de renforcer le dialogue et la coordination entre les différents acteurs de la coopération française pendant et au-delà des programmes. 	<ul style="list-style-type: none"> Perception des acteurs de la coopération française et en particulier AFD, MAEDI et DG Trésor sur le dialogue suscité par le dispositif. 	<ul style="list-style-type: none"> Enquête de perception Visites de terrain
	<ul style="list-style-type: none"> Le C2D a permis de renforcer les partenariats existants avec les autorités des pays bénéficiaires et/ou d'en créer de nouveaux, et de participer à une meilleure connaissance de la palette d'instruments de l'AFD dans le cadre d'opérations futures. 	<ul style="list-style-type: none"> Nombre d'instances de dialogue formalisées entre les acteurs de la coopération dans le cadre des C2D ; Stratégies de continuité de certains projets C2D (prêts AFD, continuation du projet après la fin du C2D via des dons). 	<ul style="list-style-type: none"> Enquête de perception Visites de terrain
	<ul style="list-style-type: none"> Le C2D a entraîné des effets non prévus/indirects sur les pays bénéficiaires (institution, parties-prenantes, société civile). 	<ul style="list-style-type: none"> Renforcement de la crédibilité des ONG et du dialogue ONG-gouvernements. 	<ul style="list-style-type: none"> Enquête de perception Visites de terrain
<i>Q16 « Dans quelle mesure le C2D a-t-il eu un effet sur la solvabilité et la gestion de l'endettement par pays bénéficiaire ? »</i>			
<p>Compte tenu du champ de l'étude et de notre compréhension des attentes des parties prenantes à l'étude, cette question ne nous semble pas évaluable dans le cadre de la présente revue et nécessiterait à elle seule une évaluation d'impact. En particulier pour la deuxième partie de la question, il est impossible d'établir un lien causal direct entre la mise en place des C2D et la gestion de l'endettement, car il paraît difficile d'isoler la contribution seule du C2D, sans une étude d'impact rigoureuse. Les seules données collectables à moindre coût sont une évolution de la solvabilité des pays calculée par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International, mais il serait impossible de déterminer quelle part de cette tendance est attribuable au C2D.</p> <p>On peut donc se limiter aux 2 points suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> L'application des mécanismes PPTE et C2D ont redonné aux pays bénéficiaires des marges de manœuvre budgétaires pour financer leur développement (Pour les trois pays visités, évaluation du poids moyen des ressources d'origine C2D, évaluation de leur répartition entre dépenses d'investissement nouvelles et dépenses « courantes », qui auraient été prises en charge par le budget même sans financement C2D, analyse de l'évolution de la répartition des dépenses entre secteurs et les effets du C2D sur ces choix d'affectation). Les pays ont eu recours en priorité à des financements concessionnels. <p>Les indicateurs seront à renseigner auprès de l'AFD, en particulier au travers du recours à des prêts souverains de l'AFD et d'autres institutions financières internationales (IFI).</p>			

Annexe 3 : Logique d'intervention

Afin de clarifier les attentes vis-à-vis de l'étude et de délimiter son champ d'investigation, un diagramme des objectifs du C2D a été reconstitué. Il clarifie les objectifs du C2D, peu explicités dans les documents disponibles, et permet ainsi de :

- Comprendre les objectifs qui ont guidé la formulation du C2D et les raisons qui ont justifié la mise en place du C2D ;
- Restituer les évolutions apportées à la stratégie et/ou aux activités en cours de période sous-revue ;
- Enfin et surtout, rendre transparent le jugement des évaluateurs.

Nous proposons ainsi une lecture à deux niveaux :

- Les objectifs *externes* de l'instrument, tournés vers la contribution à la réduction de la pauvreté des pays bénéficiaires, via le désendettement des pays ;
- Les objectifs *internes* de l'instrument, tournés vers la modernisation des instruments de l'APD française, et le maintien par la France d'une maîtrise sur l'utilisation faite par les pays des versements de créances en s'assurant que les marges de manœuvre créées dans les pays bénéficiaires par l'effort financier consenti par la France contribueront pleinement à la réduction de la pauvreté.

La reconstitution du diagramme des objectifs reflète la double logique de l'instrument, entre instrument diplomatique et outil rénové de l'APD.

Le diagramme des objectifs se fonde sur l'approche dite de « diagrammes d'objectifs reconstitués » développée dans le guide d'évaluation d'EuropeAid⁶. L'approche se scinde en deux temps :

- Mettre à jour le contenu des objectifs du C2D tels que présentés dans les documents stratégiques (diagramme fidèle des objectifs) ;
- Reconstruire, sur base de la documentation et des entretiens de cadrage, l'interprétation de l'évaluateur sur l'instrument et proposer une interprétation des « zones grises », c'est-à-dire des objectifs parfois tacites et non formulés, les incohérences éventuelles ou les objectifs manquants dans la chaîne des effets (diagramme reconstruit des objectifs).

Diagramme fidèle des objectifs

La reconstruction de la logique d'intervention fidèle de l'instrument C2D s'est basée sur les documents stratégiques suivants :

- La note dite « Guigaz-Bézar », « principes, modalités de préparation et de mise en œuvre des C2D » (avril 2001) ;
- La note de doctrine de 2002 « Volet Bilatéral de l'initiative PPTE renforcée, modalités de mise en œuvre » ;
- Les notes de doctrine de 2005-2006 : « Rénovation des modalités de mise en œuvre des C2D », note du co-secrétariat du CICID du 11 mai 2005, et « C2D, rénovation des

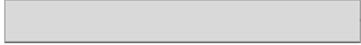
⁶Source: site Internet EuropeAid / Evaluation / Diagramme des objectifs et diagramme des effets.

modalités de mise en œuvre » note pour le conseil de surveillance de l'AFD du 29 juin 2006.

Charte graphique

L'usage de deux codes graphiques différents selon qu'il s'agisse d'une restitution fidèle des documents ou d'une interprétation permet une plus grande concision et une identification plus aisée des éléments relevant d'une interprétation de la part de l'évaluateur.

 → Objectifs « externes », c'est-à-dire tels qu'affichés dans les documents de doctrine et visant à contribuer à la lutte contre la pauvreté.

 → Objectifs « internes », parfois formulés dans les documents de doctrine, davantage tournés vers l'atteinte de résultats au profit de la coopération française ou de la France (exemple : modernisation APD).

 → Liens logiques et niveaux d'objectifs manquants identifiés lors de la construction du diagramme fidèle des objectifs.

 → Liens de causalité plus indirect ou lien de conséquence.

Dans le cas d'un instrument de refinancement, la structuration classique d'une logique d'intervention n'a pas été retenue dans un premier temps car la représentation classique d'une chaîne des effets (structurée par activités->réalisations->résultats->impacts) n'aurait pas beaucoup de sens étant donnée la nature de l'instrument.

Il est en effet difficile de définir les « réalisations » et « résultats » de l'instrument. Les C2D ne sont qu'une composante de l'APD française et s'ajoutent à la mise en œuvre d'un dispositif PPTE pour concourir à un objectif global de réduction de la pauvreté et d'atteinte des OMD. Cet objectif est par ailleurs assujéti à un second objectif de modernisation des pratiques de l'aide française pour un renforcement de son efficacité.

Figure 2: Diagramme fidèle des objectifs

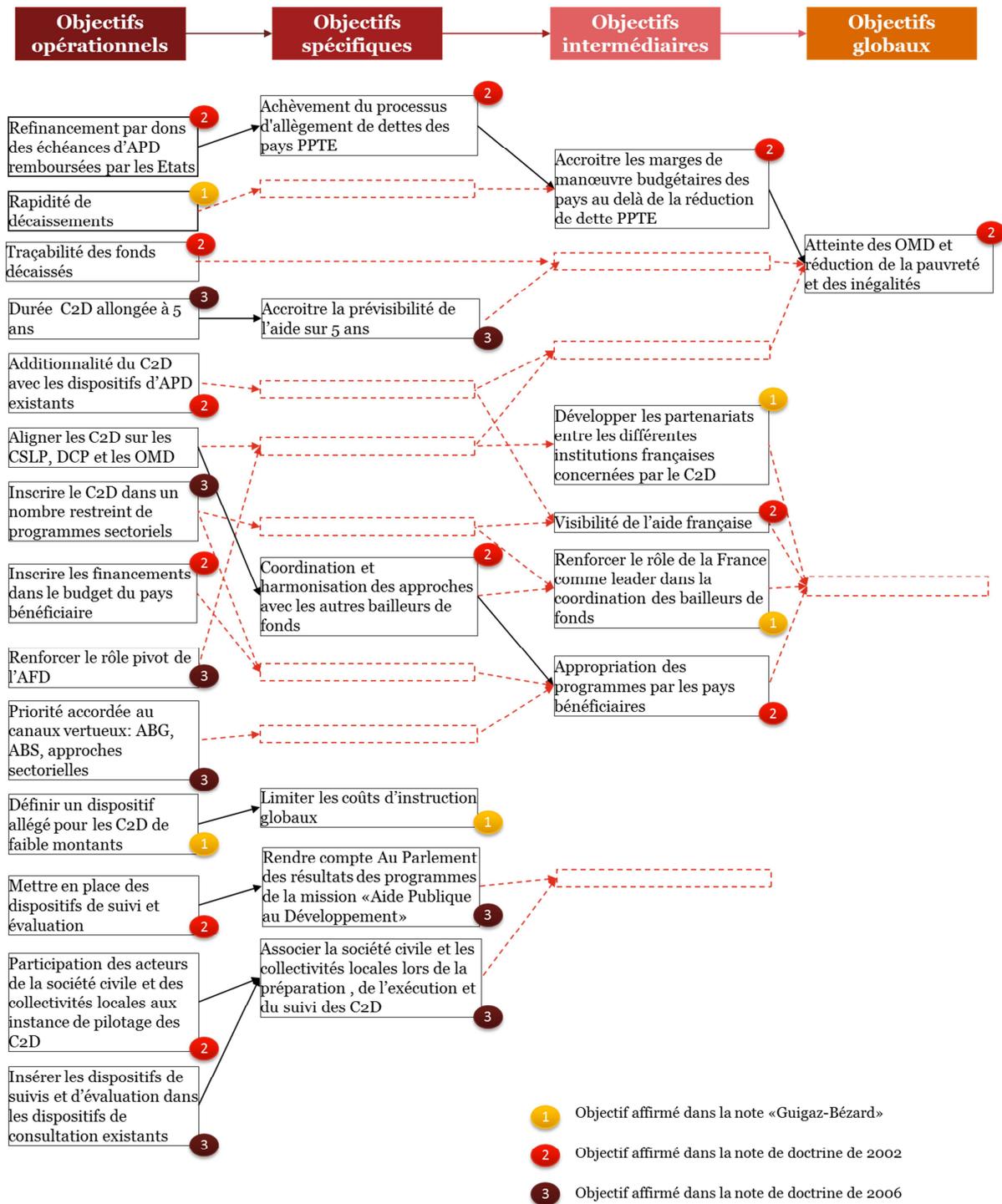
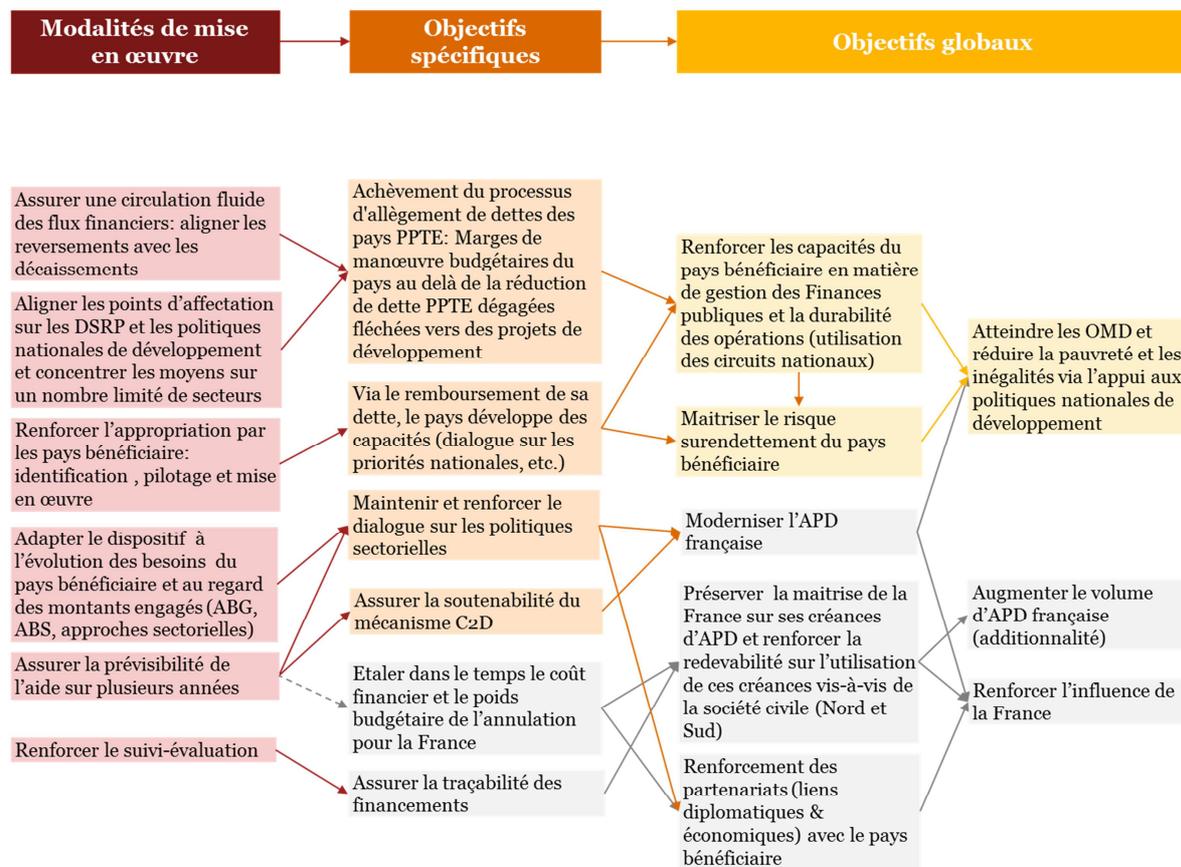


Diagramme des objectifs reconstitué

Le diagramme des objectifs reconstitué permet de mettre à jour les objectifs implicites de l'instrument et de distinguer ses objectifs externes et internes et il reflète les ambiguïtés de l'instrument (frontière poreuse entre diplomatie et développement notamment).

L'analyse de la documentation stratégique, les entretiens et l'atelier de travail sur la logique d'intervention ont révélé l'absence d'objectifs clairement hiérarchisés et partagés par tous les acteurs, et une forte distinction entre des objectifs explicites, largement documentés dans les notes de doctrines, et des objectifs plus implicites sur lesquels il convient de trouver un consensus. Les objectifs de l'instrument sont présentés dans le diagramme des objectifs suivant

Figure 3: Diagramme reconstitué des objectifs



Annexe 4: Bilan institutionnel du C2D

L'objectif du bilan institutionnel est de présenter une analyse de la diversité des différents dispositifs institutionnels et des déclinaisons au cas par cas des principes de doctrine.

Principes d'intervention et pilotage global de l'instrument

La première étape du bilan institutionnel vise à analyser les principes qui régissent le fonctionnement institutionnel du C2D, tels qu'ils ont été définis dans les documents de doctrine successifs, ainsi que la façon dont ils ont été appliqués dans le cadre du pilotage central du dispositif.

La formulation de la doctrine des C2D

Les modalités de mise en œuvre de la politique des 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 première expression d'une doctrine a été formalisée en 2001, puis celle-ci a été reprise en 2002, et re-précisée en 2006, notamment pour permettre la mise en place des C2D de montants importants.

Un premier document d'avril 2001, « Principes, modalités de préparation et de mise en œuvre des C2D » est co-rédigé par la DGCID et la Direction Générale du Trésor et signé conjointement par les deux directeurs, Mireille Guigaz et Nicolas Bézard. Il 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 outil innovant, 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. Leur mise en œuvre a été adossée à l'agenda de l'initiative PPTE, l'annulation devenant effective au point d'achèvement. Le principe retenu est celui d'un refinancement par don des échéances des créances d'APD dont le remboursement est effectivement constaté. Le fléchage des versements au profit de politiques de lutte contre la pauvreté fait référence à une insertion explicite dans les cadres définis par les CSLP (priorités nationales), la cohérence avec les priorités de l'aide française aux documents de stratégie pays quand ils existent.

Les efforts de modernisation des pratiques de l'aide française sont traités par la déclinaison de quelques principes qui fondent les modalités de mise en œuvre :

- l'association de la société civile à leur mise en œuvre et leur suivi;
- la recherche de concentration sur un nombre limité de programmes sectoriels (2 ou 3 programmes au plus);
- le choix des programmes défini dans le cadre de missions conjointes DGCID/DG du Trésor 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.

La coordination d'ensemble est confiée à un groupe de travail ad-hoc à Paris. L'annonce d'un C2D, sa signature et l'envoi de missions conjointes (DGCID-Trésor) sont du ressort de l'Ambassadeur. La conclusion de l'accord fait l'objet d'un contrat entre les deux

gouvernements ; ce contrat, prévu pour une durée de 3 ans, précise le choix des secteurs d'intervention et rappelle l'échéancier des remboursements et les procédures de refinancement. 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).

Sur la base de cette première note de doctrine, une note d'information est adressée aux ambassadeurs, leur précisant le contenu et les enjeux de l'initiative PPTE, les caractéristiques des C2D et l'articulation entre l'initiative PPTE et les CSLP.

Le coût pour la France de ses engagements globaux au titre des annulations de dette prévues dans le cadre de PPTE y est estimé à 10 milliards €, dont 5 milliards au titre de l'annulation des créances d'APD éligibles au C2D.

Table 1: Liste des pays éligibles au C2D et montants à annuler sous C2D en M€.

Pays	Date du point d'achèvement (réelle / anticipée)	Stock d'APD française à refinancer par dons
Pays du groupe 1		≥ 50 millions d'euros
Mozambique	Septembre 2001	95.7
Mauritanie	Juin 2002	69.6
Guinée	Fin 2003	171
Cameroun	octobre 2003	2900
Côte d'Ivoire	Décembre 2003	1476
Madagascar	2004	53.2
RDC	Post 2004	170.4
Congo	Post 2004	331
Ghana	Janvier 2004	63
Pays du groupe 2		< 50 millions d'euros
Ouganda	Mai 2000	11.3
Tanzanie	Novembre 2001	12.7
Rwanda	Post avril 2003	3.3
Sao Tome et P	Décembre 2003	8
Burundi	Post 2004	2.6
Sierra Leone	Courant 2004	2
Pays hors ZSP		
Bolivie	Juin 2001	20
Nicaragua	Octobre-décembre 2002	2,4
Honduras	Octobre-décembre 2002	10.5
Malawi	Janvier-mars 2003	10.8
Myanmar	Post 2004	1

La doctrine est ensuite précisée dans un document de mai 2002, sous la triple entête DGCID, DG Trésor, AFD, « volet bilatéral de l'initiative PPTE renforcée, modalités de mise en œuvre » ; cette note, présentée au conseil de surveillance de l'AFD, vise à clarifier en termes opérationnels 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.

La finalité de l'outil est rappelée en termes de lutte contre la pauvreté et de l'atteinte des OMD ; 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 2009), 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 d'aides budgétaires affectées⁷.

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 (MINEFI/Trésor, MAE/DGCID, 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 (DGCID, DG du Trésor, avec l'appui technique de l'AFD) afin que les études préalables soient réalisées avant l'atteinte du point d'achèvement;
- Les domaines visés recouvrent 4 secteurs d'intervention⁸ : 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 procédures de l'AFD s'imposent pour l'instruction et l'exécution des programmes.

Le cadre fixé, les principes de fonctionnement du mécanisme de conversion des créances en dons déclinent les modalités de financement :

- les Etats remboursent leur dette à échéance;
- La France reverse les montants sur un compte spécifique à la banque centrale du pays;

⁷Les 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.

⁸ 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.

- le Trésor public mobilise ces fonds de la banque centrale au fur et à mesure de l'avancement et des besoins des programmes et projets.

La négociation du C2D peut intervenir dès l'atteinte du point d'achèvement ; elle est menée par le MAE et le MINEFI avec l'appui technique de l'AFD ; le contrat, d'une durée de 3 ans précise le contenu, les modalités opératoires et les échéanciers visés ; il est signé par l'Ambassadeur. L'AFD est désignée gestionnaire des C2D dans les pays de la ZSP ; son Conseil de surveillance est informé des C2D signés, consulté sur les programmes pluriannuels glissants et doit approuver les programmes et projets. Le régime des sanctions de l'AFD continue à s'appliquer pleinement en cas de défaut de paiement sur le remboursement des créances dues ; il s'applique au premier niveau, par arrêt des versements AFD sur le compte de la banque centrale).

Chaque point d'application (programme) fait l'objet d'une convention d'application signée entre l'AFD et les autorités nationales. Un accord cadre AFD/Gouvernement précise les modalités de fonctionnement du compte spécifique C2D (compte intermédiaire) ouvert à la banque centrale et le type de contrôle exercé par l'AFD sur ce compte (suivi du compte, double signature pour les tirages), il peut être complété par un convention de compte signée avec la Banque centrale ; les comptes spécifiques de chaque point d'affectation sont ensuite alimentés sur tirage à partir de ce compte à la Banque centrale.

Les financements sur C2D sont déliés⁹ et couvrent des dépenses facturées TTC (droits et taxes inclus dans les financements).

A ce stade, sur 38 pays éligibles à l'initiative PPTE, 23 pays étaient concernés par les C2D (disposant de créances APD d'un montant significatif) dont 16 pays de la ZSP :

- 10 d'entre eux répondent au cas de figure « C2D normal » (encours supérieur à 50 M €), Cameroun et Côte d'Ivoire susceptibles de faire l'objet d'un traitement particulier vu les montants à recycler, Congo, RDC, Guinée, Mozambique, Madagascar, Mauritanie, Burundi, Ghana;
- 13 autres pays dont les encours sont inférieurs à 50 M € répondent au cas de « C2D allégés »¹⁰, 6 pays de la ZSP, Libéria, Ouganda, Rwanda, Sao Tomé, Sierra Léone, Tanzanie, et 7 pays en dehors de la ZSP, Bolivie, Honduras, Malawi, Myanmar, Nicaragua, Somalie et Soudan;
- De facto, un traitement spécifique paraît avoir été appliqué à 4 pays n'apparaissant pas dans la liste (Angola, Kenya, Vietnam, Yémen), leur dette ayant été finalement jugée soutenable après application du traitement traditionnel en Club de Paris. Les noms de 3 pays mentionnés (Myanmar, Somalie, Soudan) seront par la suite retirés de la liste. Sao Tomé et Haïti feront l'objet d'une décision d'annulation sèche. La liste des pays bénéficiaires sera par la suite stabilisée à 18 pays.

⁹ Depuis la décision du CICID de février 2002, l'AFD n'est plus tenue de faire référence à la clause d'origine française.

¹⁰ La recommandation de C2D « allégés » demande de privilégier, en particulier hors ZSP, le cofinancement d'opérations instruites et mises en œuvre par d'autres bailleurs, plutôt que d'instruire des programmes spécifiques.

Table 2: Type de C2D pour les 18 pays compris dans le portefeuille C2D entre 2001 et 2013 (avec nouveau seuil de 20 M€)

	C2D normal	C2D allégés
Mozambique	X	
Ouganda		X
Bolivie	X	
Tanzanie		X
Mauritanie	X	
Ghana	X	
Madagascar	X	
Nicaragua		X
Cameroun	X	
Rwanda		X
Burundi		X
République du Congo	X	
Malawi		X
Honduras		X
Libéria		X
Côte d'Ivoire		X
Guinée	X	
RDC	X	

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 documents : un document préparé par le co-secrétariat du CICID sous double entête DGCID/DG Trésor 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 « Rénovation des modalités de mise en œuvre des C2D » et décrivent la même évolution de la doctrine ; 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 doit devenir 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.

Le dispositif institutionnel est inchangé :

- Le pilotage local (pilotage stratégique et représentation de la France pour le dispositif) est placé sous la responsabilité et le contrôle des ambassadeurs;
- La coordination et le suivi général à Paris sont assurés par le comité de pilotage tripartite ; il est chargé du traitement des questions transversales touchant à la mise en œuvre des contrats et assure un suivi de l'avancement de la situation de chaque pays ; il est coprésidé par la DGCID et la DGTPE ; les ambassadeurs lui rendent compte;
- L'AFD est confirmée dans son rôle d'opérateur pivot pour la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des C2D dans les pays de la ZSP, selon ses propres procédures.

Les étapes de mises en œuvre demeurent les mêmes :

- Conduite de missions d'orientation tripartites en amont (à l'approche du point d'achèvement);
- Instruction des programmes par l'AFD, instruction conjointe (DGCID/DGTPE et AFD) pour les aides budgétaires globales, instruction et mise en œuvre assurée par la seule DGCID en dehors de la ZSP¹¹;
- Négociation dès l'atteinte du point d'achèvement, faisant l'objet d'une mission tripartite;
- Signature du contrat par l'ambassadeur;
- Signature d'un accord-cadre entre l'AFD et le gouvernement pour les procédures financières;
- Présentation des programmes en conseil de surveillance de l'AFD pour approbation, signature d'une convention d'affectation pour chaque concours d'affectation.

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 M €. L'allègement des procédures pour ces pays concerne la possibilité offerte de mixer sur un même programme ciblé sur les OMD des financements classiques de l'AFD et des financements C2D, ou de 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 gros C2D avec possibilité de réallocation des moyens en interne, en dernière année d'exécution une mission conjointe de revue et de préparation du C2D suivant, des évaluations indépendantes des C2D de montants significatifs pilotées par la DGCID.

L'évolution de la jurisprudence sur les C2D

Les dernières inflexions apportées à la doctrine sont plus récentes; elles concernent essentiellement l'élargissement des domaines d'application des C2D, en y incluant à partir de 2013 celui de la gouvernance (démocratique, financière et celle des collectivités locales). Ces inflexions ont été le fait de décisions prises au sein du comité de pilotage C2D. En particulier, le COPIL du 18 janvier 2013 reconnaît que la révision de la doctrine datant de 2006 n'apparaît pas nécessaire afin, notamment, d'entériner l'introduction du volet gouvernance dans les C2D.

Le comité de pilotage C2D : fonctionnement et contribution à la doctrine

Appelé dans la note de doctrine de 2001, comité transversal, puis groupe de travail ad-hoc dans la note de mai 2002, le comité de pilotage C2D qui se réunit en tant que tel dès le début de l'année 2002, est chargé d'assurer la coordination d'ensemble des services centraux concernés et une approche homogène des C2D entre les pays. Chacune des institutions y est représentée à ses réunions :

- 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;

¹¹ Selon la note pour le Conseil de Surveillance de l'AFD du 29 juin 2006

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

Au cours de la période 2002-2013 on comptabilise 28 réunions du comité de pilotage ; 7 réunions en 2002 (réglage des dispositions de mise en œuvre), 5 réunions en 2003, puis des réunions selon un rythme semestriel de 2004 à 2007, et annuel depuis 2008. La coprésidence des réunions est assurée par la Direction du Trésor (les 2 conseillers financiers pour l'Afrique) et le MAE (le directeur de la coopération technique à la DGCID, puis après 2002, le directeur général adjoint de la DGM ou le sous-directeur en charge de la gouvernance).

L'analyse des comptes rendus de réunions traduit la forte implication du comité dans le pilotage politique de l'instrument C2D, l'interprétation et les précisions successives apportées à la doctrine au fil de son application et de sa traduction dans les pays, ainsi qu'un suivi étroit du calendrier de mise en œuvre de chacun des C2D et des programmes dans les pays. Le comité de pilotage constitue en fait le principal niveau de validation de la jurisprudence de la doctrine C2D.

Les temps forts de l'adaptation de la doctrine C2D en 2002 et 2003

Les 2 premières réunions (18 janvier et 31 janvier 2002) portent principalement sur la finalisation de la note de doctrine portant sur les modalités de mise en œuvre du C2D, note présentée au Conseil de surveillance de l'AFD en mai 2002, évoquée ci-dessus. Les réunions suivantes en 2002 et 2003 vont permettre de régler et d'ajuster le mode de mise en place des C2D.

Un schéma de tableaux de bord de suivi de la mise en œuvre des C2D est testé au cours de l'année 2002 sur le cas des premiers pays concernés : Mauritanie, Mozambique, Ouganda et Tanzanie. Il paraît avoir été validé au cours du premier trimestre 2003. Celui-ci présente sous une forme de tableaux synthétiques par pays :

- une fiche de synthèse des différentes étapes franchies ou à venir concernant l'initiative PPTTE, 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 les montants, un chiffrage de l'impact de l'initiative PPTTE sur la soutenabilité de la dette en termes 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.

Le principe d'une délégation de pouvoir du DG de l'AFD pour des concours C2D de faible montant (inférieurs à 1,5 M€), en vue d'alléger le travail du CA de l'AFD, a été confirmé par la réunion du COPIL du 10 juillet 2002.

La politique de diffusion des documents concernant l'instruction, le suivi des C2D et l'adoption des programmes (notes au conseil de surveillance de l'AFD), auprès des organisations de la société civile et des collectivités locales, a pu être validée au COPIL du 11 octobre 2002.

La question du périmètre des créances éligibles au C2D a fait débat tout au long de l'année 2002 autour de l'inclusion ou non des créances au titre de la dette souveraine indirecte (prêts aux entreprises publiques conclus avec l'aval de l'Etat), créances reprises par la Banque de France lors de leur consolidation en Club de Paris.

Devant le risque de gonflement des enveloppes financières à laquelle une telle disposition pourrait conduire sur certains pays, le cabinet du MINEFI, interrogé pour arbitrage, a décidé d'exclure autant que faire se peut le secteur public (prêts souverains indirects et non souverains) du périmètre des C2D (décision confirmée lors du COPIL du 16 avril 2003).

La question de la gestion des C2D hors ZSP a également été discutée dès 2002 ; la décision sera finalement arrêtée lors du COPIL du 17 juin 2003, confirmant le maintien de la gestion des créances concernées par Natixis, les versements sur les comptes des banques centrales confiés à l'AFD et l'instruction, la gestion des volets développement et le suivi des décaissements aux postes diplomatiques.

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 de les coupler avec les missions techniques d'instruction des points d'application ont été convenues lors du COPIL du 10 décembre 2002.

L'AFD a soulevé lors du COPIL du 11 février 2003 la question de pouvoir s'engager sur des programmes dont la durée d'exécution dépasse la durée d'engagement des C2D, jugée trop restrictive. La question n'a pu être tranchée qu'en septembre 2003, après la conduite d'une étude juridique approfondie des implications du dossier ; le compromis trouvé établit que les conventions de financement précisent que l'AFD est engagée à hauteur des montants disponibles sur le compte à double signature à la Banque centrale. Ainsi le 2nd C2D Mozambique reste préparé en 2003 sur une durée de 3 ans.

Le comité de pilotage du 25 septembre 2003 entérine l'abandon de réunions des comités de pilotage pays (instruction données aux missions d'orientation, d'instruction et de négociation des C2D dans les pays), endossant ce rôle pour son compte.

Plus polémique aura été le débat lancé par la Direction du Trésor sur le renforcement de l'application des principes des C2D lors de la réunion du COPIL du 16 avril 2003. En ce qui concerne les instruments à privilégier dans le cadre des C2D, des difficultés pour les prochains C2D appelés à mobiliser des moyens financiers importants (en particulier le Cameroun dont les niveaux de financement atteindront les 100 M€ par an), au regard de la faiblesse des capacités d'absorption et des cadrages budgétaires des politiques sectorielles de bon nombre d'entre eux (plus particulièrement parmi les pays africains de la zone franc). Le Trésor milite pour une application plus stricte des principes et des aménagements au dispositif institutionnel et aux procédures, à savoir :

- un recours plus volontariste en faveur de l'aide budgétaire dans les programmes sectoriels, en acceptant un risque fiduciaire accru, assorti de conditions plus strictes sur les dates limites d'utilisation des fonds, et en cas de non-respect conduisant à la réaffectation des fonds non utilisés en aide budgétaire macroéconomique;
- la prise en charge plus ouverte sur C2D de dépenses d'assistance technique et de dépenses de fonctionnement, liées au renforcement de capacité et de préparation des programmes;
- un renforcement du dispositif institutionnel, confiant une coordination des travaux préparatoires et de la mise en œuvre à l'AFD (un responsable géographique C2D) et appelant à un travail approfondi et systématique d'évaluation de la qualité des CSLP et des programmes sectoriels.

L'accueil de ces propositions a suscité un vif débat portant à la fois sur le constat (survalorisation du cas particulier du Cameroun et des difficultés de mise en œuvre du fonds PPTE, avancées importantes des approches sectorielles dans beaucoup de cas), et les préconisations risquant de conduire à un dévoiement de l'aide budgétaire (contre-productive en cas d'utilisation comme canal financier de dernier recours) qui doit rester adossée à des cadrages macroéconomiques robustes et des affectations étroitement liées aux politiques

sectorielles de lutte contre la pauvreté ; les propositions d'inflexion du dispositif institutionnel de coordination sont jugées conduire à un risque de centralisation excessive, facteur de nouveau blocage. Il résulte de ce débat la demande d'un effort accru de la part des pays en matière de reporting et la recommandation de missions plus régulières des chefs de mission sur les C2D importants.

En revanche, les demandes faites par les membres du comité de pilotage en vue de la mise en place d'une doctrine portant sur la mise en œuvre des aides budgétaires, actualisant celle relative aux anciennes SAS (question soulevée à la réunion du 11 février 2003, réitérée en septembre 2003) ont été renvoyées à l'organisation d'un groupe de travail spécifique.

Deux travaux spécifiques réalisés en 2003 reflètent les résultats des discussions et décisions prises au sein du comité de pilotage :

- la rédaction d'un bilan du C2D après un an et demi de mise en œuvre, réalisé par l'AFD, bilan présenté au conseil de surveillance de l'AFD en juin 2003;
- l'organisation au CEFEB du 29 septembre au 8 octobre 2003 d'un séminaire spécifique autour des problématiques soulevées par les C2D, les financements budgétaires et les programmes sectoriels ; ce séminaire, réunissant une trentaine de participants issus de 8 pays concernés par un C2D, a répondu à un besoin d'information et d'échange d'expériences sur le C2D et son dispositif de mise en œuvre et permis d'approfondir avec des techniciens impliqués les principaux outils de programmation budgétaire, de préparation et de suivi de programmes sectoriels.

Premier bilan du C2D en 2003

Il est établi sur la base des 4 premiers C2D signés (Mozambique, Bolivie, Ouganda, Tanzanie), de la Mauritanie en cours de négociation et du travail de préparation pour le Cameroun. Ce bilan met en évidence le respect de la doctrine initiale, en particulier au regard de la prépondérance des approches programmes et des financements budgétaires globalement privilégiés. Il dresse un état du processus de consultation mené entre les autorités et la société civile, bien engagé dans une majorité de pays, avec toutefois des difficultés de réalisation dans le contexte des approches sectorielles qui ne prévoient pas de cadre d'association bien défini et requièrent des actions de renforcement de capacité et de structuration de la société civile.

Le bilan après un an et demi de mise en œuvre de C2D souligne une interrogation marquée sur l'application du principe d'additionnalité à regarder davantage au niveau global que pays par pays ; des effets d'éviction sont en effet observables au niveau de certains pays par glissement de la prise en charge de certaines dépenses (assistance technique, expertise, études préparatoires) relevant des outils traditionnels de l'aide française et entre les pays où des effets d'éviction sont pressentis en raison d'un risque évident de voir les C2D mobiliser une partie importante des ressources de la coopération française au bénéfice de pays « plus riches » à C2D importants, au détriment des pays « pauvres » sans C2D, en particulier les PMA africains de la Zone Franc, bénéficiaires des traitement de la dette de « Dakar » et de « La Baule » ; cet effet d'éviction pourrait toutefois être compensé vis à vis des pays se situant dans une période « intérimaire prolongée » de l'initiative PPTTE où l'activité de prêt de l'AFD y est bridée.

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. Le mécanisme de suivi en place y 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. Les engagements pris dans l'optique d'améliorer le reporting au niveau des tutelles y sont rappelés : des missions de revue régulières dans les pays, une information

systematique 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.

Le dispositif d'information et d'association de la société civile, française et locale est mené à travers :

- des réunions transversales bisannuelles ayant pour but de faire le point sur la mise en œuvre générale des C2D ; cependant nous avons seulement trouvé référence d'une seule réunion en 2002 et une en 2003;
- des réunions pays occasionnelles, organisées avant et/ou après les missions d'orientation/négociation dans les pays à C2D normaux.

L'appui prévu par la DGCID au travers de la mise en place de programmes concertés pluri-acteurs (PCPA) au Cameroun et en Guinée est considéré comme une contribution directe au renforcement de capacité des OSC dans la perspective de leur donner les moyens et les capacités de peser sur le processus des DSRP. Au-delà, la place faite aux ONG en tant qu'opérateurs de programmes est rappelée avec mention du rôle qui leur est confié dans la promotion ou la mise en œuvre de certains programmes des C2D (santé au Mozambique, PNDSE en Mauritanie).

Précisions apportées à la doctrine en 2005-2006

Les réunions qui suivent en 2004 et 2005 viendront confirmer la mise en œuvre de dispositions « rénovées » conduisant à la rédaction de la note de doctrine de 2005-2006.

Les conclusions d'une mission conjointe effectuée au Cameroun par l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale des affaires étrangères (IGAE) soulèvent, lors de la réunion du 19 février 2004, la question des appuis apportés dans le cadre des C2D à la définition des politiques sectorielles qui relèvent selon la mission d'un appui institutionnel à la maîtrise d'ouvrage, donc du ressort des outils traditionnels de l'aide française (FSP et assistance technique). Le comité de pilotage conviendra d'examiner au cas par cas les modalités de financement de ce type d'appui.

La réunion du 9 septembre 2004 soulève la question du statut et des fondements juridiques du comité de pilotage pour l'adoption des C2D hors ZSP ; la résolution de cette question n'interviendra qu'en 2006 après discussion entre la DGCID et le Trésor pour en confier la responsabilité de l'adoption au comité du FSP. La décision de lancer une évaluation externe du C2D Mozambique, premier exercice d'ampleur, est prise lors de cette même réunion.

La réunion du 27 janvier 2005 examinera sur le cas du Rwanda la possibilité de s'appuyer sur un « partenariat silencieux » avec le DFID pour la mise en place d'un C2D de faible montant centré sur le secteur de l'éducation, proposition qui sera effectivement suivie.

La réunion du 17 novembre 2005 validera les principales dispositions de la note de doctrine « révisée » en confirmant l'allongement de la durée d'exécution des C2D à 5 ans. Les implications financières de cette disposition seront toutefois soumises à validation lors de la réunion suivante du 9 mars 2006 en raison de l'accroissement des engagements financiers qui en résultent.

A partir de la réunion du 9 novembre 2006, le comité de pilotage impose un exercice préalable d'analyse des engagements financiers et de leur mode de financement à la fois pour l'exercice annuel en cours (prévisions de décaissements) sur la base des C2D signés et pour l'année à venir en y ajoutant les prévisions de décaissement des C2D susceptibles d'être signés. Cet exercice s'impose du fait de la montée en puissance des C2D, du démarrage du

C2D Cameroun (rythme de décaissements annuels de 100 M€) et de l'éventualité d'autres C2D importants (Cote d'Ivoire, Congo, Guinée).

Par ailleurs une réforme du mode de financement est annoncée pour début 2007 consistant à ne plus imputer le refinancement des créances Natixis et Banque de France sur les crédits budgétaires du MAE (programme 209), mais par un mécanisme d'annulation de créances libérant ainsi une partie de la contrainte pesant sur le MAE et l'AFD. La question se reposera lors de la réunion du 25 mai 2009 ; l'AFD n'ayant plus de possibilité de financement sur ressources extrabudgétaires de l'Etat, le bouclage financier de l'année 2010 fait appel à des mesures de compensation du budget sur dotations supplémentaires accordées aux programmes 110 et 209.

La réunion du 26 septembre 2007 entérine le traitement des modalités de remise de dette pour Sao Tomé ; compte tenu du faible montant (0,33 M€) son cas est écarté du dispositif C2D et fera l'objet d'une annulation en conversion de créance affectée en complément d'un financement de l'AFD sur un projet de petites infrastructures. De même, le cas d'Haïti fera l'objet en 2010 d'une décision d'annulation sèche.

Lors de la réunion du 12 avril 2010, le comité a débattu de propositions de simplification des documents contractuels demandant d'étudier la fusion en un seul document du contrat C2D et de l'accord-cadre, sinon de la fusion de l'accord cadre et de la convention de compte, voire même de la réunion dans un seul document de l'accord cadre et des conventions d'affectation. Une étude des services juridiques de l'AFD, effectuée à la suite de la discussion de ces propositions, conclura à l'impossibilité de fusionner des documents comportant des signataires et des engagements juridiques différents.

La réunion du 18 janvier 2013 a examiné l'élargissement du champ d'application du C2D par l'introduction du secteur de la gouvernance démocratique et financière ; celle-ci est validée sans toutefois justifier une procédure lourde de révision de la doctrine ; le point est à confirmer lors de la présentation au conseil d'administration de l'AFD du concours apporté au projet justice en Côte d'Ivoire. De son côté l'AFD a souhaité que le comité statue sur la possibilité de recourir à des financements combinant des prêts et des dons à partir de subvention du C2D. Le cas s'était présenté pour le Cameroun sur le programme infrastructure (financement du 2nd pont sur le Wouri), le C2D venant bonifier un prêt souverain de l'AFD permettant d'atteindre 35% de concessionnalité. Le principe du mixage prêt-don a finalement été prohibé de manière à ne pas faire apparaître un subventionnement additionnel par l'Etat de prêts de l'AFD. La question relative à la rémunération de l'AFD pour la gestion du C2D a été renvoyée au dispositif de négociation de la convention cadre Etat-AFD de 2007.

Il n'est pas fait référence dans les documents fournis à la mission à la tenue d'une réunion du comité de pilotage en 2014.

Conclusions sur le fonctionnement du comité de pilotage central

Au regard de la documentation analysée, 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. L'information semble avoir été assez fluide entre les postes et les services, sans doute en raison des différents rappels demandant à être informé suffisamment à l'avance des calendriers et des enjeux des décisions à prendre. Le dispositif de suivi semble avoir bien fonctionné. Sa contribution à l'enrichissement de la doctrine au fur et à mesure des cas traités a été décisive. La référence à cette doctrine et l'interprétation qui en a été faite a donné lieu à une forme de jurisprudence particulièrement utile au bon fonctionnement du mécanisme permettant une certaine équité de traitement des cas des différents pays. Il 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.

Cela a particulièrement été le cas de propositions risquant d'entraîner l'instrument C2D bien au-delà de ses objectifs prioritaires. Le comité de pilotage central semble cependant avoir fait preuve de souplesse et de pragmatisme, gardant une attention particulière aux contextes des situations des pays et aux enjeux des C2D concernés.

Les dispositifs C2D à l'échelle des pays

Si les éléments de doctrine et le pilotage central du C2D dessinent les caractéristiques institutionnelles du dispositif telles qu'elles ont été pensées au niveau global, chaque C2D a été élaboré et mis en œuvre dans un contexte particulier et possède, dans une certaine mesure, un caractère unique.

La deuxième étape du bilan institutionnel a donc consisté en une analyse systématique du fonctionnement institutionnel de chaque C2D. Cette analyse permet de dégager des « dispositifs types », c'est-à-dire des profils de C2D reposant sur des modalités de fonctionnement communes ou proches.

Les principales lignes de comparaison utilisées dans le cadre de cette typologie sont :

- Le principal mode opératoire utilisé : ABG, ABS, approche programme, aide projet;
- Le nombre de secteurs d'intervention retenus, et leur insertion dans les DSRP et DCP;
- Les éléments de justification des modes opératoires et secteurs d'intervention retenus;
- Le niveau d'implication de la société civile;
- Le niveau de coordination prévue/réalisé avec les autres bailleurs de fonds;
- Les modalités de suivi-évaluation du C2D.

Il apparaît que les principaux éléments différenciant, c'est à dire qui détermine la façon dont les dispositifs sont mis en place sont le mode opératoire utilisé, le nombre de secteurs d'intervention et le montant des C2D.

4 catégories se distinguent :

Table 3: Les quatre "profils institutionnels" du C2D

C2D « hors norme »	C2D intermédiaires	C2D intégrés	C2D simplifiés
Côte d'Ivoire, Cameroun	Congo, Guinée, RDC, Mozambique, Mauritanie ¹²	Ghana, Madagascar, Bolivie, Ouganda, Libéria, Nicaragua, Tanzanie, Honduras	Malawi, Rwanda, Burundi
Ils se distinguent par le poids des montants concernés et des niveaux annuels de décaissements, du nombre de points d'application et des problèmes d'absorption engendrés	Ils se distinguent par un montant intermédiaire et une diversité de secteurs et point d'application, ainsi que de 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	Ils se distinguent par leur faible montant et des dispositifs simplifiés de mise en œuvre mais sans se fondre dans des instances multi-bailleurs

Les C2D « hors norme » : cas particulier des C2D au Cameroun et en Côte d'Ivoire

Les C2D au Cameroun et en Côte d'Ivoire constituent des cas spécifiques qui les distinguent de ceux des autres pays en raison des montants concernés, de la diversité des points d'application et des modes opératoires et du dispositif de suivi mis en place.

Des montants élevés nécessitant un traitement spécifique des échéances

Le montant de la dette du Cameroun éligible au C2D était évaluée au démarrage du processus en 2006 à 1 172 M€; ce montant est réévalué aujourd'hui à la veille de la signature d'un 3ème C2D à plus de 1 400 M€. Le montant de la dette de la Côte d'Ivoire éligible au C2D est évalué aujourd'hui à 2 890 M€. A eux seuls, ces 2 pays représentent près de 80% de l'enveloppe globale à traiter en C2D. Chacun d'eux a fait l'objet d'un traitement spécifique de consolidation des échéances annuelles de manière à les rendre à la fois, supportables par les budgets nationaux, et adaptées aux capacités d'absorption locales (dimensionnement des programmes gérables dans les délais impartis, au regard des rythmes de décaissement constatés). Le dispositif de préparation et d'instruction des C2D y a donc été adapté. Néanmoins ces 2 pays ont été rapidement placés en situation d'alerte compte tenu de la situation des soldes créditeurs des comptes C2D à la Banque centrale.

Dans le cas du Cameroun, les échéances du 1er C2D (2006-2011) calculées sur 5 ans ont été établies sur des remboursements annuels de l'ordre de 100 M€, celles du 2nd C2D 2011-2016 sur des remboursements annuels de l'ordre de 60 M€ ; néanmoins la mission de revue à mi-parcours de 2013 notait un solde créditeur en attente de 315 M€ en octobre 2013, soit le montant du 2nd C2D. De ce fait, le travail d'analyse financière et de préparation du 3ème et dernier C2D (montant évalué à 600 M€ en nominal) propose d'en étaler la durée sur 8 ans (2016-2023) pour des échéances annuelles comprises entre 70 et 78 M€.

¹² 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.

Dans le cas de la Côte d'Ivoire, les négociations sur le montant des échéances ont été particulièrement ardues. Elles ont abouti pour le 1er C2D de 3 ans (2012-2015) à des échéances portées de 150 M€ en 2013 à 225 M€ à partir de 2014, et pour le 2nd C2D à des échéances de 225 M€ de 2016 à 2020. La revendication en faveur d'une annulation sèche d'une partie de cette dette et la recherche de modalités de mise en œuvre « à décaissement rapide » ont fortement marqué la préparation et la négociation des C2D mobilisant les responsables du gouvernement de Côte d'Ivoire au plus haut niveau (Premier ministre, Présidence).

Une concentration impossible sur un nombre limité de secteurs

Dans les deux cas, la recommandation de la doctrine portant sur un nombre limité de secteurs de concentration et de points d'application a été inopérante : répartition entre 4 grands secteurs de concentration (hors enveloppe réservée au financement d'études et au pilotage) dans les 2 premiers C2D au Cameroun et de 13 à 15 concours distincts (programmes) par C2D, entre 6 grands secteurs de concentration sur les 2 premiers C2D de Côte d'Ivoire et 15 concours par C2D. On retrouve dans ces deux pays la présence des principaux domaines d'intervention de l'aide française, avec une forte présomption de substitution des moyens financiers du C2D aux autres outils classiques de financement dont les enveloppes ont fortement diminué sur la période sous-revue: éducation et formation professionnelle, santé, développement rural et environnement, développement urbain, eau et assainissement, infrastructures. Cette présomption sera analysée plus en détail suite aux missions de terrain. Ce constat d'un nombre excessif de secteurs d'intervention peut être également partagé dans une moindre mesure sur les cas de la Guinée, de la RDC, du Congo et du premier C2D au Mozambique.

Table 4: Secteurs d'intervention des C2D Cameroun et Côte d'Ivoire (en millions d'euros)

	Cameroun				Côte d'Ivoire			
	C2D1		C2D2		C2D1		C2D2	
	2006-2011	2011-2016	2012-2015	2015-2020	2012-2015	2015-2020	2012-2015	2015-2020
Education	90,0	16,8%	25,0	7,6%	93,0	14,8%	191,0	17,0%
Santé	110,7	20,6%			76,7	12,2%	68,0	6,0%
Agriculture environnement	72,9	13,6%	168,6	51,5%	79,0	12,5%	122,0	10,8%
Infrastructures développement t urbain	230,0	42,9%	111,0	33,9%	238,7	37,9%	386,0	34,3%
Gouvernance					23,0	3,7%	8,0	0,7%
Non affecté multisectoriel			18,0	5,5%	100,5	16,0%	335,0	29,8%
Etudes pilotage	34,0	6,3%	5,0	1,5%	19,1	3,0%	15,0	1,3%
Total	537,6		327,6		630,0		1 125,0	

Cette dispersion a particulièrement alourdi le dispositif d'instruction et de mise en œuvre. On note ainsi pour le cas du 1er C2D au Cameroun que la supervision et le suivi de la mise en œuvre des 2 concours de l'AFD au secteur de l'éducation (CCM 1159 et CCM 3017) ont mobilisé pas moins de 14 missions successives d'experts sectoriels de l'AFD, dont 11 missions de supervision et la participation à 3 revues sectorielles conjointes, au cours de l'exécution des programmes entre 2007 et 2014 ; les 2 concours au secteur de la santé mobilisent une douzaine de missions d'experts sur la même période; le même constat peut être fait sur le secteur de l'agriculture. En revanche, les interventions dans le secteur des infrastructures, là où l'agence AFD a été investie de la fonction de chef de projet, paraissent plus aisées à mettre en œuvre et nécessitent un nombre plus limité de missions d'experts (4 missions entre 2006 et 2013). Dans le cas de la Côte d'Ivoire, on note la même charge du dispositif d'instruction et de supervision (plusieurs missions d'instruction des projets dès 2001-2002, financement

d'une cellule dédiée à la préparation et d'un fonds d'appui, missions de supervision semestrielles régulières) sur les différents secteurs. Des efforts ont cependant été entrepris pour alléger le dispositif de suivi par les experts de l'AFD, regrouper sur une même mission le suivi de plusieurs concours sur un même secteur et confier davantage de responsabilité aux chargés sectoriels en agence.

Les modalités d'intervention sont particulièrement diversifiées

Elles privilégient l'aide projet et l'aide programme; l'aide budgétaire ciblée ou non y reste minoritaire, mais fait discussion au cas par cas.

Ce constat se vérifie dans le cas du 1^{er} C2D Cameroun où des mécanismes d'aide budgétaire sectorielle ont été mis en œuvre ponctuellement pour l'appui au programme sectoriel environnement et forêt (20 M€, soit 3,7% de l'enveloppe C2D), sur un des volets du programme éducation (recrutement d'enseignants vacataires et contractuels dans l'enseignement primaire pour un montant de 37,5 millions d'euros). L'aide projet est exclusive dans le secteur des infrastructures (plus de 40% des engagements du C2D) ; l'aide programme est dominante dans les autres secteurs (éducation, santé, développement rural) ; dans le secteur santé, une partie d'un des concours (organisation et gestion du secteur) est apportée sous forme d'aide programme insérée dans une approche SWAP débouchant sur un suivi budgétaire, une partie est apportée sous forme de concours budgétaire pour le recrutement de 150 personnels de santé (3% de l'enveloppe du concours affecté à la première tranche du programme santé) ; le second concours au secteur se fonde dans un programme mené conjointement avec la KfW et étroitement concerté avec les appuis de la Banque mondiale (financement C2D de 35 M€ sur un total de 57,5 M€ avec les financements de la KfW). Le même constat peut être porté sur le 2nd C2D avec un effort à partir de 2014 pour mobiliser à la demande des autorités camerounaises une aide budgétaire ciblée de 18 M€ destinée à l'apurement des arriérés dans les secteurs sociaux (santé, éducation, agriculture). Les raisons de cette faible part de l'aide budgétaire sur les 2 premiers C2D au Cameroun (11% de l'enveloppe du 1^{er} C2D, 5,5% de celle du 2nd C2D) ont trait à l'analyse fiduciaire de la fiabilité des circuits financiers (analyse du risque fiduciaire), au rapprochement des modes d'intervention d'autres partenaires et à la capacité des maîtrises d'ouvrage locales dans les secteurs concernés.

Répondant à la 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 au Cameroun :

- 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 1^{er} 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 1^{er} 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 2nd 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 1^{er} C2D sous forme d'une aide budgétaire ciblée.

Dans le cas du Cameroun, le choix du recours à l'aide programme est justifié par la reconnaissance d'une bonne capacité des maîtrises d'ouvrage dans les programmes (PNDP, santé, éducation et infrastructures) dotées de cellules techniques d'appui opérationnelles,

parfois renforcées par une assistance technique ou de l'expertise extérieure ; il est également justifié par l'existence d'organismes payeur dont la fiabilité a pu être éprouvée : Fonds routier pour les programmes d'infrastructure, Caisse Autonome d'Amortissement pour les programmes PNDP, santé, éducation et agriculture.

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 en 2013 par une remise en cause par les autorités ivoiriennes des modalités déjà validées par les instances de pilotage, entre autres le souhait d'une part plus importante 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 du risque fiduciaire élevé pour des aides budgétaires massives.

Au final, le 1^{er} C2D maintient une prépondérance de l'aide projet dans les 6 secteurs d'intervention. Les engagements sous forme d'aide budgétaire ont été revus en 2013 et en 2014 pour porter le montant de ceux-ci à 16% de l'enveloppe ; ceci a été rendu possible par réaffectation des moyens prévus dans la part non encore affectée (réserve de 24 M€) et des secteurs agriculture et développement urbain vers des aides budgétaires ciblées servant à l'apurement d'arriérés liés à des secteurs du C2D (arriérés de l'Etat à l'égard des établissements de santé, paiement de fournisseurs de manuels scolaires, etc.).

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 M€ (soit 30% de l'enveloppe) à mobiliser en cours d'exécution sous forme d'aide budgétaire ciblée, à affecter en complément de programmes sous C2D.

Le dispositif de pilotage local y est étoffé. Il ne se distingue pas spécifiquement du cas des autres pays.

Au Cameroun, le dispositif de pilotage et de suivi repose sur :

- le Comité d'orientation et de suivi créé par arrêté du 30 mai 2006 (COS, co-présidé par le ministre de l'économie et des finances et l'Ambassadeur de France et composé d'une vingtaine de membres);
- le comité technique bilatéral (CTB composé de 10 membres, présidé par le Directeur général de la Caisse autonome d'amortissement) pour le suivi du fonctionnement opérationnel;
- le Secrétariat technique d'appui à l'exécution du C2D (STADE C2D), placé auprès du Ministre de l'économie et des finances (Direction du budget), financé sur ressources du C2D.

Les organismes de pilotage semblent s'être réunis de manière assez régulière. Les réunions du CTB, opérationnelles et soutenues par le secrétariat technique sont fréquentes, selon un rythme trimestriel ou semestriel; les réunions du COS sont davantage formelles et espacées.

En Côte d'Ivoire, le pilotage et le suivi reposent sur :

- un Comité d'orientation et de suivi, créé par décret du 13 août 2012 fixant ses attributions, son organisation et son fonctionnement ; présidé par le Premier ministre, il est composé de 14 membres dont les principaux ministres (Finances, Plan et des ministres sectoriels), le Président du patronat, et des représentants du secteur privé et de la société civile ; l'UE, la Banque mondiale et le PNUD y sont associés en tant qu'observateurs ; le COS s'est réuni pour la première fois le 1^{er} octobre 2013;

- un Comité technique bilatéral, présidé par le Directeur de cabinet du Premier ministre, comportant des représentants des ministères économiques (niveau directeurs de cabinet) ; des représentants de la société civile française et ivoirienne y sont associés en tant qu'observateurs ; ses réunions suivent une fréquence trimestrielle;
- un secrétariat technique dirigé par un coordonnateur, assisté de 8 responsables techniques et financiers, financé sur ressources du C2D.

L'implication de la société civile

Au Cameroun, la société civile est formellement représentée dans les instances de gouvernance, le COS en l'occurrence, au sein duquel siègent 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). Avec le deuxième C2D, la société civile est également représentée au CTB dont elle suit les réunions en qualité d'observateur.

La société civile assure également un suivi des C2D dans un objectif de transparence et de redevabilité à l'égard des populations françaises et camerounaises. Ce suivi a pour ambition (i) de coordonner et animer les différentes organisations de la Société Civile afin d'informer le plus largement possible sur les interventions du C2D, (ii) de recueillir et traiter toutes les informations et données relatives aux activités des programmes, aussi bien celles produites par les maîtrises d'ouvrage que celles issues des enquêtes de satisfaction et (iii) d'informer les citoyens des deux pays sur les activités réalisées sur financement C2D et sur l'impact de ces dernières.

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 structure fédérative, à la Centrale syndicale du secteur public (CSP), travail financé par le SCAC à partir de 2007 en vue d'une collecte d'informations sur le terrain, d'organisation de formation et de coordination des acteurs au niveau régional ; les CR du travail de la CSP (3 rapports disponibles) attestent d'une qualité très médiocre et d'un travail souvent hors sujet.

L'association et l'implication de la société civile en Côte d'Ivoire est plus problématique. Le mode de désignation des représentants de la société civile ivoirienne au sein du COS a posé problème ; la CSCI (Convention de la société civile ivoirienne), 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 ; les représentants de la société civile française, présents lors de la réunion du COS du 1er octobre 2013, ont suspendu pour le moment leur participation.

La coordination avec les autres PTF est assez systématiquement recherchée.

La coordination avec les autres PTF est recherchée dès la phase d'instruction des C2D. Les missions d'instruction rencontrent systématiquement les principaux partenaires sur les secteurs de concentration visés au Cameroun : la Banque mondiale, l'UE, la BAD et le FMI. Au Cameroun, la France participe dès le début au comité PPTE aux côtés de la Banque mondiale et des autres bailleurs impliqués dans l'initiative PPTE et le groupe multi-bailleurs constitué pour le suivi du DSRP a été étroitement associé dès le départ, à la mise en place du C2D ; son chef de file est membre désigné pour représenter les autres bailleurs au sein du COS.

L'insertion de plusieurs programmes du C2D au Cameroun dans des programmes conjoints résulte de ces efforts de concertation : concours apporté au programme sectoriel éducation de base soutenu par l'initiative « éducation pour tous » (*fast track*) animée par la Banque

mondiale et financée par un fonds catalytique multi-bailleurs, appui au programme élargi de vaccination mené avec le GAVI, appui à la lutte contre le VIH SIDA mené en complémentarité des actions financées par le Fonds mondial, concours d'appui institutionnel au secteur de la santé fondu dans un programme conjoint mené avec la KfW, concertation étroite avec la Banque mondiale sur les programmes routiers.

La coordination avec les autres bailleurs apparaît plus formelle en Côte d'Ivoire. La Banque mondiale, l'UE et le PNUD sont associés en tant qu'observateurs aux réunions du COS. Une explication peut être donnée par la reprise précoce des interventions de l'aide française en Côte d'Ivoire qui a largement devancé celles des autres partenaires.

Une attention forte portée aux procédures d'exécution

Dans les deux cas les procédures de gestion ont fait l'objet d'une attention spécifique : règles de passation des marchés, ordonnancement des dépenses, paiement. La maîtrise d'ouvrage est confiée aux autorités nationales (en général un ministère ou une Direction clairement identifiés) et le circuit d'exécution suit au plus près les procédures nationales y compris dans le cas de l'aide projet ; les montants des programmes sont inscrits au budget en recettes et en dépenses ; les autorités nationales sont placées en situation de responsabilité dans la mise en œuvre des décisions financières. En contrepartie, les contrats prévoient des dispositions particulières en matière d'audit des comptes des programmes et des dispositions d'avis de non objection de l'AFD sur les tirages opérés sur les comptes spécifiques de chaque programme. Les missions de supervision comportent assez systématiquement une analyse et une appréciation du respect et du bon fonctionnement des procédures.

Ainsi les concours apportés dans le secteur des infrastructures au Cameroun (C2D1) identifie clairement des prérequis : établissement de contrats de ville entre l'Etat et les 2 communautés urbaines de Douala et de Yaoundé qui bénéficient d'une maîtrise d'ouvrage déléguée, audit préalable du FEICOM. Les missions de supervision sur ces programmes notent les points faibles à corriger, ainsi le rapport de la mission de 2009 souligne :

- Le Fonds routier a été conduit à endosser des marchés avant que les crédits aient pu être engagés, son compte se trouvant crédité en fonction des dépenses plus que des engagements. L'explication avancée est une certaine rétention du ministère des finances visant à optimiser les intérêts du compte rémunéré à la BEAC reversés au Trésor;
- Des difficultés de mise en œuvre des audits du guichet investissement du Fonds routier;
- Des retards dans la mise en œuvre des programmes d'entretien routier et l'inefficacité de la cellule C2D du ministère des TP.

En Côte d'Ivoire, le dispositif de mise en œuvre du C2D est complété par la signature d'un arrêté présidentiel spécifique du 4 septembre 2013 ; celui-ci porte sur les procédures et modalités d'exécution des dépenses des projets : gestion budgétaire et comptable, budgétisation et exécution des projets, passation des marchés publics, cadre de suivi des performances. L'attention portée au respect des procédures par les 2 parties a permis d'éviter des écueils dans le contexte particulier de tensions sur la trésorerie de l'Etat et des pressions exercées pour accélérer les décaissements. 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 : introduction de concours financiers à décaissement rapide dans les programmes, redéploiement de certains moyens du 1^{er} C2D sous forme d'aides budgétaires (affectation de la réserve de 24 M€ fin 2013 et redéploiement de 50 M€ en 2014), transfert de certaines parties de programmes à des opérateurs (ECHO dans le secteur santé), insertion dans certains points d'application de financement allant au règlement d'arriérés intérieurs liés à la bonne exécution des programmes et accélération du calendrier de signature du 2nd C2D de manière à permettre

une instruction suffisamment en amont des programmes. Ces mesures ont permis de désamorcer les tensions soulevées en 2013.

Les C2D intermédiaires

Les C2D dits intermédiaires portent sur des montants allant de 69.6M€ pour celui de la Mauritanie à 331M€ pour celui du Congo et ont été déployé sur plusieurs secteurs et une multitude de points d'affectation. Les C2D intermédiaires ont essentiellement eu recours à l'aide projet.

Une diversité de modes opératoires, de secteurs et de points d'affectation

La première caractéristique de ces C2D est le nombre généralement élevé de secteurs et de points d'affectation retenus, à l'exception faite de la Mauritanie. Sur l'ensemble des C2D de cette catégorie, le nombre moyen de secteurs retenus est supérieur à 3 avec un minimum de un seul secteur pour le 2^{ième} C2D Mauritanie et un maximum de 5 pour le C2D Guinée et le 1^{er} C2D Mozambique. De même, le nombre de points d'affectation moyen par C2D est supérieur à 4 avec un minimum de 1 pour le 2^{ième} C2D Mauritanie et un maximum de 7 pour le C2D Guinée. A cela s'ajoute une diversité des modes opératoires. En effet, si l'aide projet a été majoritaire et utilisée pour tous ces C2D (hormis le 2^{ième} C2D Mauritanie), elle a toujours été combinée à des aides budgétaires, à l'exception du C2D Congo qui n'a recouru qu'à l'aide projet.

Pour ces C2D, la question du choix des modes opératoires, des secteurs et points d'affectation a donc été un élément important de la phase de préparation et de négociation du C2D.

Les modalités de sélection des points d'affection et secteurs

Les champs d'expertise de l'AFD et/ou l'existence de projets déjà portés par l'AFD semblent avoir été des éléments centraux lors de la sélection des secteurs et points d'affectation. Il apparaît ainsi que ces C2D se sont largement appuyés sur les projets AFD en ce qui concerne les aides projet. Ainsi, lors du premier C2D Mozambique les aides projets sont venues entièrement en appui de projets déjà identifiés et que l'AFD avait dans son pipeline de projets. A l'occasion du troisième C2D Mozambique le soutien au projet de Parc national, par exemple, s'inscrivait dans la continuité de l'aide apportée par l'AFD entre 2004 et 2009 pour le développement du parc et dans un champ d'intervention plus global – les projets d'aires protégées en Afrique – pour lequel l'AFD disposait d'une solide expérience. De même, en Guinée, dans le champ du développement local, le C2D vient prolonger l'appui financier de l'AFD au Programme d'Appui aux Communautés Villageoises (pACV2) qui arrivait à terme. La sélection des points d'affectation en RDC et au Congo accorde aussi une place importante à l'existence de projets portés par l'AFD. Cela tend à permettre une mise en marche rapide des projets et de bénéficier de davantage de visibilité sur les points d'affectation. L'évaluation du C2D Mozambique de mars 2006 relève précisément la faible implication des autorités mozambicaines dans la sélection des points d'affectation. De même, en RDC, il semblerait que le choix des secteurs d'affectation corresponde aux propositions initiales faites par la France et s'appuie sur le nouveau DCP entre la France et la RDC.

En effet, la cohérence générale entre les secteurs retenus et les priorités des pays bénéficiaires apparaît satisfaisante et participe des éléments ayant guidé la sélection des secteurs. Les modalités de sélection semblent donc répondre à un rapprochement entre les caractéristiques internes à la coopération française et en particulier les champs d'expertise de l'AFD et les priorités du pays bénéficiaires. Par exemple, en RDC, l'existence d'initiatives nationales ou internationales comme le projet PME dans l'éducation de base a été valorisée dans le choix des projets.

La prise en compte des intérêts français (en particulier, intérêts économiques et présence d'entreprises françaises) a aussi pesé sur le choix des points d'affectation, par exemple en termes de visibilité avec la volonté de cibler Kinshasa pour le projet PILAEP2.

Les instances de suivi et d'évaluation

Les modalités de suivi et d'évaluation des C2D intermédiaires ont été diverses. Elles varient en particulier sur leur caractère spécifique ou pas au dispositif C2D. 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.

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 conclus 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.

Au Mozambique, le suivi-évaluation de l'aide budgétaire s'est inscrit dans les dispositifs existants du Plan de Réduction de la Pauvreté Absolue (PARPA), et notamment le Cadre d'Évaluation des Performances (PAF) dont les indicateurs ont été revus lors de la revue conjointe 2004. En ce qui concerne les interventions dans le domaine de la santé, le suivi-évaluation est coordonné à l'échelle de l'ensemble des partenaires au développement intervenant dans ce champs qui assurent le suivi d'indicateurs de performance commun dans le cadre du Processus d'évaluation annuel conjoint. Ainsi, trois instances de suivi ont été créées pour le Système de santé Cabo Delgado. Elles regroupent notamment les bailleurs de fonds et les ONG intervenant dans les secteurs appuyés par le programme. Le Comité de Coordination et d'Orientation (CCO) assure par exemple la cohérence des actions du programme avec le plan stratégique de la province et assure la coordination des différents dispositifs entre eux.

Des modalités d'harmonisation avec les autres PTF à plusieurs niveaux

Les premiers efforts d'harmonisation ont été réalisés lors de la préparation des C2D. Pour chaque C2D, les principaux PTF ont été rencontrés lors des missions préparatoires et ces rencontres semblent avoir participé de la sélection des secteurs et point d'affectation. En RDC, ils ont été rencontrés lors de la mission de négociation puis lors des missions d'instruction. Cela s'est concrétisé par exemple 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.

Ainsi, les investissements du C2D au sein de ce projet (construction scolaire et formation continue) se concentreront ainsi sur des zones géographiques peu couvertes par ces bailleurs.

Les principaux PTF ont aussi été associés aux instances de suivi et évaluation. Lorsque celles-ci étaient spécifiques au C2D, les PTF ont bénéficié du statut d'observateur (RDC, Congo). Dans le cadre des instances existantes, la France a siégé au côté des autres bailleurs de fonds. Au Mozambique, le C2D a permis à la France d'intégrer le G-17, le groupe des bailleurs de fonds qui financent l'aide budgétaire et participe 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.

L'implication de la société civile

A l'échelle du dispositif, la société civile a été impliquée dans les instances de pilotage. Dans les deux pays où un COS a été créé, des représentants de la société civile ont été associés. En Guinée, la société civile est associée au suivi et à la mise en œuvre du C2D dans le cadre du Comité bilatéral de pilotage et de suivi. En Mauritanie, la société civile a été totalement absente du processus d'orientation et de suivi du C2D ; les raisons fournies ont trait à l'absence de structuration des acteurs de la société civile et des relations difficiles avec les pouvoirs publics ; des organisations de la société civile mauritaniennes sont cependant présentes dans le suivi du programme national éducation (associations de parents d'élèves) et dans la mise en œuvre du programme décentralisation et développement local (associations nationales et régionales des Maires). Au Mozambique d'autres formes d'association de la société civile ont également été développées, notamment au sein de l'Observatoire de la Pauvreté, ou du Groupe mozambicain de la Dette (GMD).

En Guinée et en RDC, le C2D flèche une partie des subventions vers l'appui à l'exercice du suivi du C2D par la société civile. En Guinée, la société civile peut bénéficier d'un appui sur l'enveloppe transversale de 7M€ pour l'exercice du suivi du C2D. En RDC, au sein du programme « Fonds d'Etudes et de Pilotage » doté de 6M€, 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 autres 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€ sur 3 ans.

L'implication de la société civile s'observe aussi au niveau des points d'affectation. Dans le cadre du projet de parc lors du 3^{ème} C2D Mozambique, les populations locales semblent avoir été davantage associées à sa gouvernance, notamment au sein du conseil d'administration du Parc où des représentants issus des communautés locales siègent.

Dans le cadre de ces C2D, des efforts d'implication de la société civile ont été réalisés à la fois au niveau du pilotage du dispositif, notamment par le bais des instances prévues à cet effet ainsi qu'au niveau des points d'affectation où des modalités spécifiques d'association ont parfois été envisagé.

Les C2D fortement « intégrés »

Les C2D appartenant à ce groupe ont recouru uniquement ou majoritairement à l'aide budgétaire, qu'elle soit affectée à un secteur ou non affectée et sont venus abondés des fonds multi-bailleurs existants ou instruits dans le cadre d'instances multi-bailleurs. Par ailleurs, ils portent majoritairement sur des montants relativement faibles.

Tous les C2D de ce groupe sont des C2D dits « allégés », à l'exception notable du Ghana et de Madagascar dont les C2D s'élèvent respectivement à 63M€ et 53.2M€. Pour le reste les montants vont de 2.36M€ pour le C2D Nicaragua à 20M€ pour le C2D Bolivie.

Liste des pays entrant dans ce groupe : Madagascar, Ouganda, Nicaragua, Bolivie (partiellement), Libéria, Ghana, Tanzanie, Honduras¹³.

Un recours principal à l'aide budgétaire

La première caractéristique de ces C2D est qu'ils ont recouru exclusivement ou principalement à l'aide budgétaire, mode opératoire « inclusif » puisqu'il se traduit par une contribution directe affectée ou non affectée au budget de l'Etat ou par l'intermédiaire d'un fonds commun. Dans ce groupe, seule la Bolivie a aussi recouru à l'aide projet mais pour 44% des subventions lors du 1^{er} C2D et pour 10% lors du 2nd. Ils sont donc en lien avec les éléments de doctrine du C2D préconisant le recours à l'appui budgétaire lorsque les conditions le permettent. En effet, la doctrine 2002 définit plusieurs conditions permettant un recours efficace à l'aide budgétaire. Cela implique donc une analyse préalable du contexte national, en particulier en matière de processus budgétaire et de gouvernance. Par exemple, le choix de recourir à une aide budgétaire dans le cadre du C2D Nicaragua a été précédé d'une analyse du contexte budgétaire et institutionnel du pays dont il est ressorti que les conditions étaient réunies (existence d'un système intégré de gestion financière et administrative, textes régissant la commande publique ou encore existence de procédures budgétaires complètes et transparentes). Cependant, les documents disponibles ne font pas apparaître ce type d'analyse ou de justification pour tous les C2D qui ont recouru à l'aide budgétaire.

Cela pose donc la question plus générale de la façon dont les secteurs et les points d'application ont été définis pour ces C2D, et en particulier des processus institutionnel, formels ou informels qui ont conduit à ces choix. Conformément à la doctrine, les missions de préparation puis de négociation jouent un rôle important dans ce processus. Les documents disponibles montrent qu'elles se concentrent principalement sur les possibilités d'une aide budgétaire dans le contexte budgétaire et institutionnel, sur l'expérience de l'AFD dans certains secteurs et sur les possibilités de participer aux espaces de dialogue et de concertation entre PTF et gouvernements et de renforcer l'harmonisation et la visibilité de la coopération française (voir ci-dessous). Ce dernier point est largement mis en avant dans les documents consultés.

Cependant, dans le cas du C2D Madagascar, il apparaît que le choix de l'ABG résulte d'un accord de principe entre le chef d'Etat français et son homologue Malgache, alors que la mission de négociation conduite en amont par les représentants du MAE, du MINEFI et de l'AFD suggérerait de recourir à une ABS.

Une intégration forte dans les instances de coordination entre bailleurs

La seconde caractéristique majeure de ces C2D repose sur leur forte intégration dans les instances multi-bailleurs existantes. Cela a le plus souvent pris la forme d'une contribution à un fonds commun et à la participation à l'instance multi-bailleurs mettant en œuvre et suivant ces fonds. Par exemple, au Libéria le C2D a contribué à un fonds commun multi-bailleur pour la santé (*Health sector Pool Fund*) et a participé au comité de pilotage du fonds présidé par le ministre de la santé et associant les principaux PTF du secteur (*Health sector pool funding steering committee*). De même, au Ghana, le C2D a contribué au Mécanisme d'Appui Budgétaire Multi Bailleurs (MDBS), fonds commun participant au financement de la stratégie de réduction de la pauvreté du Ghana.

¹³ Le C2D Honduras appartient à ce groupe dans la mesure où il s'est inscrit dans un fonds commun Education par le biais d'une aide budgétaire sectorielle. Cependant, aucun document n'a été collecté permettant d'en faire un bilan institutionnel plus précis. De ce fait, il n'apparaîtra pas dans la description des C2D intégrés présentée dans la suite du document.

Le MDBS est adossé à une instance de dialogue et de suivi des réformes composé de 10 PTF en 2015. La participation à ces instances permet à la France d'harmoniser son intervention avec celles des autres bailleurs et de profiter d'échanges de pratiques et de mutualiser un certain nombre de mécanisme, notamment au niveau du suivi-évaluation.

Les C2D « intégrés » tendent donc à maximiser la visibilité de la coopération française dans des pays où, qui plus est, elle n'apparaît pas parmi les principaux PTF en volume. Cette visibilité se traduit notamment par une participation au dialogue PTF/Gouvernement que seules les instances multi-bailleurs auraient pu garantir dans ces pays.

Un suivi-évaluation principalement intégré aux dispositifs existants dans le cadre des instances multi-bailleurs

Les C2D appartenant à ce groupe s'inscrivent tous dans des instances multi-bailleurs et cela a pour principale conséquence de fonder une partie du dispositif institutionnel du C2D au sein de ces instances. Cela s'observe tout particulièrement au niveau des modalités de suivi-évaluation.

En effet, le suivi-évaluation du C2D se fait par le biais des dispositifs existants dans ces instances qu'il s'agisse de revues conjointes ou d'indicateurs partagés. A Madagascar par exemple, le C2D s'est inscrit au sein du Cadre de Partenariat (CDP), instance multi-bailleurs dont une des vocations est d'assurer le suivi des aides budgétaires. Un cadre conjoint de suivi a été conçu à cet effet. Il repose sur des indicateurs utilisés par la Banque Mondiale et l'Union Européenne dans le domaine des finances publiques et les secteurs santé et éducation. Cela permet notamment l'évaluation de la performance du Gouvernement lors de revues annuelles conjointes. Par ailleurs des partages de méthodes et de pratiques sont opérés entre bailleurs. De même, en Ouganda, le 1^{er} C2D a contribué, au côté d'autres PTF, au Fonds de lutte contre la pauvreté (PAF). Le PAF a fait l'objet d'examen semestriels et annuels dans le cadre du Budget Performance Report élaboré par le Ministère des Finances.

Les résultats du suivi-évaluation dans ce cadre-là ont pu être effectivement utilisés dans le pilotage du C2D. Par exemple, à Madagascar, le choix de réduire l'intervention en aide budgétaire non affectée lors du 2nd C2D résulte des difficultés observées (faiblesse du processus budgétaire et des outils statistiques notamment) et des résultats des revues conjointes réalisées au sein du Cadre du Partenariat.

Cependant, en fondant le suivi-évaluation du C2D dans des dispositifs plus larges, l'attribution de résultats précis au C2D, indépendamment des contributions des autres PTF, est rendue plus difficile. Il semblerait même que les dispositifs existants se soient largement substitués aux dispositifs spécifiques au C2D. Ainsi, dans le cas du Libéria où l'AFD ne dispose pas de représentation le suivi du C2D semble s'être limité à la participation d'un représentant de l'AFD aux revues sectorielle annuelles. Par ailleurs, le suivi du C2D a pu être délégué à des PTF partenaires comme au Nicaragua où la France a délégué à l'Union Européenne les travaux de suivi du secteur de l'éducation ainsi que de définition et de suivi des indicateurs. Cela a été défini comme une procédure de « partenaire silencieux » impliquant une communication régulière entre la délégation sur place et les autorités françaises.

Une intégration forte dans les stratégies nationales

Les C2D appartenant à ce groupe se révèlent aussi « intégrés » de par leur insertion dans les stratégies nationales du pays bénéficiaire, que ce soit dans le cadre des DSRP ou des stratégies sectorielles.

En effet, et du fait de leur recours à l'aide budgétaire, ces C2D se sont fortement inscrits dans les stratégies nationales. Ainsi, une partie de ces C2D ont directement financé les stratégies

nationales de lutte contre la pauvreté (DSRP le plus souvent) développées dans chaque pays. Parmi ce groupe, cela a été observé en Bolivie, au Ghana, et à Madagascar.

Dans d'autres pays, le recours à des ABS ou des aides programmes a permis d'appuyer certaines stratégies sectorielles du pays bénéficiaire. Ainsi, au Libéria, l'unique C2D a pris la forme d'une ABS en contribution au plan national du secteur de la santé 2011-2021. Au Nicaragua, l'unique C2D a apporté une ABS au programme éducation primaire du Ministère de l'Education. En Ouganda, les deux premiers C2D se sont respectivement inscrit dans le programme de lutte contre le SIDA et le Plan stratégique du secteur de la santé (HSSP2). Pour ces 3 pays, les appuis aux stratégies et programmes nationaux se sont aussi à chaque fois révélés cohérents avec les DSRP du pays bénéficiaire, témoignant de ce fait d'une insertion forte à la fois dans les priorités nationales et dans les objectifs de lutte contre la pauvreté.

Une implication de la société civile difficilement évaluable sur base documentaire

Pour les « C2D intégrés », l'implication de la société civile peut s'appréhender d'une part dans le cadre spécifique du mécanisme C2D (par exemple en phase de préparation et de sélection des secteurs d'intervention), et d'autre part dans celui plus large de l'instance multi-bailleurs ou du programme auquel le C2D vient en appui.

Il apparaît que la stratégie observée par plusieurs de ces C2D est d'encourager l'association de la société civile au niveau des instances multi-bailleurs ou des programmes. Par exemple, dans le cadre du C2D Tanzanie, la société civile est associée en principe au sein du comité d'investissement qui examine et suit l'exécution des budgets et les rapports d'exécution. Par ailleurs, les documents contractuels du C2D font état de la volonté d'associer la société civile. Ainsi, le contrat C2D Ghana stipule que l'association de la société civile devra se faire dans le « cadre général du suivi de la mise en œuvre du GPRS et MDDBS » (article 7 du 1^{er} C2D), respectivement la Stratégie de Réduction de la Pauvreté du Ghana et l'instance multi-bailleurs. De même, le contrat du C2D Madagascar prévoit que la société civile soit associée au suivi du C2D dans le cadre des dispositifs de l'initiative PPTE et de la mise en œuvre du DSRP.

C2D « simplifiés » de faible montant

Cette catégorie croise en partie celle des C2D intégrés puisqu'elle regroupe essentiellement des C2D de faibles montants et dont les modalités de mise en œuvre apparaissent « simplifiées », avec un nombre limité de secteurs d'intervention (1 ou 2). Cependant les 3 pays appartenant à ce groupe (Malawi, Burundi et Rwanda¹⁴) se distinguent des précédents par le fait que le C2D ne s'inscrit pas dans un fonds commun multi-bailleurs ou une instance multi-bailleurs.

Pour le C2D Malawi, le point d'affectation unique est un projet de cartographie géologique du Malawi pour un montant de 10,8 M€, soit la totalité du C2D. Le choix de ce point d'application se fonde sur le document de politique minière du Malawi de septembre 2011 et la stratégie de développement et de croissance du Malawi 2011-2016 qui place le secteur minier dans les secteurs de croissance du pays, mais n'a pas d'écho avec une stratégie française dans ce pays, si ce n'est le soutien apporté à celle d'un opérateur français du secteur. La supervision du concours C2D est placée sous la responsabilité d'un comité de coordination, présidé par le Directeur de cabinet du ministère des finances et auquel participe un représentant de l'Ambassade. Ce comité est secondé par un comité de pilotage

¹⁴ Le C2D Rwanda appartient à ce groupe dans la mesure où le C2D de 3,29M€ a pris la forme d'une aide projet pour le développement de l'accès au réseau électrique des zones rurales. Cependant, aucun document n'a été collecté permettant d'en faire un bilan institutionnel plus précis. De ce fait, il n'apparaîtra pas dans la description des C2D intégrés présentée dans la suite du document.

du projet en charge du suivi courant. Le concours mis en œuvre sous forme d'aide projet, comporte 2 composantes : gestion du projet (600 000 €), et réalisation du travail de cartographie géologique (10 212 758 €), dont un volet relatif au renforcement de capacité des services des mines.

Pour le C2D Burundi, une mission d'instruction tripartite (novembre 2009) a permis de cibler le contenu des appuis sur la qualité de l'enseignement primaire. Cette orientation est en phase avec le CSLP en vigueur depuis 2007 et les priorités de la coopération française, en particulier le DCP de 2006 qui accorde une priorité au secteur de l'éducation. Elle se situe dans la continuité des interventions de l'AFD qui apporte depuis 2008 un concours significatif (10 M€) au programme sectoriel de développement de l'éducation et de la formation (PSDEF) en préparation de la soumission de ce programme à l'initiative multi-bailleurs « fast track », une partie importante de ce concours étant versée via un fonds de concours commun pour le secteur éducatif (FCE). Le contenu du C2D, d'un montant de 2,6 M€ porte sur la prise en charge du recrutement d'enseignants et est mis en œuvre sous forme d'une aide budgétaire sectorielle échelonnée sur 3 ans. Le prolongement des appuis existants de l'AFD sur le secteur de l'éducation fait de la France un partenaire durable du PSDEF au Burundi au côté de la Belgique et de la Banque mondiale.

Le suivi de l'exécution du C2D a fait l'objet de 2 missions répertoriées dans les documents par des aides mémoires :

- une mission de supervision des concours de l'AFD au système éducatif au Burundi réalisée du 29 février au 9 mars 2012, conjointement avec la coopération technique belge;
- une nouvelle mission de supervision de l'AFD du 20 au 27 septembre 2012 ; cette dernière mission était également en charge de la préparation d'un nouveau concours de 5 M€ au PSDEF ; elle dresse le constat du retard de la mise en œuvre du 5ème reversement de l'AFD reporté de 6 mois à fin 2012 dans l'attente du dernier rapport d'exécution d'utilisation des fonds C2D ; une revue sectorielle est attendu en 2013 en vue d'établir un bilan des stratégies dans le domaine de l'éducation.

Pour les C2D Malawi et Burundi, le niveau d'implication de la société civile ne peut être observé sur la base des documents collectés. L'analyse sera complétée par les résultats de l'enquête de perception et par l'analyse de documentation complémentaire.

Annexe 5 : Bilan Financier du C2D

Le bilan financier fait un état des lieux financier du dispositif C2D au niveau de chaque pays et pour l'ensemble des 18 pays inclus dans le champ de la revue. Il s'articule autour de plusieurs axes d'analyse des opérations du C2D :

- Les remboursements des créances de dette couvertes par le C2D, par les pays bénéficiaires à la France (ci-après désignés sous le terme de « remboursement »);
- Les versements de la France sur les comptes des Banques centrales des pays bénéficiaires sous forme de dons et faisant suite à la constatation du remboursement des créances (ci-après désignés sous le terme de « versement »);
- Les décaissements depuis les comptes des Banques centrales des pays bénéficiaires pour le financement des points d'affection tel que décidé dans les contrats et les conventions C2D. L'analyse se limitera au décaissement de premier niveau à savoir les flux sortants du compte de la Banque centrale du pays bénéficiaire (ci-après désignés sous le terme de « décaissement »);
- Les soldes cumulés à la Banque centrale des pays bénéficiaires ;
- Les évolutions de l'engagement français dans les pays bénéficiaires, et les potentiels effets des C2D sur cet engagement, notamment sous l'angle de l'existence potentielle d'un « effet d'éviction »;
- Les modalités d'exécution des C2D privilégiées, à savoir aide budgétaire globale (ABG), aide budgétaire sectorielle (ABS), approche programme et aide projet (le périmètre de chaque modalité sera défini dans le corps de l'analyse ci-après);
- Les secteurs d'intervention privilégiés et les phénomènes de concentration sectorielle.

Le bilan financier est présenté en trois étapes :

1. Un état des lieux financier à l'échelle de l'ensemble des pays : situation au 31/12/2014 et évolution entre 2001 et 2014.
2. Un bilan par pays : fiche pays présentant les principales données financières et identification de profil de C2D sur des critères propres au bilan financier et possibles liens avec les caractéristiques institutionnelles observées.
3. Une analyse de l'évolution des versements C2D et de l'APD française : analyse d'un possible « effet d'éviction ».

Note méthodologique : le présent bilan financier porte sur la période 2001-2014. Les données relatives à l'année 2015 n'ont pas été considérées dans les calculs afin de ne pas biaiser l'analyse en disposant de données partielles pour cette année. Cependant, elles ont pu alimenter les explications des données statistiques produites. Par ailleurs, les analyses ci-après se limitent aux données disponibles et considérées comme suffisamment robustes pour produire des analyses consolidées. Ainsi, les données indisponibles seront indiquées au cas par cas dans la suite du bilan financier

Des droites de tendance pourront être utilisées. Néanmoins, elles seront utilisées lorsque le recul temporel sera jugé suffisant pour constater des tendances. Elles n'apparaîtront donc pas systématiquement sur les graphiques.

Etat des lieux financier des opérations de C2D

Situation et montants consolidés au 31/12/2014

Remboursement et versement

Le tableau ci-dessous présente la situation des opérations financières des C2D au 31/12/2014. Les pays sont ordonnés en fonction du montant qu'ils ont perçu (donc des versements) dans le cadre du C2D, tous C2D compris.

Table 5: Remboursement des créances de la France et versements effectués par la France aux Banques centrales, au 31/12/2014 (en M€).

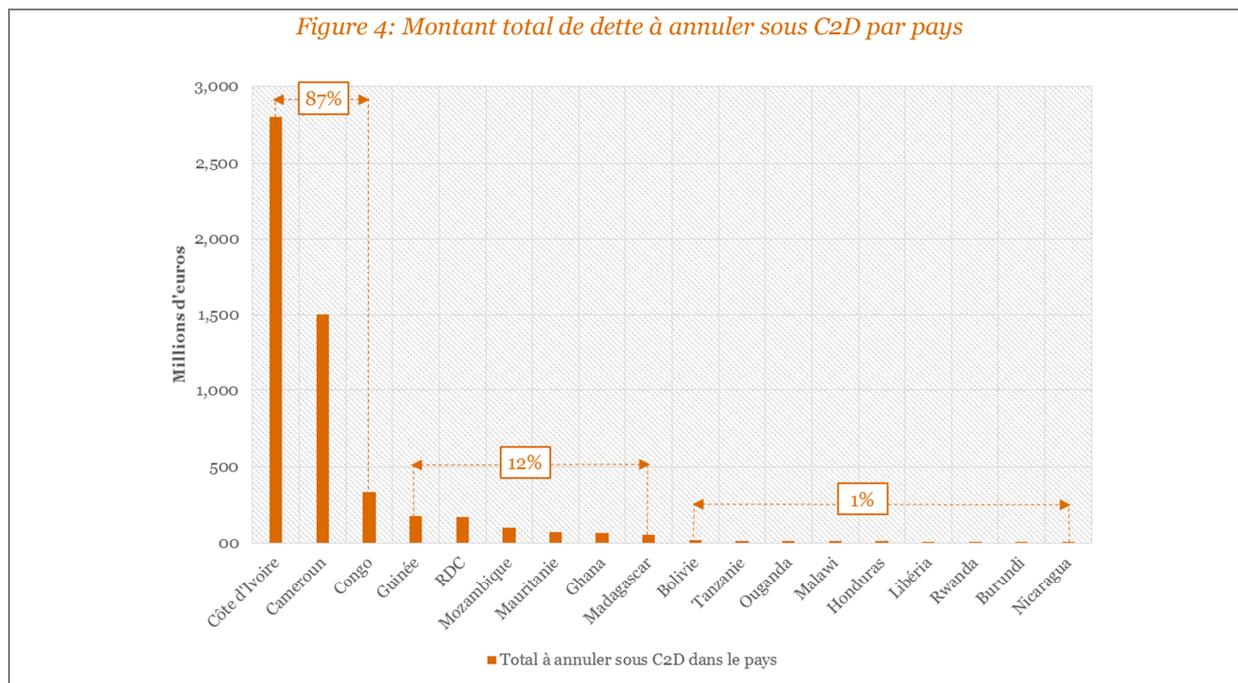
Pays	Remboursement	Versement	Total dette à annuler sous C2D	Part déjà annulée
Cameroun	805.3	805.3	1500.0	54%
Côte d'Ivoire	405.0	405.0	2900.0	14%
Congo	80.1	80.1	331.0	24%
Mozambique	78.6	78.6	95.7	82%
Ghana	63.0	63.0	63.0	100%
Madagascar	49.5	49.5	53.2	93%
Mauritanie	47.1	47.1	69.6	68%
RDC	36.5	36.5	170.4	21%
Guinée	33.0	33.0	171.0	19%
Bolivie	19.4	19.4	20.0	97%
Tanzanie	11.3	11.3	12.7	89%
Ouganda	11.3	11.3	11.3	100%
Rwanda	3.3	3.3	3.3	100%
Burundi	2.6	2.6	2.6	100%
Libéria	2.4	2.4	3.9	61%
Honduras	6.3	6.3	10.5	60%
Malawi	4.0	4.0	10.8	37%
Nicaragua	2.4	2.4	2.4	100%
Total	1661.1	1661.1	5331.4	31%

Note méthodologique : le calcul de la « part déjà annulée » considère les montants versés comme correspondant aux dettes déjà annulées. Cela repose sur un raisonnement statistique visant à produire un résultat pertinent sur le plan financier, et non sur un raisonnement administratif, identifiant le moment effectif d'annulation de la dette des pays bénéficiaires.

Par ailleurs, l'expression « part déjà annulée » renvoie à la notion de refinancement par dons des créances de dette remboursées. Dans la suite du document l'expression « part déjà annulée » sera privilégiée.

Le Cameroun, la Côte d'Ivoire, et le Congo sont logiquement les pays ayant remboursé puis perçu les montants les plus importants. Cela s'explique par les montants des C2D de ces pays, relativement très importants par rapport aux autres C2D. Ils représentent, en effet, près de 86% de la dette totale à annuler sous C2D comme illustré dans le graphique ci-dessous.

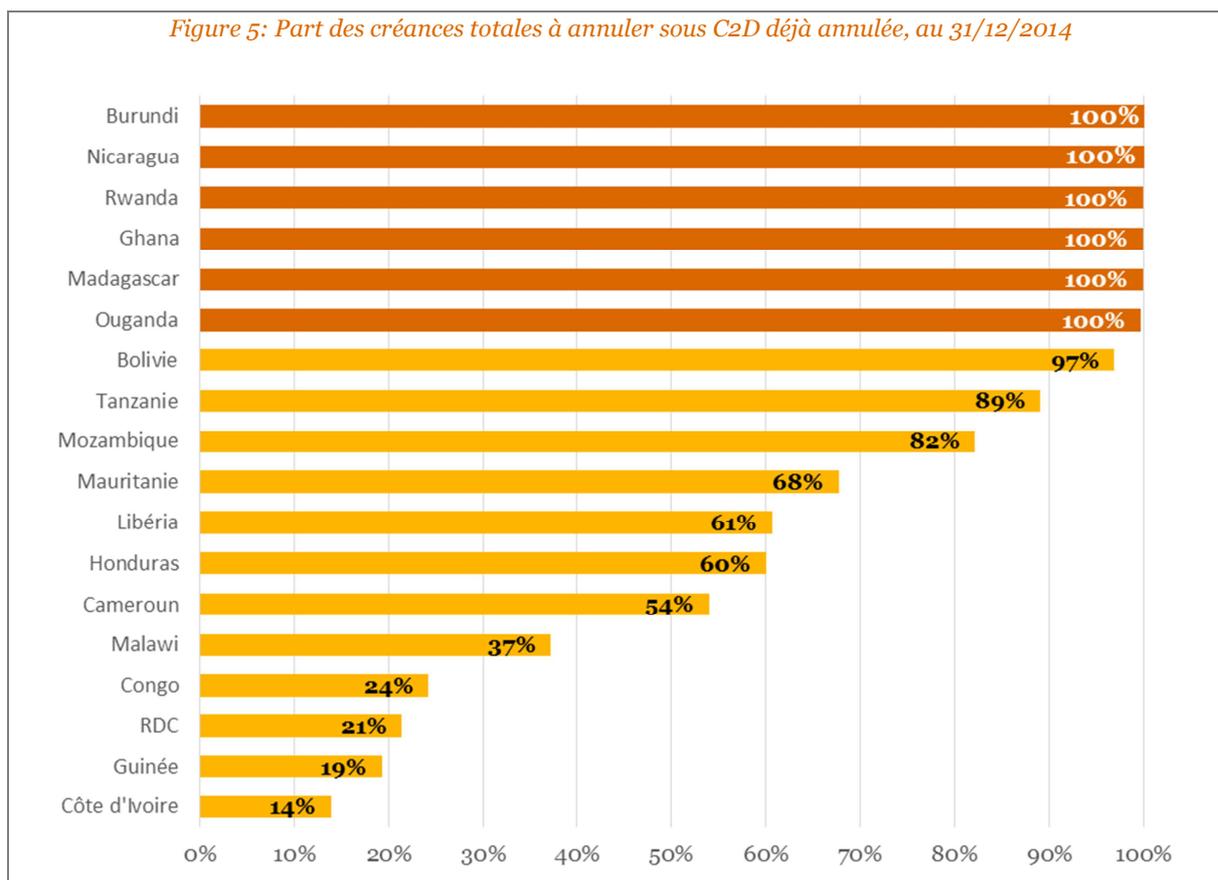
Figure 4: Montant total de dette à annuler sous C2D par pays



Outre le montant des C2D, les différences entre pays en matière de remboursement ou de versement s'expliquent par les dates de signature des C2D. Ainsi, alors que le Congo dispose d'un montant total à refinancer en dons sous C2D plus de trois fois supérieur à celui du Mozambique (331 M€ contre 95,7M€), leur niveau de remboursement ou de versement sont proches (80,1 M€ pour le Congo contre 78,6M€ pour le Mozambique). En effet, le Mozambique a signé son premier C2D le 30 novembre 2001 alors que le premier C2D du Congo a été signé le 29 septembre 2010.

Au total, le 31/12/2014, 1658,7 millions d'euros avaient été remboursés à la France par les pays bénéficiaires dans le cadre du C2D. Le même montant avait été versé par la France sur les comptes des Banques centrales des pays bénéficiaires (un écart de moins de 5000 € entre remboursement et versement est observé sur la période, cela est résiduel et provient des remboursements perçus fin 2014 et qui devaient être reversés début 2015). Ce montant représente 31% du montant total à annuler sous C2D pour ces pays (5331,4 M€). Cela donne une indication du degré d'avancement du processus C2D dans son ensemble (en matière d'annulation de dette). En d'autres termes, un tiers des montants totaux de dette à annuler avait été annulés fin 2014. Le graphique ci-dessous présente le niveau d'avancement par pays dans le processus C2D

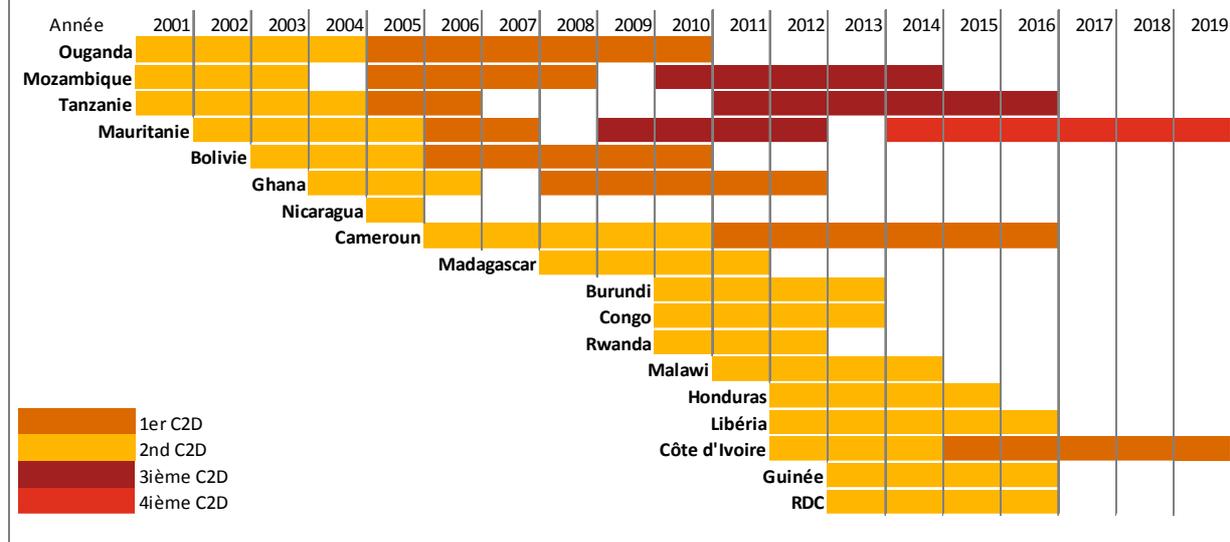
Figure 5: Part des créances totales à annuler sous C2D déjà annulée, au 31/12/2014



Le graphique ci-dessus donne une image à fin 2014 du degré d'avancement des pays dans le processus C2D. Cinq pays avaient clôturé leur C2D (Burundi, Nicaragua, Rwanda, Ghana, Ouganda), c'est-à-dire annulé l'ensemble de leur dette éligible au C2D. La Bolivie, le Malawi et le Honduras sont censés avoir clôturé leur C2D au 31/08/2015.

Naturellement, il convient de considérer les dates de signature des C2D qui expliquent pour une grande partie les écarts observés. Ainsi, la frise ci-dessous présente le calendrier des différents C2D pour chaque pays.

Figure 6: Chronologie des C2D dans chaque pays : période de couverture des C2D telle que prévue au moment de la signature de chaque C2D



Décaissements

Le tableau ci-dessous présente la situation des décaissements au 31/12/2014.

Table 6: Montants versés et décaissés depuis le compte Banque centrale dans les pays bénéficiaires, au 31/12/2014, en M€.

Pays	Versement (V)	Décaissement (D)	Soldes cumulés à la BC (V-D)	Taux de décaissement
Cameroun	805.3	555.4	249.9	69%
Côte d'Ivoire	405.0	244.3	160.7	60%
Congo	80.1	4.5	75.6	6%
Mozambique	78.6	73.5	5.1	93%
Ghana	63.0	62.7	0.3	99%
Madagascar	49.5	48.8	0.7	99%
Mauritanie	47.1	38.8	8.4	82%
RDC	36.5	0.0	36.5	0%
Guinée	33.0	4.0	29.0	12%
Bolivie	19.4	n.a	n.a	n.a
Tanzanie	11.3	9.4	1.9	83%
Ouganda	11.3	11.3	0.0	100%
Rwanda	3.3	3.3	0.0	100%
Burundi	2.6	2.6	0.0	100%
Libéria	2.4	2.4	0.0	100%
Honduras	6.3	n.a	n.a	n.a
Malawi	4.0	n.a	n.a	n.a
Nicaragua	2.4	n.a	n.a	n.a
Total	1661.1	1060.8	600.2	64%

Note méthodologique : L'indication « n.a » signifie que les données sont indisponibles. Le taux de décaissement présenté dans le tableau ci-dessus correspond au taux de décaissement global, c'est-à-dire au rapport entre le total des décaissements sur la période du C2D dans chaque pays (tous C2D confondus) et les versements totaux sur la période.

Au total fin 2014, 64% des montants versés aux Banques centrales des pays bénéficiaires avaient été décaissés et 600,2M€ étaient immobilisés dans les comptes des Banques centrales et donc indisponibles pour les deux parties.

La situation des pays au regard de leur niveau de décaissement sur la période apparaît très variée et permettent de distinguer 4 groupes :

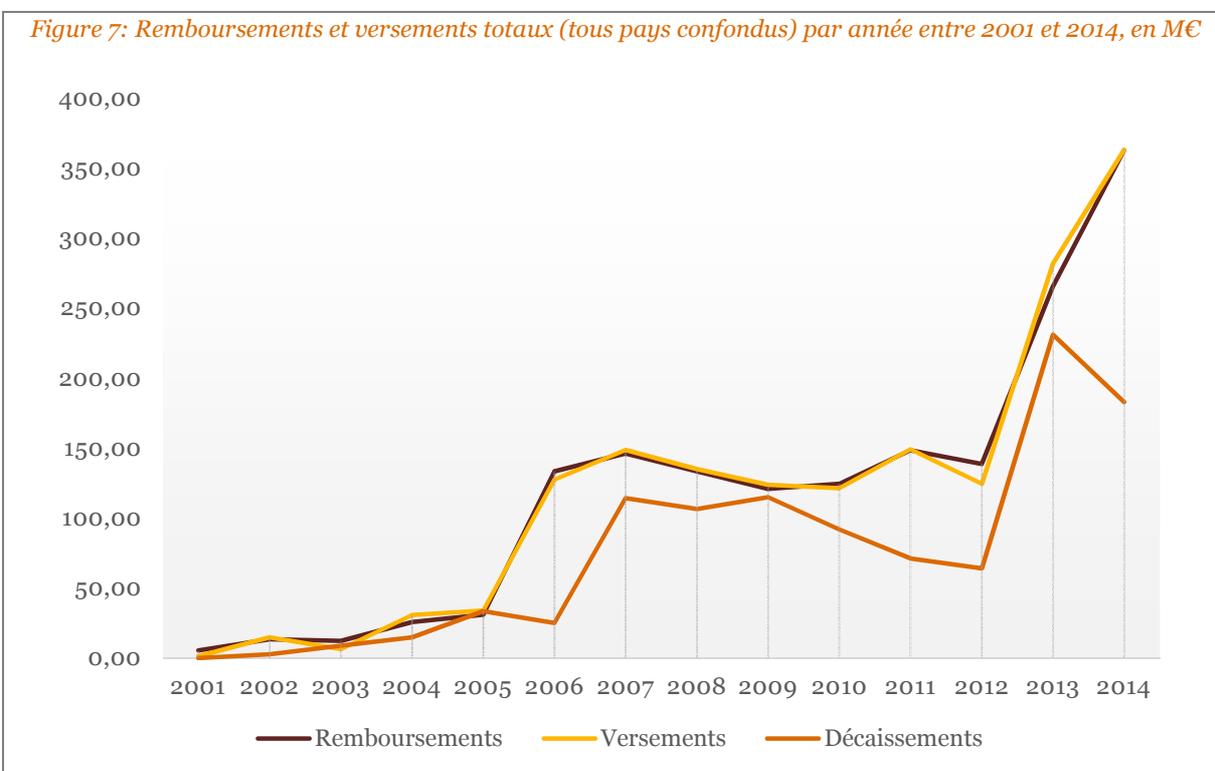
- Les pays qui ont clôt leur C2D et ont décaissé l'ensemble des fonds versés sur le compte Banque centrale, à l'exception de montants mineurs restants au Ghana et à Madagascar ;
- Le Libéria (100%), le Mozambique (93%), la Tanzanie (83%), la Mauritanie (82%) présentent des taux de décaissement élevés;
- Le Cameroun (69%) et la Côte d'Ivoire (60%) présentent des taux moyens qu'il faut mettre en regard avec les montants très élevés versés à ces pays dans le cadre des C2D;
- Enfin 3 pays présentent des taux de décaissement très faibles : le Congo (6%), la RDC, qui n'avait pas décaissé fin 2014 et la Guinée (12%).

Pour 4 pays (Bolivie, Honduras, Malawi, Nicaragua), les données relatives au décaissement ne sont pas disponibles. Ces pays ne sont donc pas intégrés à l'analyse.

L'analyse détaillée des décaissements par pays permettra de préciser l'analyse pour ces pays, en particulier ceux présentant des taux de décaissement très faibles.

Présentation dynamique des remboursements, versements et décaissements entre 2001 et 2014

Cette section présente les évolutions des remboursements, versements et décaissements année par année entre 2001 et 2014.



Note méthodologique : le calcul des remboursements, versements et décaissements par année se base sur la consolidation des données des échéanciers des C2D.

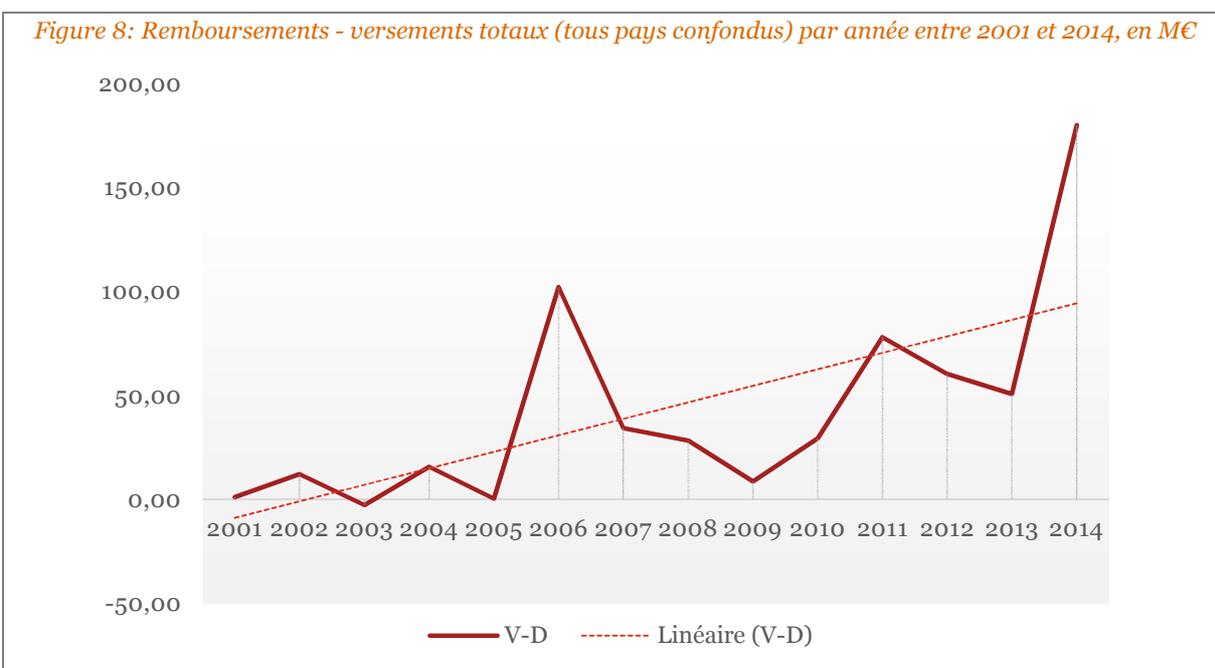
On observe sur le graphique ci-dessus une montée en charge du dispositif C2D sur la période 2001 et 2014. En 2002, les versements dans le cadre du C2D représentaient 14,9 M€ contre 362,9M€ pour l'année 2014. Cela s'explique par le nombre croissant de pays bénéficiant de C2D, ils étaient 4 en 2002 contre 18 en 2014. De surcroît, le lancement de C2D portant sur des montants très importants au Cameroun (2006), au Congo (2010) et en Côte d'Ivoire (2012) a largement contribué à la nette augmentation des montants remboursés et versés observables à partir de 2012. Les montants remboursés et versés ont ainsi été multipliés par presque 3 entre 2012 et 2014, passant de 124,5M€ à 362,9M€.

Les remboursements et les versements suivent une évolution conjointe et portent sur des montants quasiment identiques. Les écarts entre remboursements et versements ne dépassent jamais plus de 6M€ sur une année, les écarts tendant à se compenser d'une année sur l'autre. Seule exception, l'année 2012 où les remboursements excèdent les versements de 14M€. Ce décalage sera compensé l'année suivante, en 2013, où les versements seront supérieurs de plus de 16M€. Sur l'ensemble de la période on observe un équilibre entre remboursement et versement.

Les décaissements suivent logiquement l'évolution des remboursements et des versements avec une augmentation importante et globale sur la période, un accroissement entre 2005 et 2007, une stagnation voire un léger déclin entre 2007 et 2012 et un accroissement net à partir de 2012. L'année 2014 apparaît néanmoins comme une exception notable puisque que pour la première fois (à l'exception de l'année 2011 mais dans une moindre mesure)

versements et décaissements connaissent une évolution sensiblement opposée. En effet, les versements augmentent de 28% entre 2013 et 2014 (de 281,83M€ à 362,88M€) alors que les décaissements diminuent de 20% sur la même période (de 231M€ à 182,79M€).

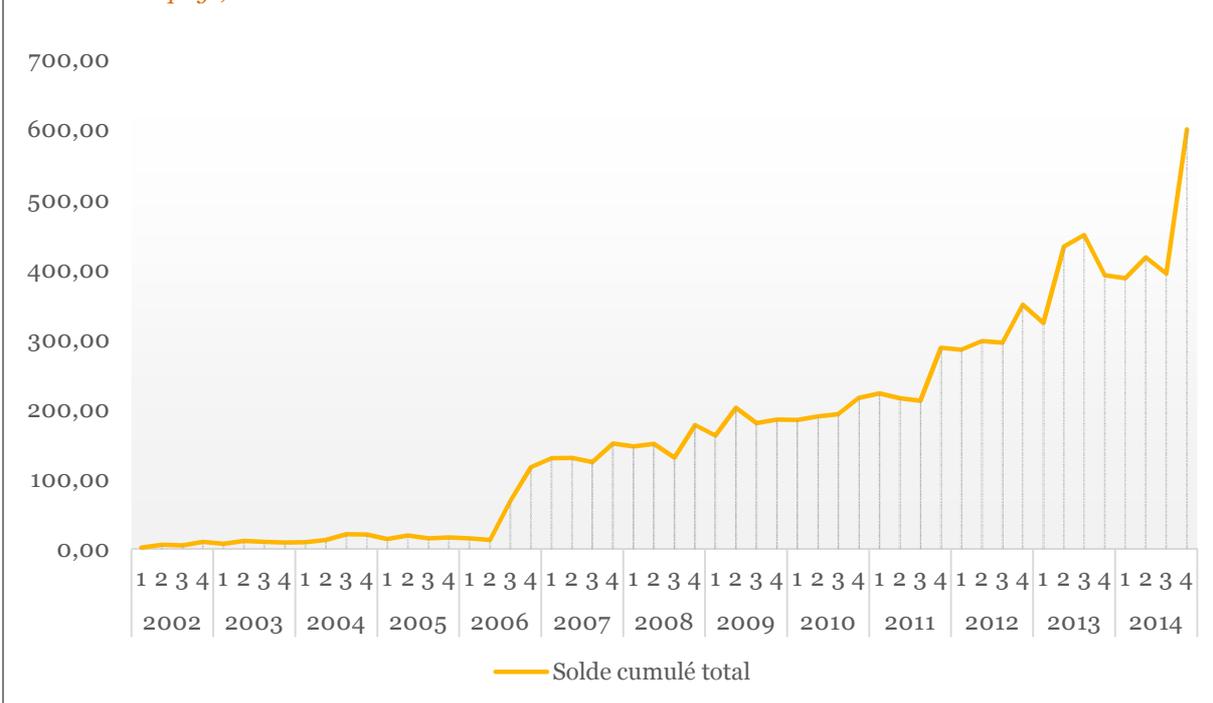
S'ils connaissent une évolution parallèle, les décaissements restent en volume systématiquement inférieurs aux versements, à l'exception de l'année 2003 où les décaissements excédaient les versements. Afin d'observer les écarts entre versement et décaissement et leur évolution sur la période, il convient d'observer l'évolution du solde versement – décaissement (V-D) par année, telle que donnée dans le tableau ci-dessous.



Les années 2006 et 2014 marquent les pics dans l'évolution du solde V-D. Dans les deux cas, cela découle d'une augmentation forte des versements sur l'année couplée à une diminution des décaissements cette même année, creusant d'autant plus l'écart entre les deux valeurs et donc les montants immobilisés sur les comptes des Banques centrales (voir figure 13).

Sur la période, on observe une augmentation tendancielle de l'écart entre versements et décaissements, cela peut témoigner d'une capacité globale de décaissement insuffisante et a pour principale conséquence d'accroître les montants immobilisés sur les comptes des Banques centrales, tel que présenté dans le graphique ci-dessous.

Figure 9: Evolution du montant trimestriel total sur les comptes des Banques centrales, montant cumulé pour l'ensemble des pays, en M€.

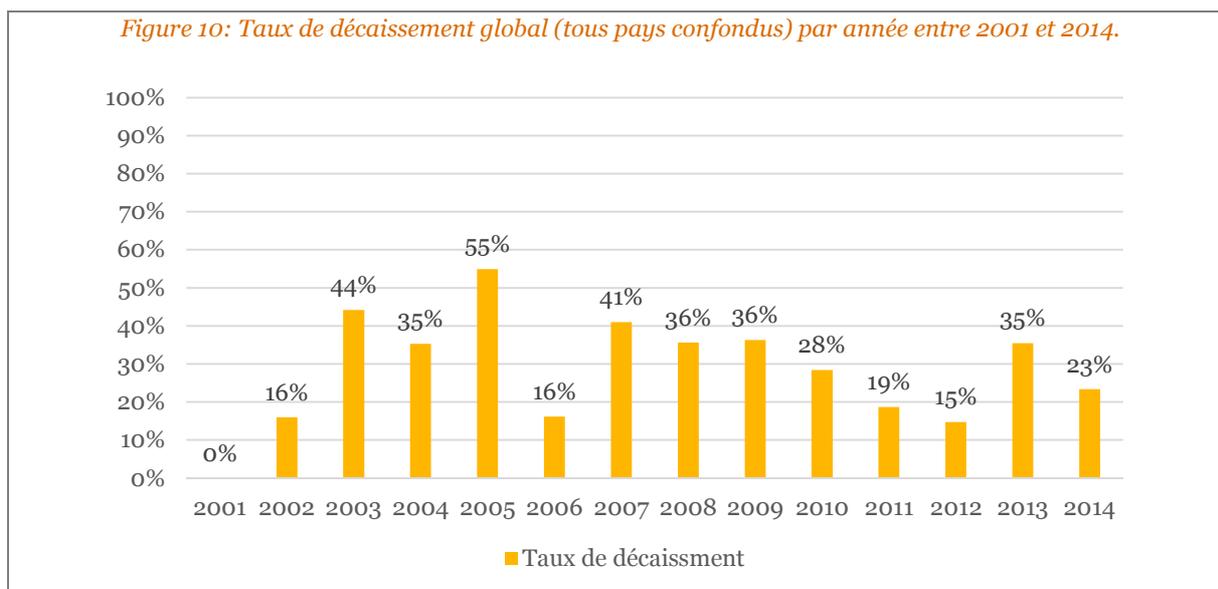


Note méthodologique : les soldes trimestriels ont été calculés sur la base des échéanciers de remboursements, versements et décaissements. Ici, le graphique présente les soldes cumulés par année. Les soldes ont été relevés en mars (1), juin (2), septembre (3) et décembre (4) de chaque année.

Les montants immobilisés sur les comptes des Banques centrales des pays bénéficiaires ont connu une augmentation constante entre 2002 et 2014. Cette augmentation a été faible entre 2002 et 2006 avec un solde cumulé dans les comptes Banques centrales de 2,52M€ au premier trimestre 2002 contre 17,1M€ au 4^{ème} trimestre 2005.

Les montants immobilisés s'accroissent rapidement à partir de 2006 avec une augmentation de plus de 770% entre le 3^{ème} trimestre 2006 (68.92M€) et le 4^{ème} trimestre 2014 (600.2M€). Cela s'explique en grande partie par l'augmentation du nombre de C2D et en particulier le lancement des C2D importants (Cameroun, Côte d'Ivoire et Congo) qui se sont traduits par une augmentation nette (voir figure 11) des montants versés sur les comptes Banques centrales. Néanmoins, le maintien de taux de décaissement par année faibles, tels que présentés dans le graphique ci-dessous, n'a pas permis d'absorber l'accroissement des versements et a même participé à accentuer cette tendance.

Figure 10: Taux de décaissement global (tous pays confondus) par année entre 2001 et 2014.



Note méthodologique : le taux de décaissement par année est calculé sur la base des montants disponibles dans les comptes des Banques centrales en année n (soit les versements cumulés sur les comptes Banque centrales jusqu'en année n moins les décaissements jusqu'en année n-1) et les décaissements réalisés en année n. Cela permet de tenir compte de la « réalité » des décaissements par rapport aux ressources disponibles à un moment donné.

Entre 2001 et 2014 le taux de décaissement global est de 64%. Il connaît une évolution relativement cyclique avec des pics en 2003, en 2005, en 2007 et en 2013, et des creux en 2002, 2006 et 2012. Cela pourrait traduire des mouvements de compensation d'une année sur l'autre causés par le décalage dans le temps entre les versements et les décaissements.

Chiffres clés à retenir

1661,1M€ ont été remboursés par les pays bénéficiaires dans le cadre du C2D, le même montant leur a été versé.

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

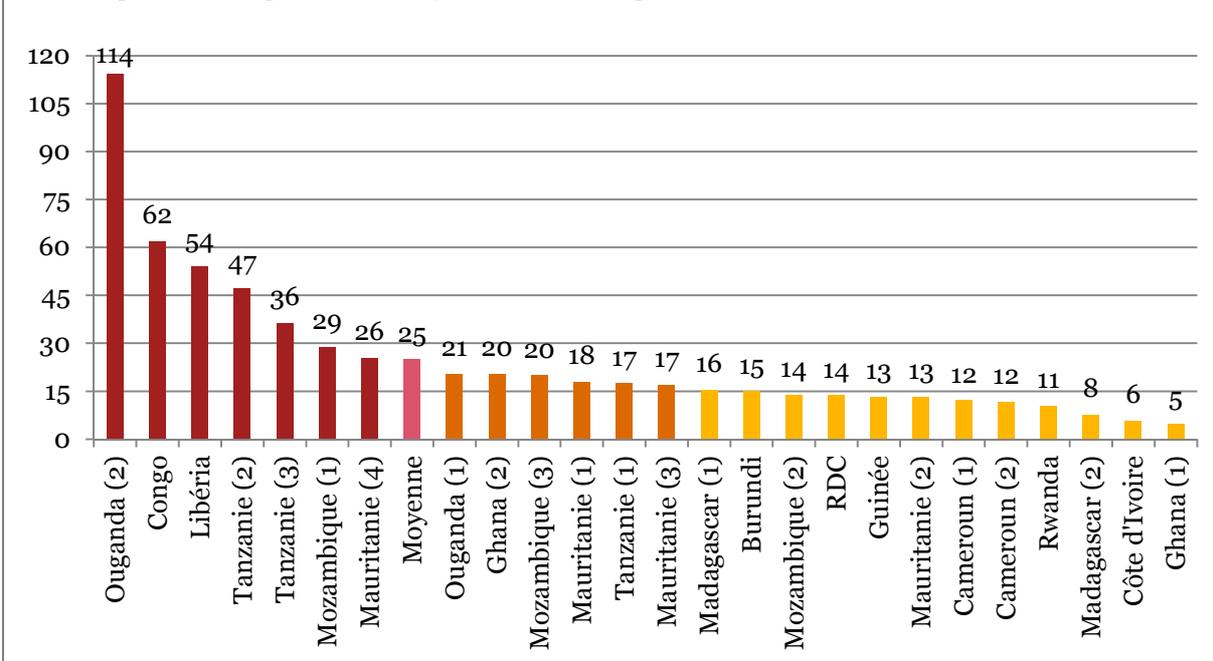
63% des montants refinancés sous C2D avaient été décaissés au 31/12/2014, soit 1052 M€.

600,2M€ étaient immobilisés sur les comptes des Banques centrales dans les pays bénéficiaires au 31/12/2014.

Délais de refinancement

Le graphique ci-dessous permet d'observer le délai moyen de refinancement dans le cadre du C2D.

Figure 11: Délai moyen entre le remboursement de la créance par le pays bénéficiaire et le versement effectué sur le compte de la Banque centrale, en jours ouvrables et par C2D. (1)= 1er C2D



Le délai prévu pour le reversement des fonds dans le cadre du C2D est de 15 jours ouvrables. En moyenne, toutefois, le délai atteint 24.8 jours ouvrables. 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. L'analyse des délais de versement par échéance sur ces 4 pays montre des délais très importants concentrés sur un nombre restreint d'échéances. Cela traduit des dysfonctionnements plus ponctuels que structurels.

Choix des modalités d'exécution

Cette section décrit et analyse les instruments d'exécution des C2D. Elle donne une image globale au 31/12/2014 et les évolutions entre 2001 et 2014 des instruments privilégiés.

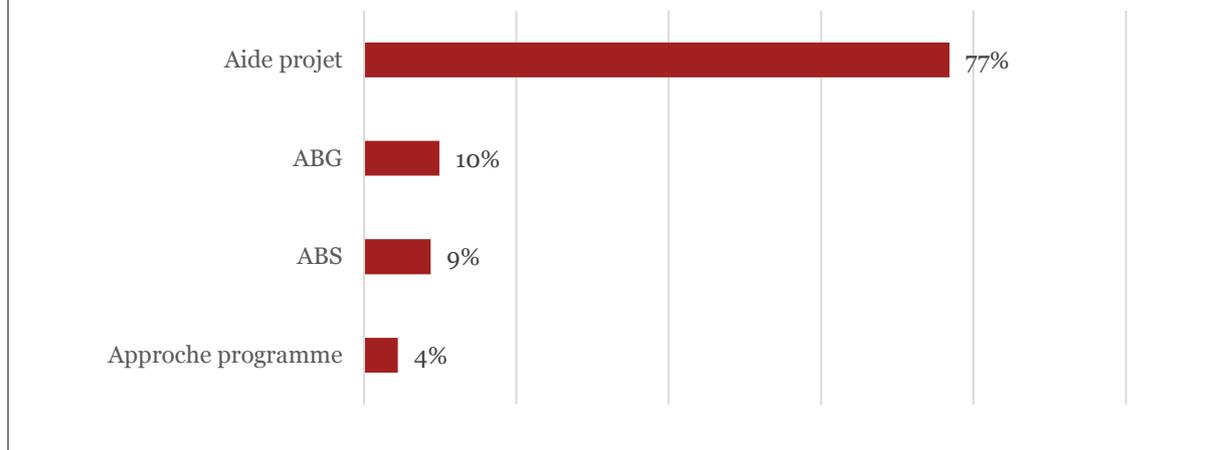
Note méthodologique : Le périmètre des différentes modalités a été défini en se basant sur la doctrine de 2002 comprenant :

- Les aides projet qui incluent l'ensemble des soutiens à des projets spécifiques pour une période définie et dans un champ d'intervention précis et relativement circonscrit ;
- L'approche programme qui inclut le financement de plusieurs projets au sein d'un même programme structuré dans le cadre d'un financement pluri-annuel. Elle emprunte donc les modalités de l'aide projet mais avec une visé programme proche des aides budgétaires sectorielles ;
- Les aides budgétaires sectorielles (ABS) qui incluent les aides budgétaires affectées : affectation sur des lignes budgétaires d'un programme sectoriel, les aides budgétaires dans un fonds spécial d'un programme sectoriel, les versements dans des fonds d'investissements ou dans des pots communs de programmes sectoriels ;
- Les aides budgétaires globales (ABG) regroupant les aides budgétaires non affectées avec versement des fonds sur le compte du Trésor du pays bénéficiaire ou dans des fonds multi-bailleurs, sans points d'affectation préalables. Ce canal est soumis à des conditions liées au risque

fiduciaire et à la qualité de la dépense dans le pays bénéficiaire. En particulier, le recours à cette solution nécessite une approche commune avec l'ensemble des bailleurs de fonds, une intégration avec les programmes du FMI et l'instauration d'un dialogue avec le gouvernement du pays bénéficiaire.

Le classement des interventions selon leurs modalités d'exécution reprend les informations données dans les conventions d'affectation des C2D.

Figure 12: Répartition des fonds C2D par modalités d'intervention (calculé sur les montants approuvés), au 31/12/2014.

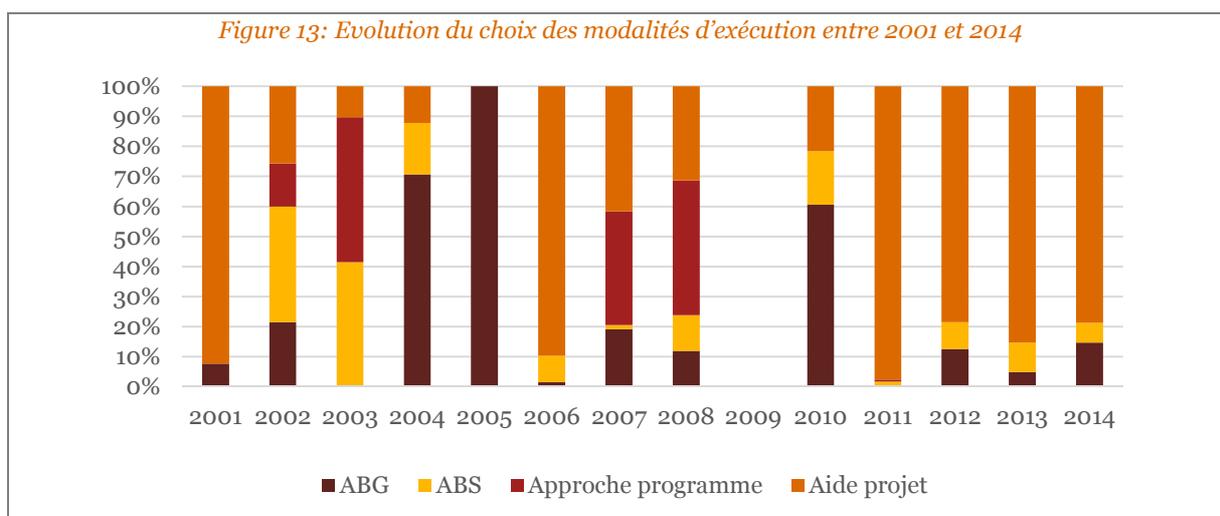


Note méthodologique : la part de chaque modalité a été calculée sur la base des montants approuvés, tels que présentés dans les conventions d'affectation.

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.

Cela apparait en contradiction avec la doctrine C2D qui en 2006 préconise de privilégier le canal des aides budgétaires lorsque les conditions du pays bénéficiaire le permettent.

Figure 13: Evolution du choix des modalités d'exécution entre 2001 et 2014



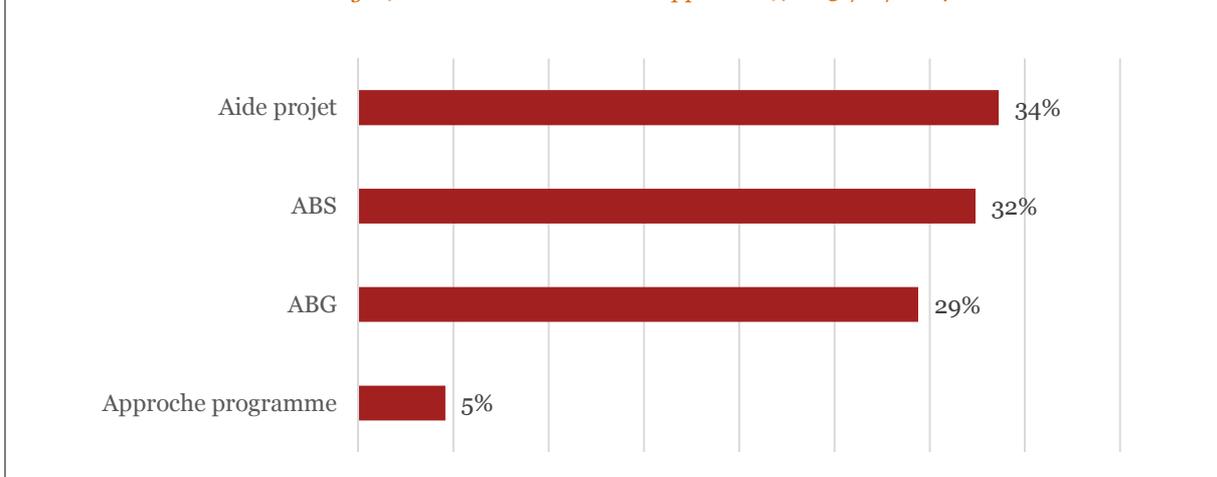
Note méthodologique : La répartition entre les différentes modalités d'exécution est calculée sur la base des montants approuvés par année. Aucun montant n'a été approuvé en 2009, cela explique qu'aucune donnée ne soit indiquée pour cette année.

Lorsque l'on observe les tendances sur la période, on remarque que les aides budgétaires ont été les instruments majoritaires jusqu'en 2006 (à l'exception de 2001).

En 2005 et 2006 la doctrine rappelle que l'aide projet doit être un mode d'intervention minoritaire, et rester une exception pour les pays où les conditions nécessaires au recours à l'aide budgétaire ne sont pas réunies. Or, l'aide projet devient l'instrument majoritaire à partir de 2011, et le restera jusqu'en 2014.

L'aide projet est particulièrement utilisée en 2006 et entre 2011 et 2014. Or, cela correspond aux deux périodes de lancement des C2D « hors-normes », Cameroun et Côte d'Ivoire respectivement. En effet, l'aide projet représente 87,43% des montants approuvés en 2006 et 2007 pour le C2D Cameroun et plus de 90% des fonds du C2D Côte d'Ivoire lancé à partir de 2012. Ces C2D créent une distorsion importante compte tenu de leur montant relativement très élevé par rapport aux autres C2D. En 2012, le C2D Congo, recourant exclusivement à l'aide projet et 3^{ième} C2D le plus élevé, a accentué cette distorsion en faveur de l'aide projet. Il est dès lors intéressant d'observer le poids des différentes modalités d'exécution en excluant ces 3 C2D (Cameroun, Côte d'Ivoire et Congo).

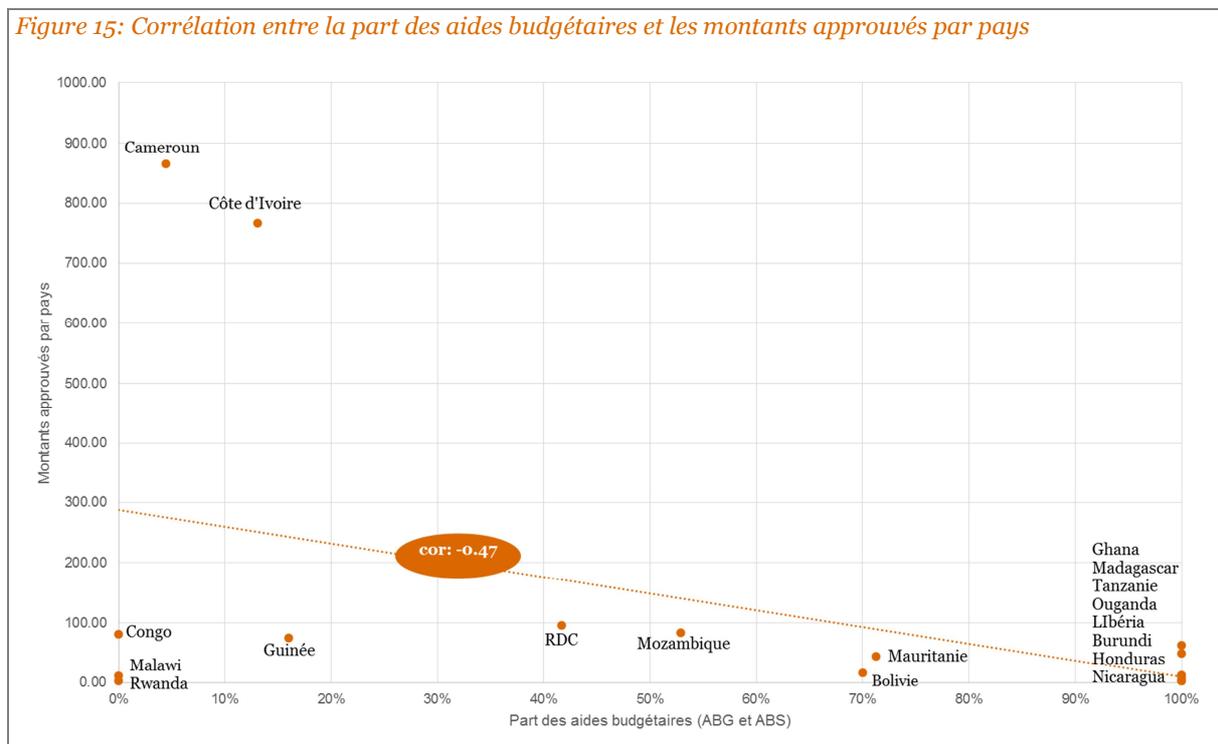
Figure 14: Répartition des fonds C2D par modalités d'intervention en excluant les C2D Cameroun, Côte d'Ivoire et Congo (calculé sur les montants approuvés), au 31/12/2014



Ainsi si l'on exclut de l'analyse les trois C2D les plus élevés (Cameroun, Côte d'Ivoire et Congo), les aides budgétaires (ABG et ABS) sont majoritaires et cumulent 61% des montants approuvés entre 2001 et 2014. La contradiction observée entre la doctrine C2D et les C2D signés porte surtout sur les C2D les plus importants et, en particulier celui du Cameroun, de la Côte d'Ivoire et du Congo. Il semble donc que les conditions nécessaires à la mise en œuvre des aides budgétaires telles que mentionnées par la doctrine n'aient pas été réunies dans ces pays. En particulier, la prégnance du risque fiduciaire dans ces pays apparaît comme un élément majeur de justification du faible recours à l'aide budgétaire. La demande des autorités locales a aussi parfois porté sur des aides projet. C'est le cas du Cameroun notamment. Ces points seront approfondis dans la présentation des visites terrain, pour le Cameroun et la Côte d'Ivoire. En ce qui concerne le Congo, ils seront abordés dans le cadre de l'enquête de perception.

Par ailleurs, ces observations amènent à analyser la relation entre la taille des C2D et la prépondérance des aides projet ou au contraire des aides budgétaires. Le diagramme ci-dessous présente l'analyse de cette corrélation.

Figure 15: Corrélation entre la part des aides budgétaires et les montants approuvés par pays



Note méthodologique : la part des aides budgétaires est calculée par l'addition des ABG et des ABS, le reste des montants approuvés pouvant être soit constitués des aides projets soit des approches programme.

On observe une corrélation de -0.47 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 élevés) moins il recourt à l'aide budgétaire, et donc plus il recourt à l'aide projet ou à l'approche programme (dans les faits les aides projets sont très largement majoritaires sur les approches programme).

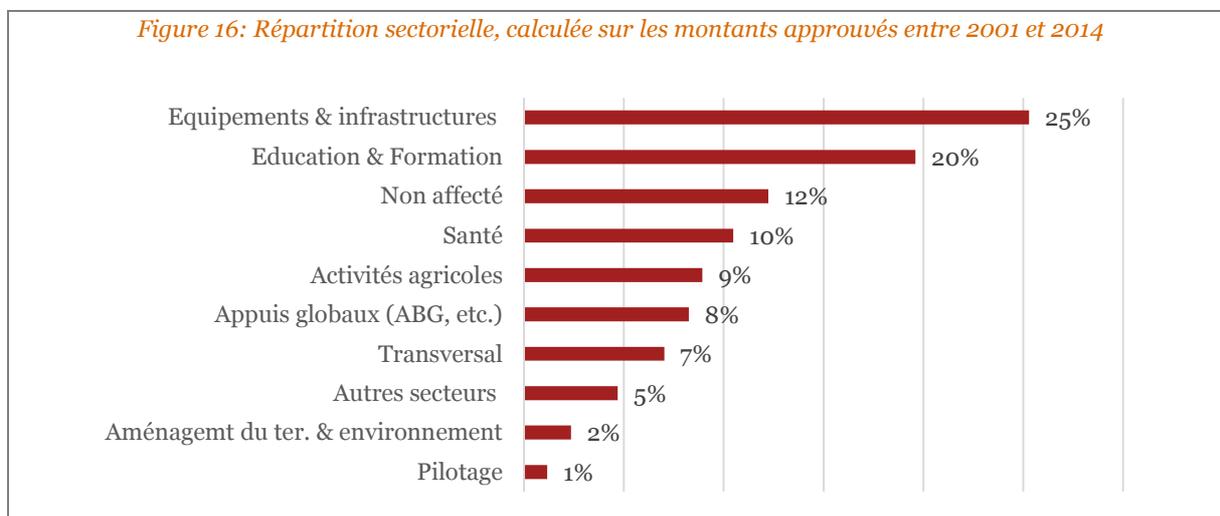
Les C2D du Cameroun et de la Côte d'Ivoire créent une distorsion compte tenu des montants relativement très importants de ces C2D. Néanmoins, en excluant ces deux pays, le coefficient de corrélation est de -0.36 soit une corrélation plus faible mais toujours existante entre la taille des C2D et le recours à l'aide budgétaire.

Plusieurs hypothèses peuvent expliquer cette corrélation :

- Les aides projets impliquent des modalités de mise en œuvre plus lourdes que les aides budgétaires et expliquent donc qu'elles soient moins développées pour les C2D dont les montants seraient trop faibles pour mettre en place des dispositifs d'aides projets. Les C2D de faible montant qui ont néanmoins recouru à l'aide projet (Rwanda et Malawi) pourrait s'expliquer par l'absence d'instance de coordination propice au déploiement des aides budgétaires ;
- Les aides projets permettent une maîtrise plus grande sur l'exécution des fonds. Dans ce contexte, plus les montants en jeu seraient élevés plus la volonté de maîtrise de ces fonds serait élevée et donc plus le recours à l'aide projet important;
- le risque fiduciaire étant important au Cameroun et en Côte d'Ivoire, l'aide projet est l'instrument majoritairement utilisé dans ces deux pays. Compte tenu des montants

important mobilisés pour ces deux opérations, ceci explique la forte utilisation de l'aide projet.

Répartition sectorielle



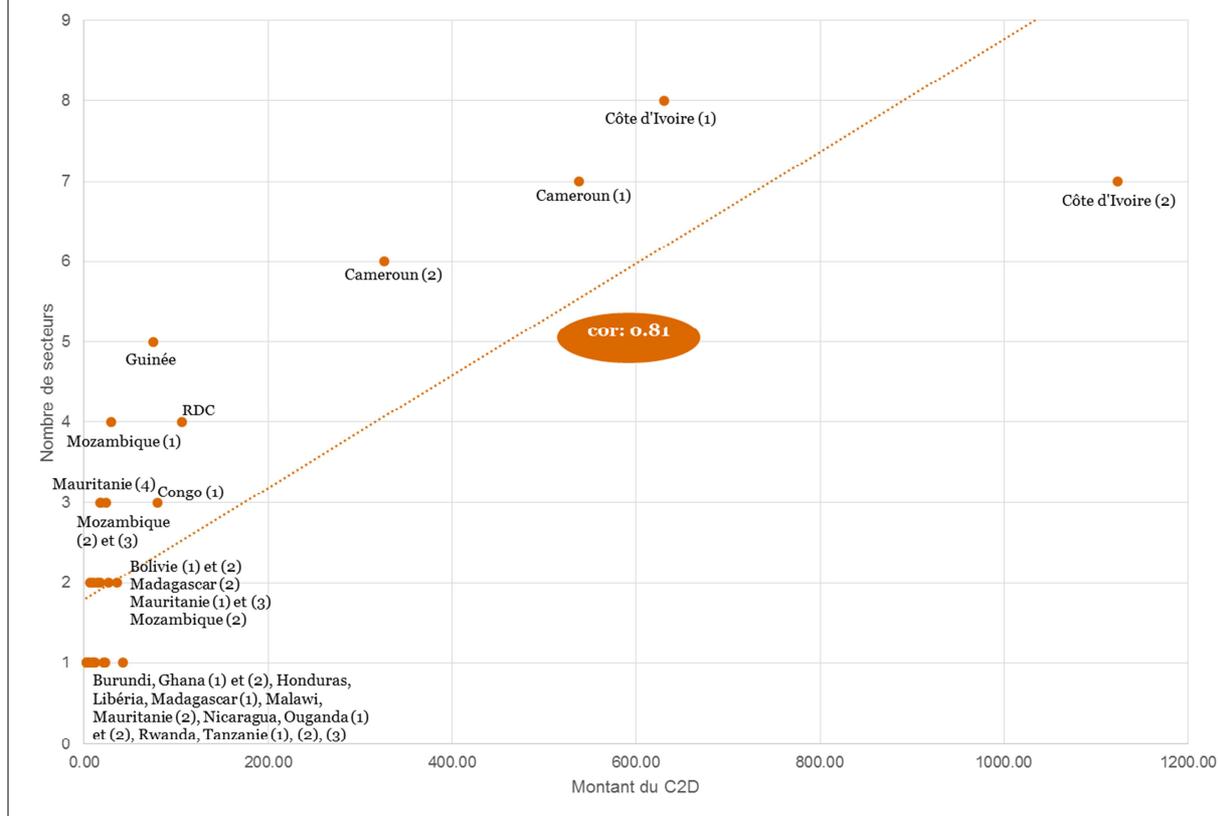
Note méthodologique : les secteurs sont repris des 4 domaines identifiés dans la doctrine. La catégorie « non affecté » porte sur les montants approuvés non fléchés au moment de la signature. La catégorie « transversal » désigne les soutiens à des programmes non spécifiquement fléchés vers un secteur en particulier, mais ne recourant pas à des aides budgétaires.

En reprenant les principaux secteurs d'intervention identifiés dans la doctrine, il apparaît que les interventions sous C2D portent principalement sur les équipements et les infrastructures (25% de l'ensemble des montants approuvés), « l'éducation de base et la formation professionnelle » (20%), et la santé (10%), à l'exception de la part encore non affectée.

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. Il s'agit, en effet, des montants approuvés pour les catégories « transversal », « non-affecté » et « appuis globaux ».

Cependant, la répartition sectorielle doit être en partie nuancée du fait de la porosité de certains secteurs définis dans la doctrine et au contraire de la transversalité de certains appuis financés sur C2D. Par ailleurs, cela peut appeler à une définition plus fine des secteurs cibles identifiés dans la doctrine.

Figure 17: Corrélation entre le nombre de secteurs retenus et les montants des C2D, par C2D.



Note méthodologique : le nombre de secteurs est calculé en fonction de la classification créée dans le cadre de la mission et inspirée des secteurs retenus dans la doctrine. Nous identifions ainsi au total 10 secteurs tels que présentés dans la figure 18.

Le diagramme de corrélation ci-dessous montre une corrélation nette entre le montant du C2D et le nombre de secteurs retenus dans le cadre du C2D. Le coefficient de corrélation est de 0.8. Autrement dit, plus le montant du C2D est élevé plus le nombre de secteurs retenus est important.

Plusieurs hypothèses peuvent expliquer cette corrélation :

- Les montants élevés nécessitent des « débouchés » de programme importants, notamment afin d'assurer des décaissements réguliers. De ce fait, la diversification des secteurs permet de réduire les risques de décaissement et d'effet d'étranglement au niveau des projets;
- Les montants élevés impliquent une possibilité d'action décuplée et donc la volonté d'intervenir sur plusieurs secteurs, notamment en réponse aux demandes des pays bénéficiaires;
- La multiplication des secteurs d'intervention dans un contexte de C2D de montants élevés permet à la fois de maximiser la visibilité des interventions et d'obtenir un impact ;
- Dans le cas de montants faibles, une intervention ciblée sur un ou deux secteurs pourra permettre d'obtenir un effet. A l'inverse une dispersion des interventions dans un contexte de faibles montants diluera l'action et réduira d'autant le possible impact des interventions.

Bilan financier par pays

Cette section présente les principales données financières pour chaque pays sous la forme de fiche pays. Une partie des données présentées sont extraites des tableaux et graphiques précédemment présentés. La méthodologie utilisée pour produire ces données est donc la même que précédemment. Pour chaque pays, les données suivantes sont présentées :

- Remboursements, versements et décaissements;
- Part de la dette à annuler sous C2D déjà refinancée;
- Evolution du solde versement – décaissement;
- Evolution du taux de décaissement par année;
- Evolution du solde trimestriel à la Banque centrale;
- Répartition sectorielle;
- Modalités d'exécution privilégiées.

Les pays seront présentés selon leur profil institutionnel afin d'observer s'il se répercute sur les caractéristiques financières des C2D. Pour rappel, les profils institutionnels des C2D ont été construits autour du montant des C2D, du nombre de secteurs d'invention et des modalités privilégiées.

Cette approche permet donc de croiser et synthétiser les différentes données pour un seul et même pays tout en permettant d'observer des similitudes entre C2D.

Les C2D « hors-norme »

Cameroun

Remboursement	805,3M€	Versement	805,3M€	Décaissement	555.4M€
Total de dette à annuler	1500M€	Part déjà annulée	54%	Taux de décaissement	69%
Année de lancement du C2D	2006	Soldes cumulés à la BC (V-D)	249.9M€		

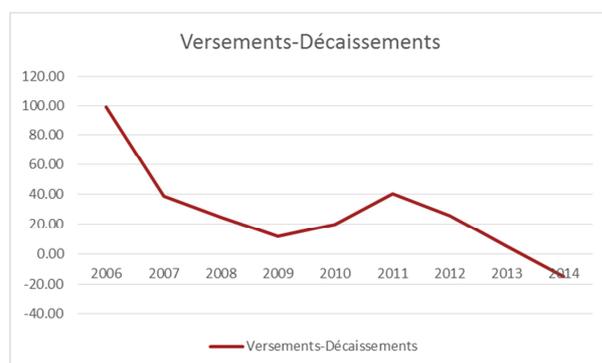


Figure 22 : Evolution du solde « versement – décaissement » au Cameroun par année, en M€

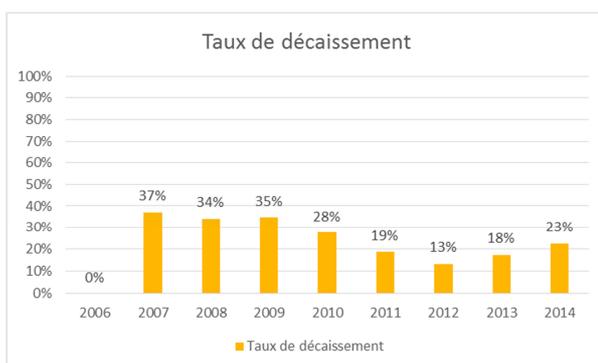


Figure 23 : Taux de décaissement au Cameroun entre 2006 et 2014

Le Cameroun présente un taux de décaissement global de 69%. Il présente un rythme de décaissement relativement régulier avec des taux de décaissement compris entre 15% et 40% (à l'exception de 2012). Cela indique une capacité constante de décaissement mais à un niveau moyen. Ces taux doivent, pour le Cameroun, être mis en regard avec les montants significatifs et la multiplicité des points d'affectation qui tendent à complexifier les modalités de décaissement.

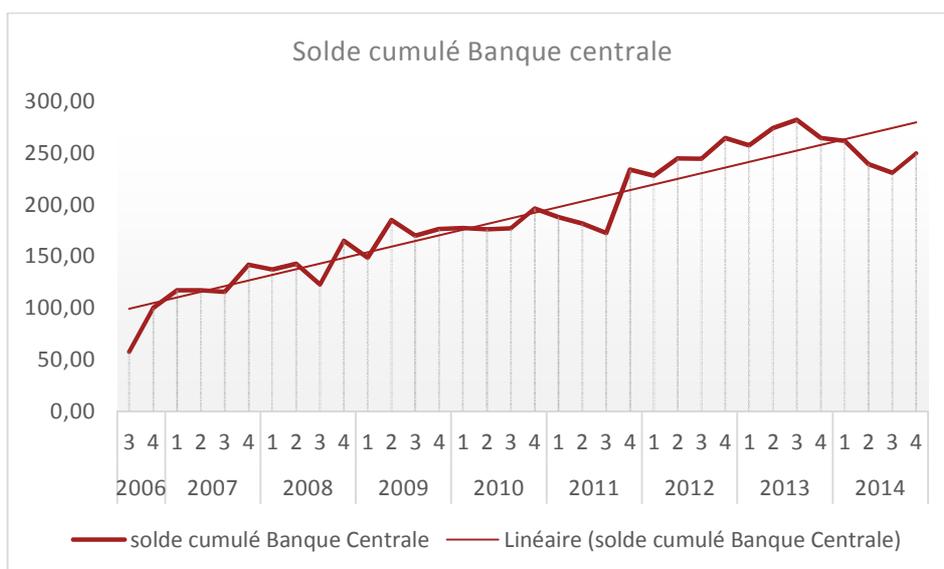


Figure 24 : Evolution du montant trimestriel sur le comptes de la Banque centrale du Cameroun, en M€

Les montants immobilisés sur le compte de la Banque centrale ont augmenté progressivement entre 2006 et 2014, cela masque une augmentation des décaissements mais à un rythme plus faible que celui des versements.

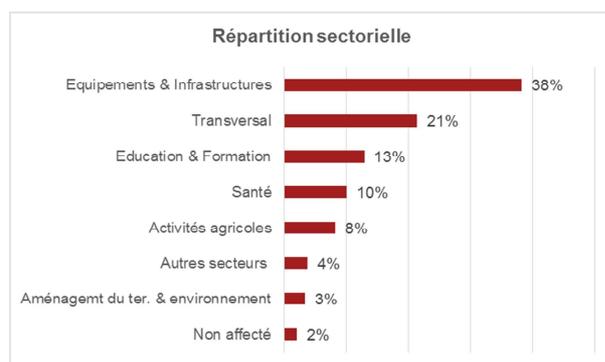


Figure 25 : Répartition sectorielle des montants approuvés entre 2001 et 2014, Cameroun

Les principaux secteurs d'intervention sont les équipements et les infrastructures (38%), la catégorie « transversal » (21%), l'éducation et la formation (13%) et la santé (10%). Le Cameroun a un indice Gini de 0.54 soit un indice de concentration sectorielle moyen.

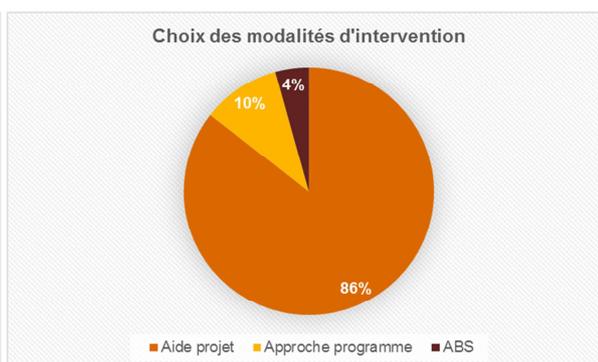


Figure 26 : Répartition selon les modalités d'exécution des montants approuvés entre 2001 et 2014, Cameroun

Le Cameroun a majoritairement recouru à l'aide projet, près de 86% des fonds approuvés ont été exécutés sous forme d'aide projet. Le reste a été exécuté sous forme d'approche programme (10%) ou d'ABS (4%).

Les C2D intermédiaires

Congo

Remboursement	80.1M€	Versement	80.1M€	Décaissement	4.5M€
Total de dette à annuler	331.0M€	Part déjà annulée	24%	Taux de décaissement	6%
Année de lancement du C2D	2010	Soldes cumulés à la BC (V-D)	75.6M€		

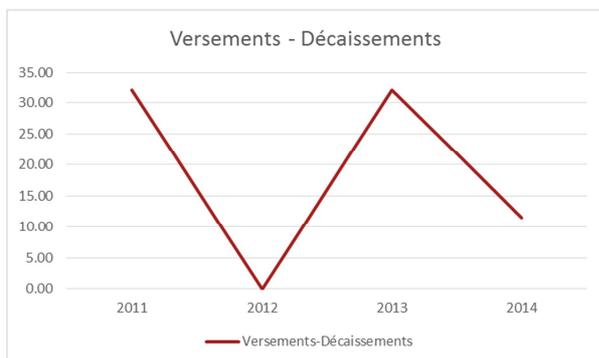


Figure 32 : Evolution du solde « versement – décaissement » au Congo par année, en M€

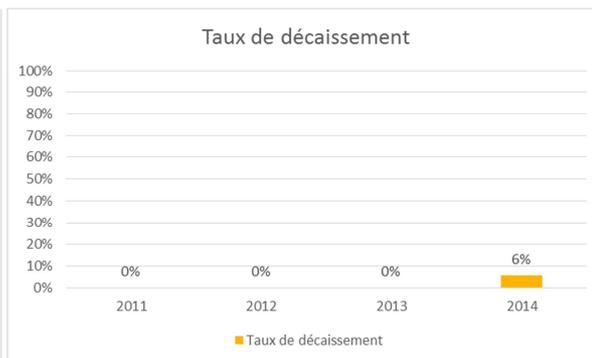


Figure 33 : Taux de décaissement au Congo entre 2011 et 2014

Le Congo dispose d'un niveau de décaissement global très faible (6%). Les premiers décaissements ont eu lieu en 2014 alors que le C2D a été signé en 2010 et que les premiers versements sur le compte de la Banque centrale congolaise ont eu lieu en 2011, puis arrêtés en 2012 avant de reprendre en 2013 et 2014.

Le rythme de décaissement du Congo apparaît très faible, ainsi que ses capacités de décaissement puisque les premiers décaissements en 2014 n'ont permis aucun rattrapage mais ont, au contraire, accentué le retard et les montants immobilisés sur le compte de la Banque centrale avec un taux de décaissement de seulement 6%. Cependant, cela s'explique en grande partie par l'action judiciaire engagée par une société de droit congolais cherchant à obtenir la saisie-attribution des créances de l'AFD portant sur les montants mobilisés par le C2D. Cela a bloqué la mise en œuvre du C2D entre juillet 2012 et mars 2013.

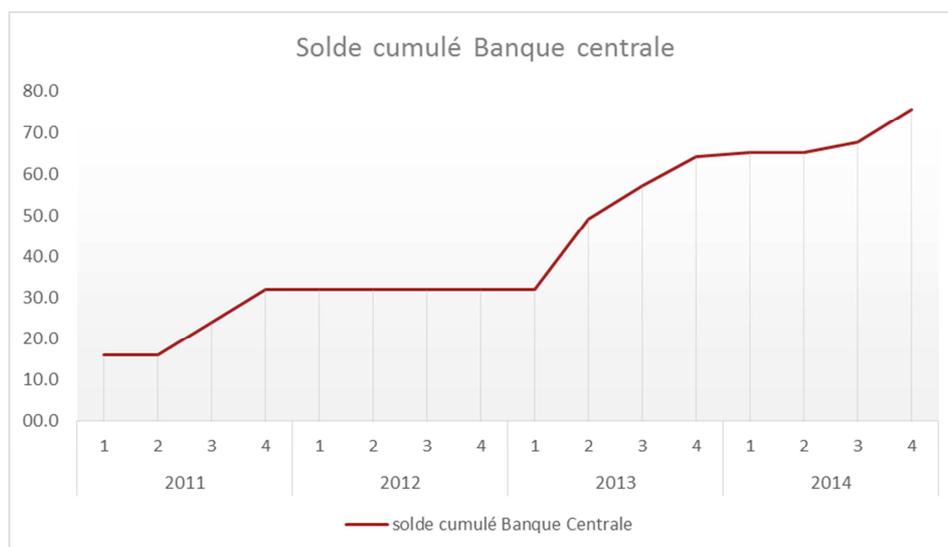


Figure 34 : Evolution du montant trimestriel sur les comptes de la Banque centrale congolaise, en M€

Les montants immobilisés sur le compte de la Banque centrale congolaise augmentent constamment entre 2011 et 2014 (+373% sur la période). Ils stagnent en 2012 pour cause de non versement cette année-là, aucun décaissement n'aura lieu non plus.

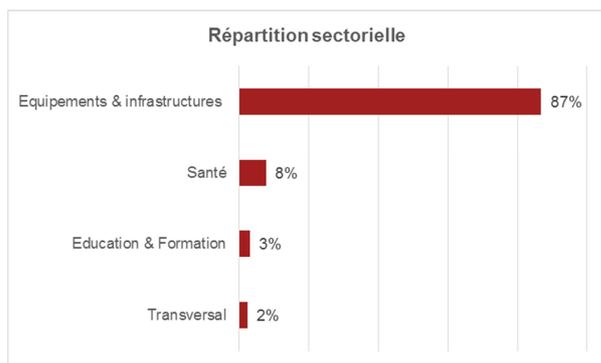


Figure 35: Répartition sectorielle des montants approuvés entre 2001 et 2014, Congo

La très grande majorité des fonds seront déployés dans le secteur équipements & infrastructures avec près de 87% du total. Le reste sera réparti entre le secteur de la santé (8%), l'éducation et la formation (3%) et les appuis transversaux (2%).

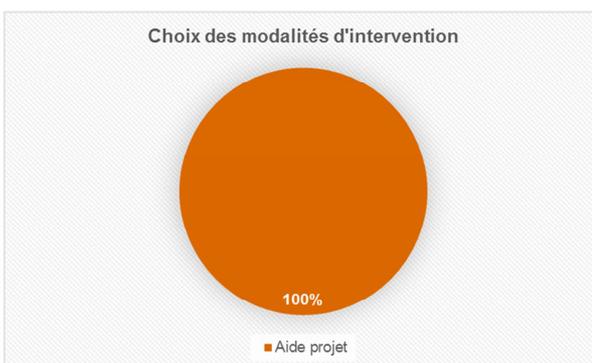


Figure 36 : Répartition selon les modalités d'exécution des montants approuvés entre 2001 et 2014, Congo

Le Congo a exclusivement recouru à l'aide projet. Considérant la doctrine C2D en la matière cela devrait s'expliquer par l'absence des conditions nécessaires au déploiement des aides budgétaires, en particulier en matière de qualité de dépense et de risque fiduciaire.

Mozambique

Remboursement	78.6M€	Versement	78.6M€	Décaissement	73.5M€
Total de dette à annuler	95.7M€	Part déjà annulée	82%	Taux de décaissement	93%
Année de lancement du C2D	2001	Soldes cumulés à la BC (V-D)	5.1M€		

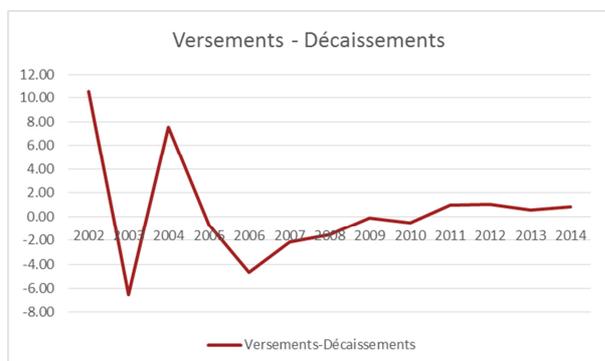


Figure 37 : Evolution du solde « versement – décaissement » au Mozambique par année, en M€

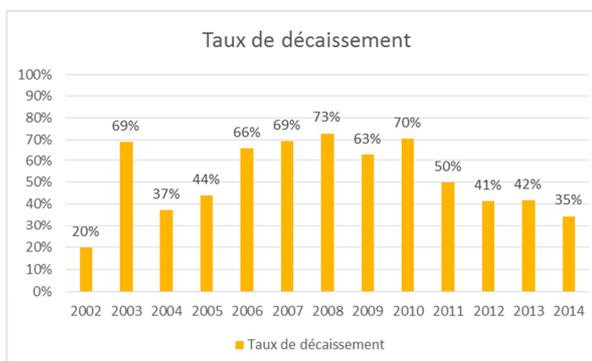


Figure 38 : Taux de décaissement au Mozambique entre 2011 et 2014

Le Mozambique a un taux de décaissement global de 93%. Il présente jusqu'en 2006 un rythme de décaissement très irrégulier marqué par un décaissement « en bloc » en 2003 compensant les décaissements faibles en 2002. En 2004, les versements excèdent largement les décaissements. Cet écart sera rattrapé entre 2006 et 2008, période correspondant au second C2D, avec des décaissements supérieurs aux versements et des taux de décaissement de rattrapage. A partir de 2010 et du 3^{ème} C2D les capacités de décaissement connaissent une légère érosion mais parviennent à maintenir un écart entre versement et décaissement relativement faible

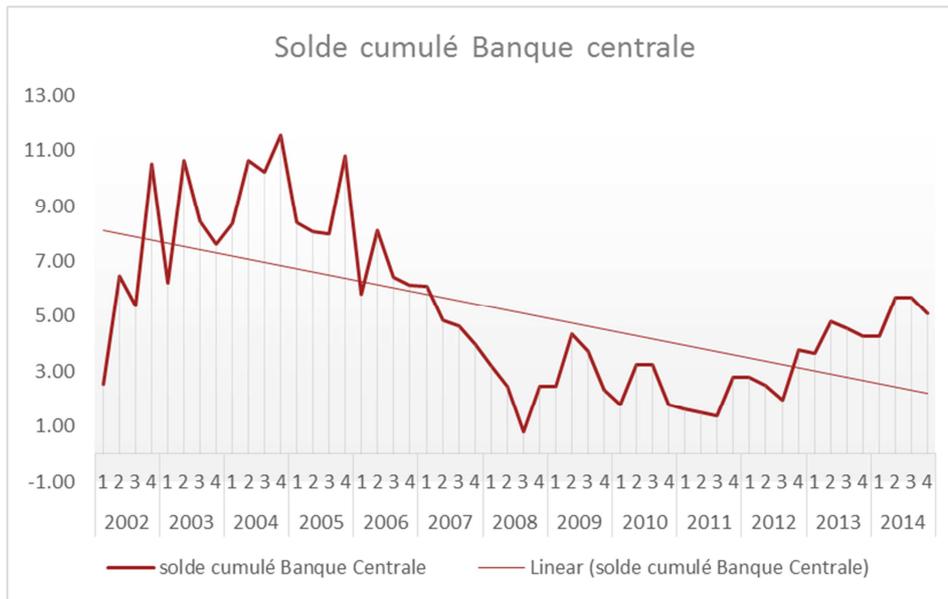


Figure 39 : Evolution du montant trimestriel sur les comptes de la Banque centrale du Mozambique, en M€

Les montants immobilisés sur le compte Banque centrale se sont maintenus à un niveau relativement élevé entre 2002 et 2005 du à un pic de versement en 2002 qui n'a été rattrapé qu'à partir de 2006. La période de décaissement important entre 2006 et 2010 a permis de diminuer fortement le niveau du solde Banque centrale, il s'est ensuite maintenu en dessous de 6M€ malgré une augmentation corrélée à l'érosion des capacités de décaissement. La droite de tendance illustre nettement la tendance à la baisse du solde sur le compte Banque centrale sur l'ensemble de la période.

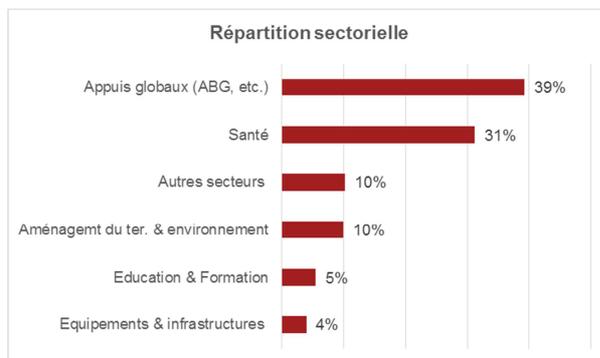


Figure 40 : Répartition sectorielle des montants approuvés entre 2001 et 2014, Mozambique

Conséquence de la prédominance des aides budgétaires, les appuis globaux sont la principale catégorie d'intervention des C2D successifs au Mozambique. La santé reçoit elle, près du tiers des montants approuvés, soit une intervention globale portant sur deux axes majeurs : appuis globaux et santé. Les autres secteurs se voient adressés des montants équivalents ou inférieurs à 10%. Le Mozambique a un indice Gini de 0.2 soit un indice de concentration sectorielle relativement faible.

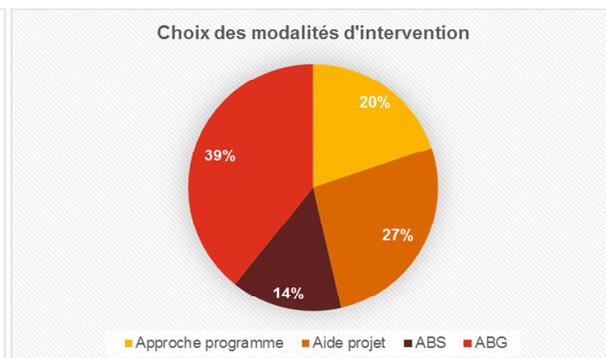


Figure 41 : Répartition selon les modalités d'exécution des montants approuvés entre 2001 et 2014, Mozambique

Le recours aux différentes modalités d'exécution est relativement varié et équilibré au Mozambique. Les aides budgétaires (ABG et ABS) sont majoritaires sur la période avec 53% des montants approuvés, mais les aides projets et approche programme représentent respectivement 27% et 20%.

Mauritanie

Remboursement	47.1M€	Versement	47.1M€	Décaissement	38.8M€
Total de dette à annuler	69.6M€	Part déjà annulée	68%	Taux de décaissement	82%
Année de lancement du C2D	2002	Soldes cumulés à la BC (V-D)	8.4M€		

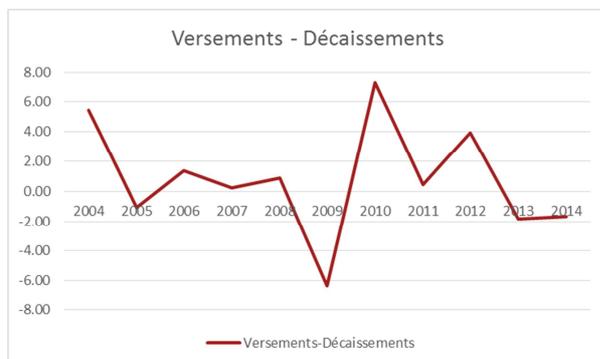


Figure 42 : Evolution du solde « versement – décaissement » en Mauritanie par année, en M€

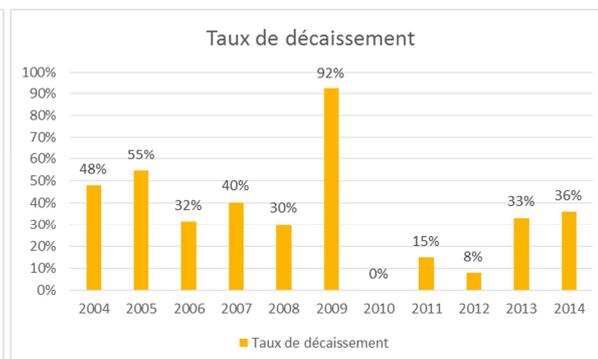


Figure 43 : Taux de décaissement en Mauritanie entre 2004 et 2014

La Mauritanie présente un taux de décaissement global de 82%. Sur la période 2004-2014, il présente un rythme de décaissement cyclique et irrégulier avec un pic de 92% en 2009 qui s'explique par des versements quasi nuls cette année-là (55 000 €) et des décaissements relativement importants (6,3M€).

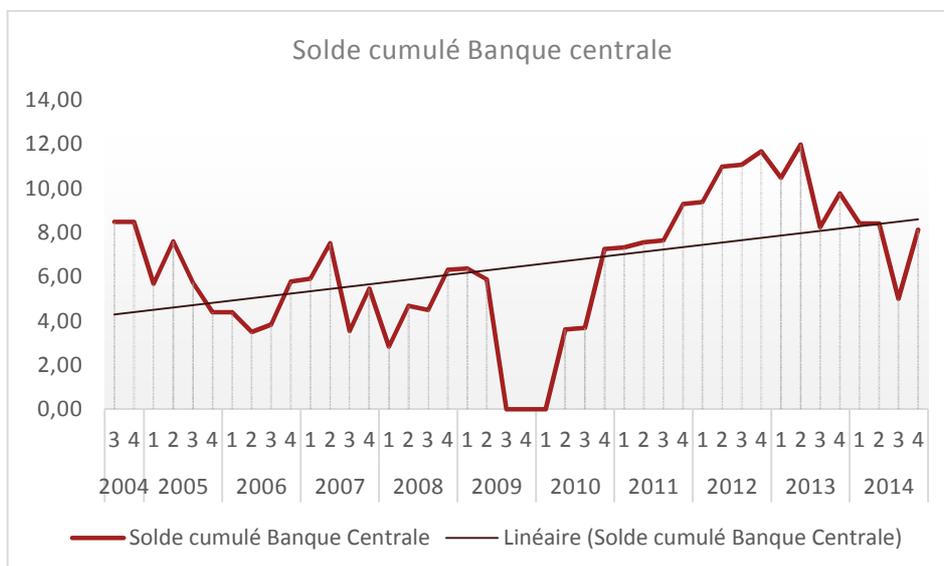


Figure 44 : Evolution du montant trimestriel sur le comptes de la Banque centrale de Mauritanie, en M€

Les montants immobilisés connaissent une augmentation tendancielle entre 2004 et 2014 avec une variation nette fin 2009, au moment du passage du 2^{ème} au 3^{ème} C2D.

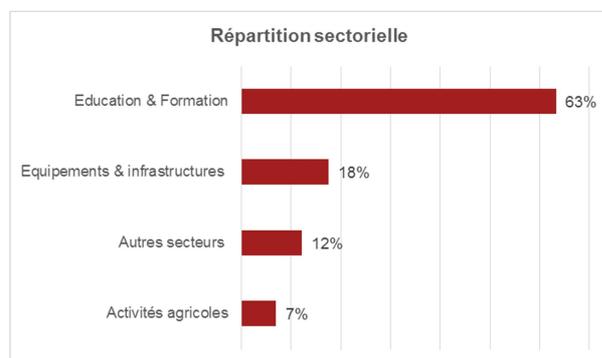


Figure 45 : Répartition sectorielle des montants approuvés entre 2001 et 2014, Mauritanie

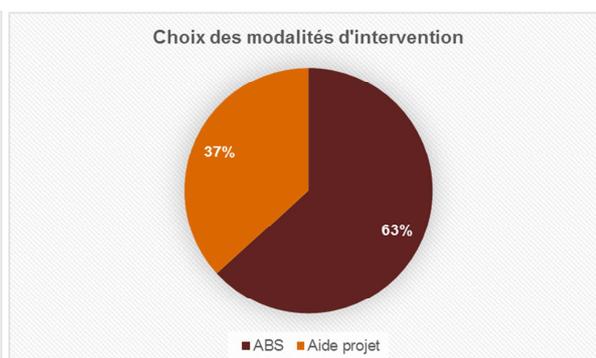


Figure 46 : Répartition selon les modalités d'exécution des montants approuvés entre 2001 et 2014, Mauritanie

Le principal secteur d'intervention du C2D est l'éducation et la formation (63%), puis l'équipement et les infrastructures (18%).

Le C2D Mauritanie recourt majoritairement à l'ABS (63%) et à l'aide projet (37%).

RDC

Remboursement	36.5M€	Versement	36.5M€	Décaissement	0M€
Total de dette à annuler	170.4M€	Part déjà annulée	21%	Taux de décaissement	0%
Année de lancement du C2D	2013	Soldes cumulés à la BC (V-D)	36.5M€		

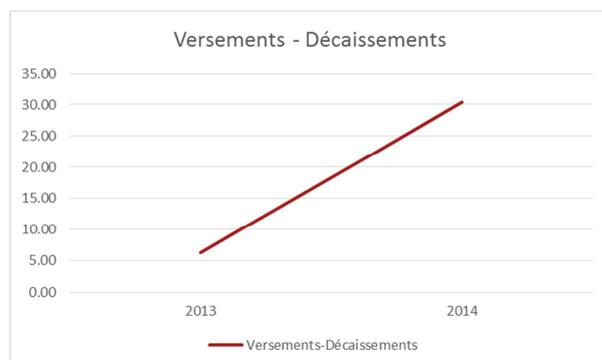


Figure 47 : Evolution du solde « versement – décaissement » en RDC par année, en M€

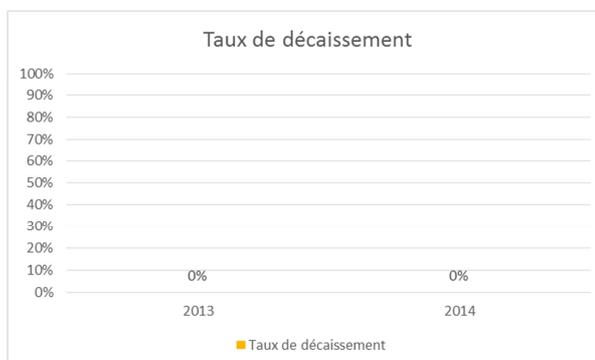


Figure 48 : Taux de décaissement en RDC entre 2013 et 2014

La RDC n'avait pas encore décaissé au 31/12/2014, les premiers décaissements ont eu lieu en 2015 alors que les premiers versements ont eu lieu en 2013. Cela témoigne d'un temps de mise en œuvre du C2D relativement long causant l'immobilisation des montants versés sur le compte de la Banque centrale.

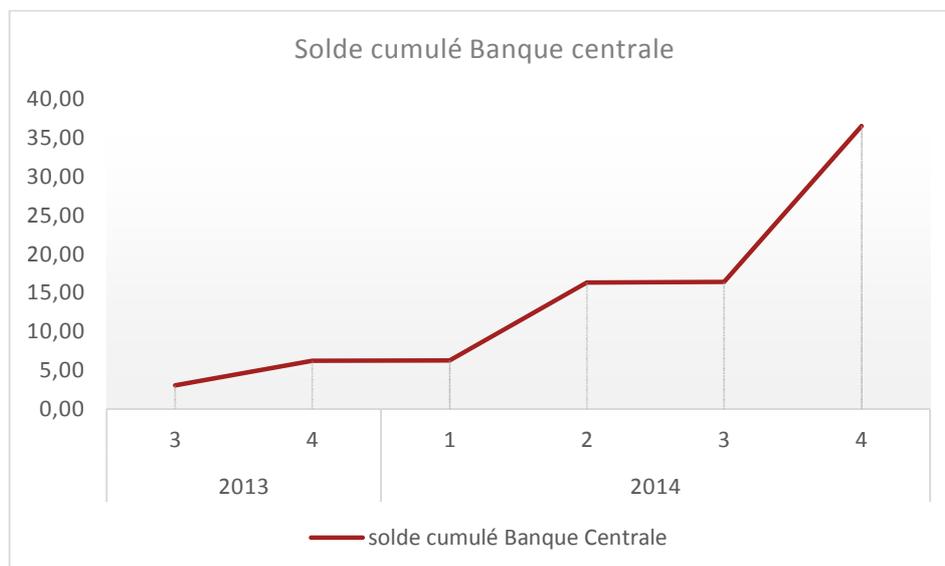


Figure 49 : Evolution du montant trimestriel sur le compte de la Banque centrale de RDC, en M€

Les montants immobilisés sur le compte de la Banque centrale augmentent constamment en 2013 et 2014, du fait de l'absence de décaissement au cours de ces deux années.

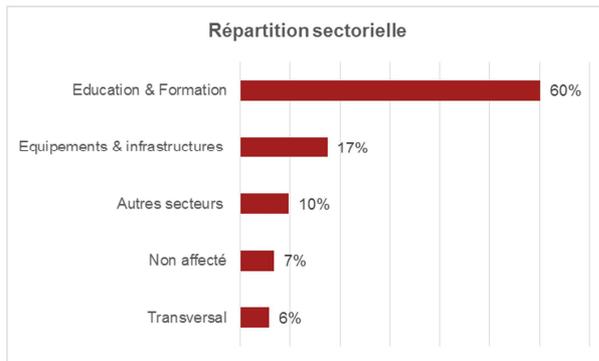


Figure 50 : Répartition sectorielle des montants approuvés entre 2001 et 2014, RDC

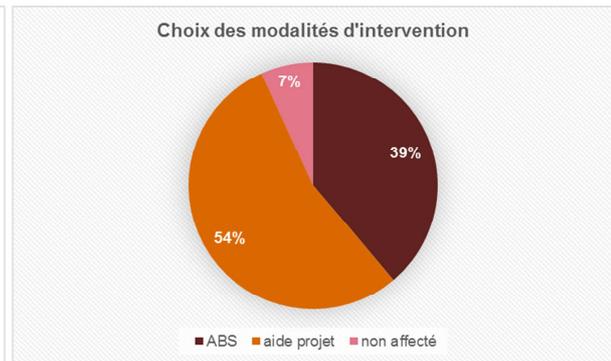


Figure 51 : Répartition selon les modalités d'exécution des montants approuvés entre 2001 et 2014, RDC

Le principal secteur d'intervention du C2D est l'éducation et la formation (60%), puis l'équipement et les infrastructures (17%). La RDC a un indice Gini de 0.32 soit un indice de concentration sectorielle relativement faible.

Le C2D en RDC recourt majoritairement à l'aide projet (54%) et à l'ABS (39%).

Guinée

Remboursement	33.0M€	Versement	33.0M€	Décaissement	4.0M€
Total de dette à annuler	171.0M€	Part déjà annulée	19%	Taux de décaissement	12%
Année de lancement du C2D	2013	Soldes cumulés à la BC (V-D)	29M€		

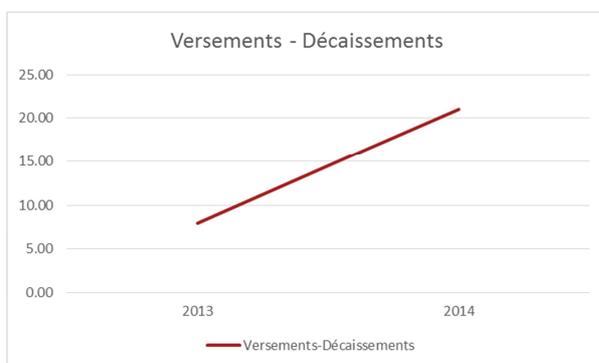


Figure 52 : Evolution du solde « versement – décaissement » en Guinée par année, en M€

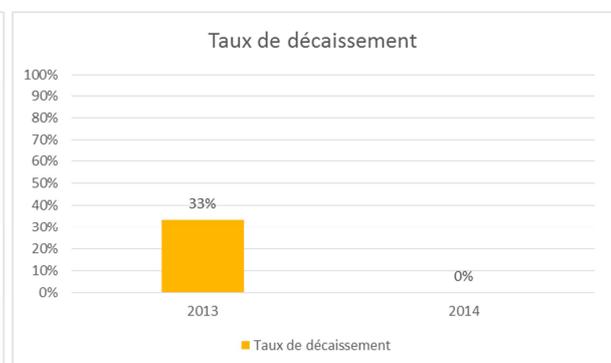


Figure 53 : Taux de décaissement en Guinée entre 2013 et 2014

La Guinée qui présente un taux de décaissement de 12%, a décaissé un tiers des versements reçus en 2013 et n'a ensuite pas décaissé en 2014. Cela témoigne aussi d'un démarrage difficile du C2D en matière de décaissement. Le manque de recul sur les taux de décaissement ne permet pas de dresser de constat. Il conviendra ainsi d'observer l'évolution des taux de décaissement pour les années à venir.

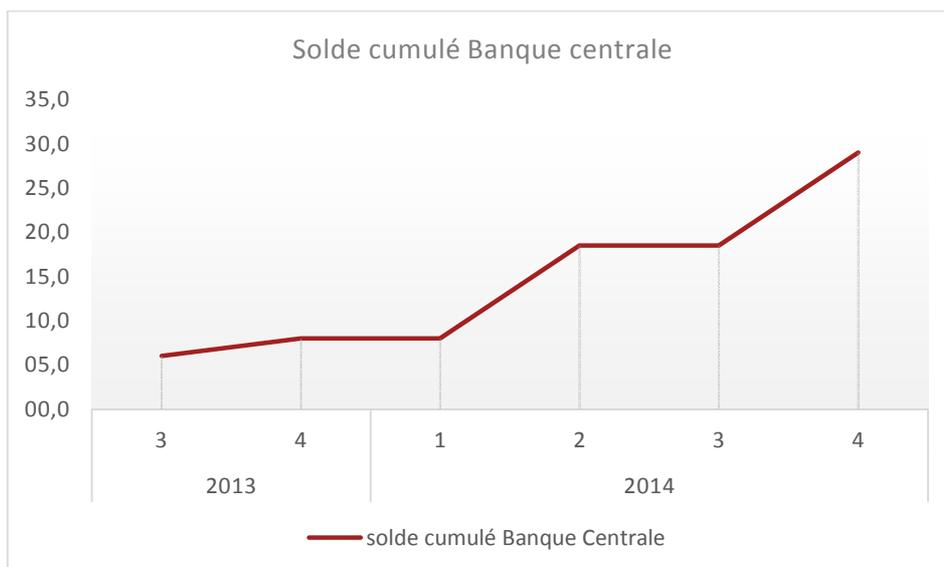


Figure 54 : Evolution du montant trimestriel sur le comptes de la Banque centrale de Guinée, en M€

Les montants immobilisés sur le compte Banque centrale augmentent progressivement entre 2013 et 2014, et notamment à partir du premier trimestre 2014.

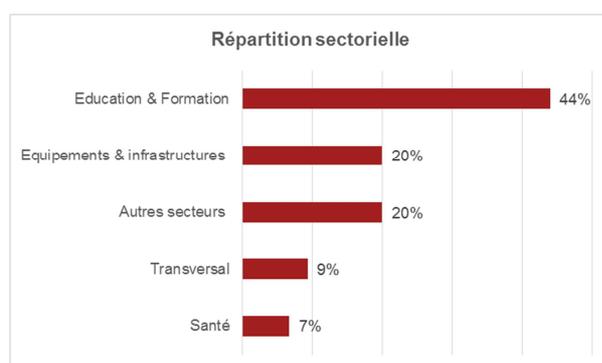


Figure 55 : Répartition sectorielle des montants approuvés entre 2001 et 2014, Guinée

Le principal secteur d'intervention du C2D est l'éducation et la formation (44%) devant la catégorie équipements et infrastructures (20%), et autres secteurs (20%).

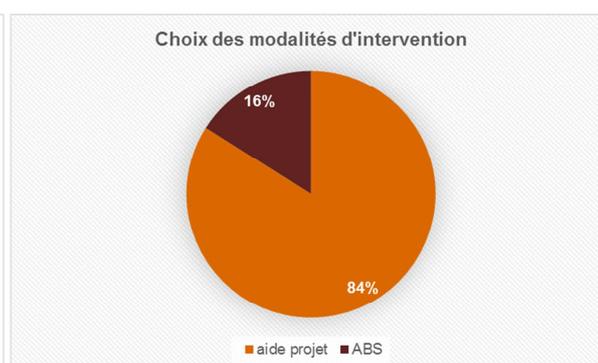


Figure 56 : Répartition selon les modalités d'exécution des montants approuvés entre 2001 et 2014, Guinée

Le C2D en Guinée recourt très majoritairement à l'aide projet (84%) et faiblement à l'ABS (16%).

Les C2D « intégrés »

Ghana

Remboursement	63.0M€	Versement	63.0M€	Décaissement	62.7M€
Total de dette à annuler	63.0M€	Part déjà annulée	100%	Taux de décaissement	99%
Année de lancement du C2D	2004	Soldes cumulés à la BC (V-D)	0.3M€		

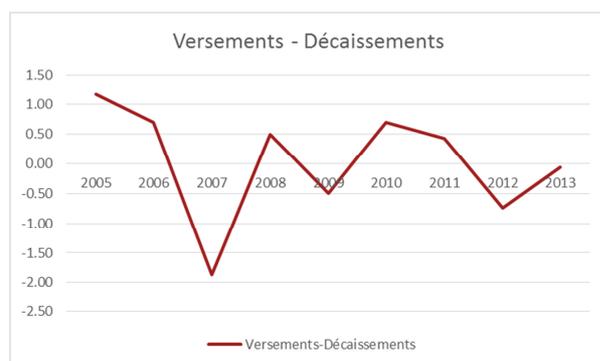


Figure 57 : Evolution du solde « versement - décaissement » au Ghana par année et en M€

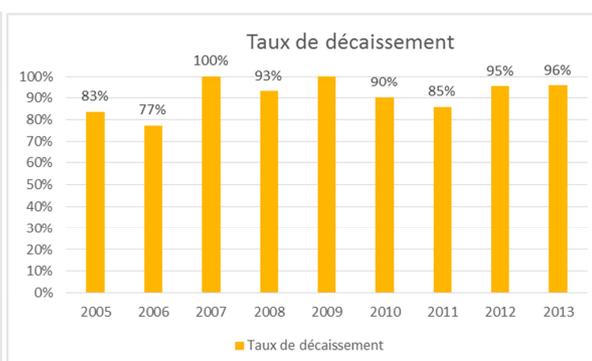


Figure 58 : Taux de décaissement au Ghana entre 2005 et 2013

Le Ghana présente un taux de décaissement relativement stable et très élevé sur la période. Cela semble témoigner d'un rythme de décaissement soutenu, autrement dit d'une capacité à décaisser à la hauteur des versements reçus. Les phénomènes de compensation d'une année sur l'autre sont ainsi relativement faibles.

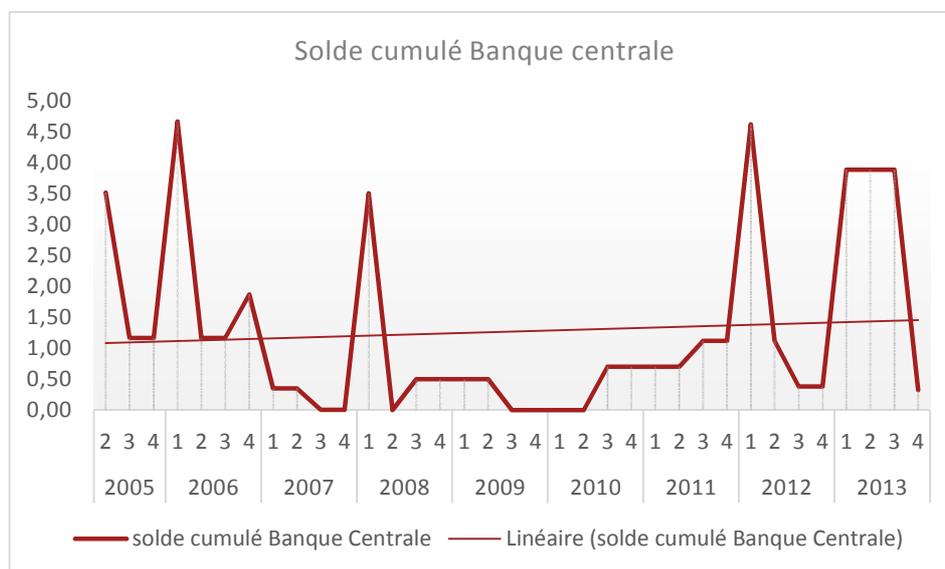


Figure 59 : Evolution du montant trimestriel sur les comptes de la Banque centrale du Ghana, en M€

Les soldes trimestriels à la Banque centrale se révèlent cycliques avec des pics au 1^{er} semestre de chaque année. La droite de tendance montre une relative stabilité des soldes à un niveau faible, entre 1 et 2M€.

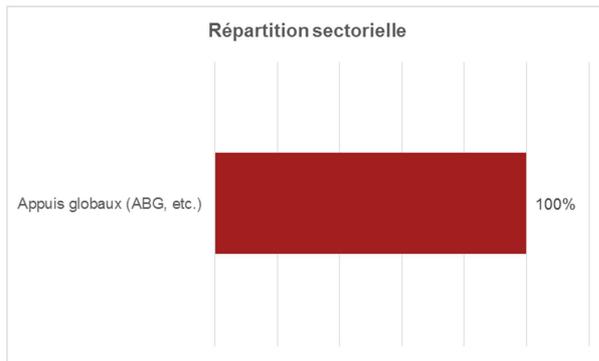


Figure 60 : Répartition sectorielle des montants approuvés entre 2001 et 2014, Ghana

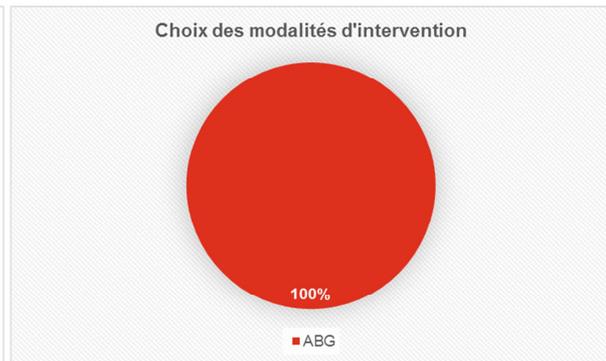


Figure 61 : Répartition selon les modalités d'exécution des montants approuvés entre 2001 et 2014, Ghana

Compte tenu de l'appui exclusif sous forme d'ABG, les montants approuvés ont été déployés sur les appuis globaux.

Le C2D Ghana a eu exclusivement recours à l'aide budgétaire globale. Cela peut expliquer les niveaux élevés de décaissement observés.

Madagascar

Remboursement	49.5M€	Versement	49.5M€	Décaissement	48.8M€
Total de dette à annuler	53.2M€	Part déjà annulée	93%	Taux de décaissement	93%
Année de lancement du C2D	2005	Soldes cumulés à la BC (V-D)	0.7M€		

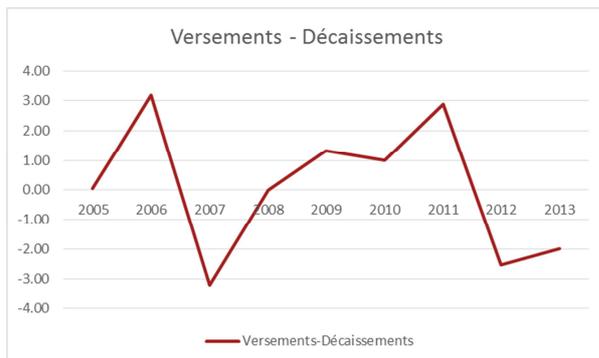


Figure 62 : Evolution du solde « versement – décaissement » à Madagascar par année, en M€

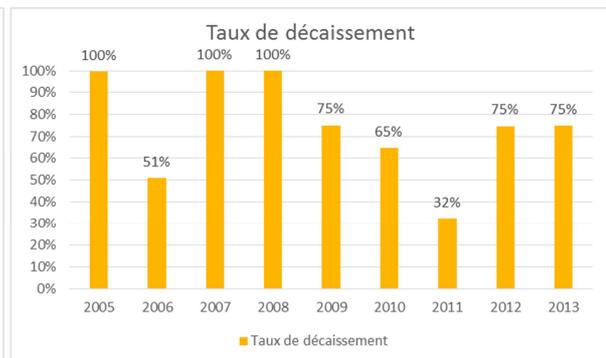


Figure 63 : Taux de décaissement à Madagascar entre 2005 et 2013

Madagascar présente des décaissements plus irréguliers répondant davantage à une logique cyclique fait de pics (2007 et 2012) venant compenser des creux les années précédentes (2006 et 2011). Cela se reflète dans l'évolution du rapport « versements – décaissement » qui connaît des variations importantes entre 2006 et 2007 et entre 2011 et 2012. Les capacités de décaissement se sont érodées à partir de 2009, se traduisant par des taux de décaissement par année relativement faibles et des versements sur l'année supérieurs aux décaissements.

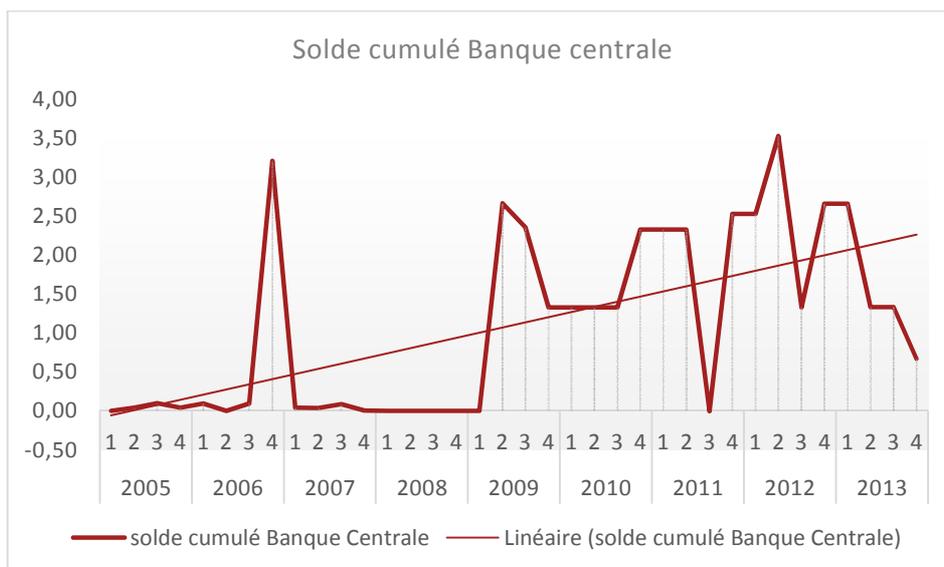


Figure 64 : Evolution du montant trimestriel sur le comptes de la Banque centrale de Madagascar, en M€

Le montant cumulé sur le compte de la Banque centrale connaît une augmentation tendancielle entre 2005 et 2013. Après une période d'équilibre entre 2005 et 2008, le solde se stabilise à un niveau supérieur avec des variations plus amplifiées.

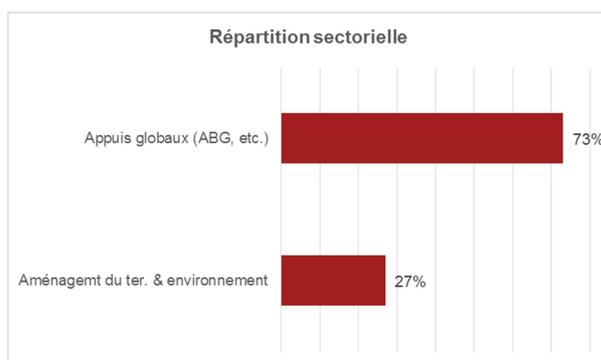


Figure 65 : Répartition sectorielle des montants approuvés entre 2001 et 2014, Madagascar

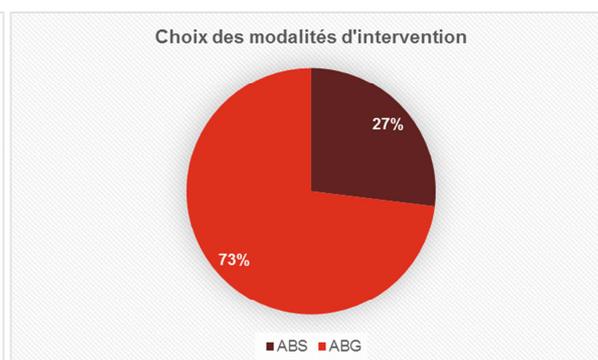


Figure 66 : Répartition selon les modalités d'exécution des montants approuvés entre 2001 et 2014, Madagascar

Les appuis globaux représentent près de 73% des montants approuvés. Le reste a été déployé dans le secteur de l'aménagement du territoire et de la préservation de l'environnement.

Le C2D Madagascar a exclusivement recouru aux aides budgétaires, 73% sous forme d'ABG et 27% sous forme d'ABS.

Tanzanie

Remboursement	11.3M€	Versement	11.3M€	Décaissement	9.4M€
Total de dette à annuler	12.7M€	Part déjà annulée	89%	Taux de décaissement	83%
Année de lancement du C2D	2001	Soldes cumulés à la BC (V-D)	1.9M€		

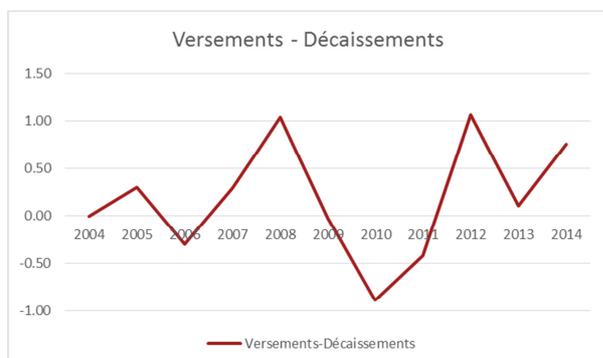


Figure 67 : Evolution du solde « versement – décaissement » en Tanzanie par année, en M€

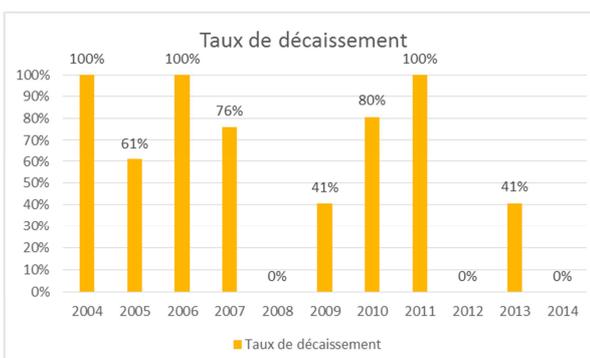


Figure 68 : Taux de décaissement en Tanzanie entre 2003 et 2014

La Tanzanie a un taux de décaissement global de 83%. Il présente un rythme de décaissement cyclique avec de grandes variations témoignant de phénomènes de rattrapage récurrents et donc d'un rythme de décaissement pouvant être important (2004, 2006, 2010 ou 2011) mais très irrégulier.

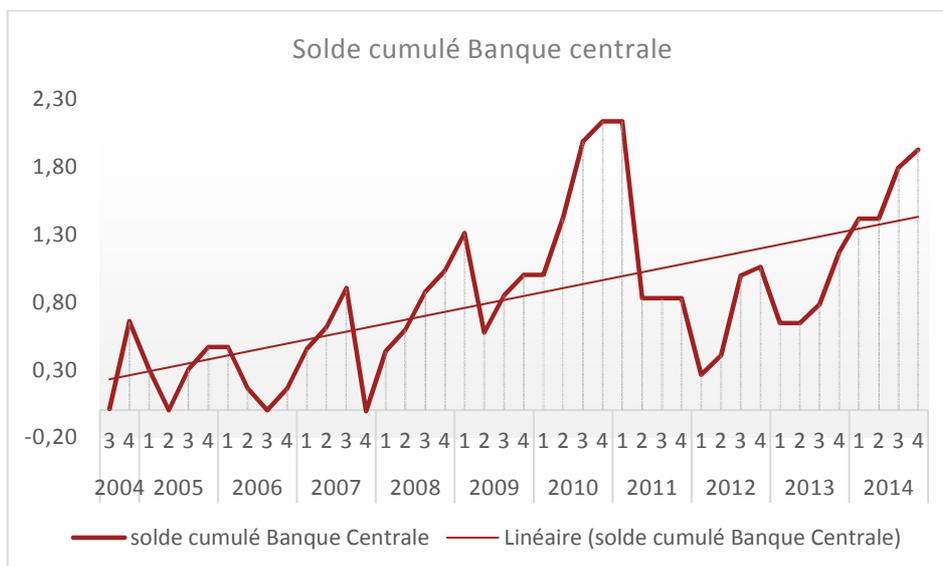


Figure 69 : Evolution du montant trimestriel sur le compte de la Banque centrale de Tanzanie, en M€

Les montants immobilisés sur le compte de la Banque centrale connaissent une augmentation tendancielle entre 2004 et 2014, malgré des phénomènes cycliques. Les cycles durent environ une année avec des pics en fin d'année. Le solde connaît un pic fin 2010. Ce pic s'est constitué durant le laps de temps entre le 2^{ème} et le 3^{ème} C2D. Le 3^{ème} C2D débute en 2010 et permet de décaisser et de réduire le solde en dessous de 2M€. Le solde connaît une augmentation dès 2014.

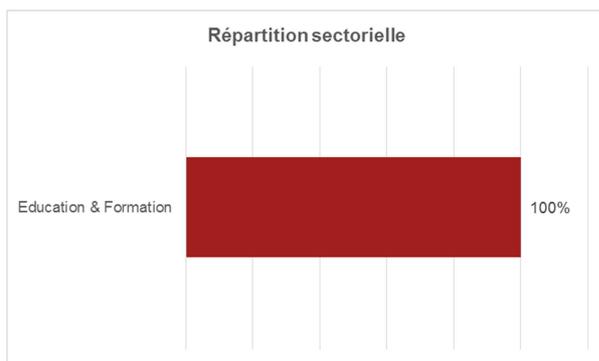


Figure 70 : Répartition sectorielle des montants approuvés entre 2001 et 2014, Tanzanie

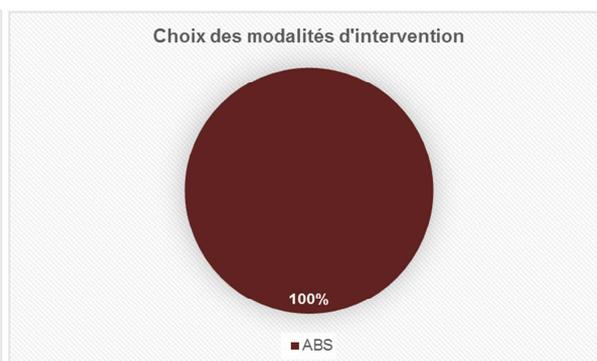


Figure 71 : Répartition selon les modalités d'exécution des montants approuvés entre 2001 et 2014, Tanzanie

Les C2D Tanzanie sont entièrement venus en soutien au secteur de l'éducation et de la formation.

Ils ont été déployés exclusivement sous forme d'ABS.

Ouganda

Remboursement	11.3M€	Versement	11.3M€	Décaissement	11.3M€
Total de dette à annuler	11.3M€	Part déjà annulée	100%	Taux de décaissement	100%
Année de lancement du C2D	2001	Soldes cumulés à la BC (V-D)	0M€		

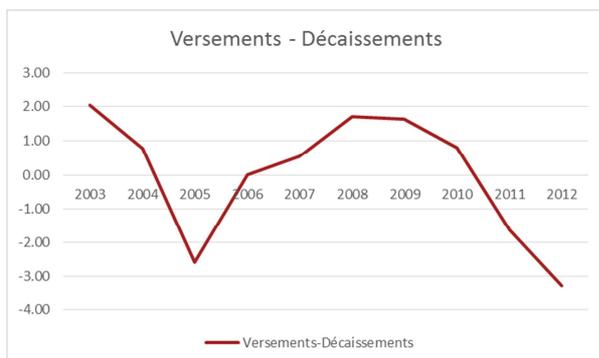


Figure 72 : Evolution du solde « versement – décaissement » en Ouganda par année, en M€

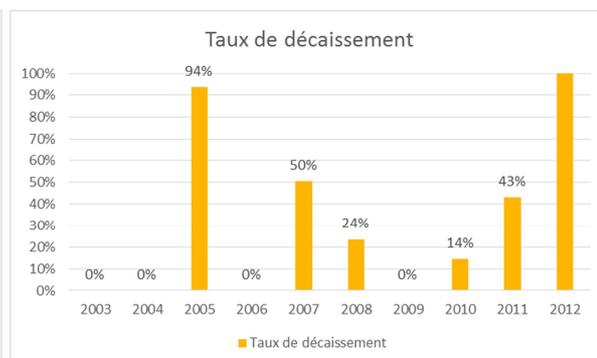


Figure 73 : Taux de décaissement en Ouganda entre 2002 et 2012

L'Ouganda présente un profil de décaissement caractérisé par une très grande volatilité et des décaissements en « bloc » venant compenser des années sans décaissement. Ainsi, le premier décaissement depuis le compte de la Banque centrale Ougandaise intervient en 2005 alors que les versements sur ce compte ont commencé en 2003. Cela explique un décaissement de 94% soit 3,1 M€ venant quasiment décaisser l'ensemble des versements perçus en 2003, 2004 et 2005. Un phénomène similaire se reproduit en 2011 et 2012 avec un taux de décaissement de 43% et 100% venant compenser les 4 précédentes années pour lesquelles les décaissements avaient été nuls ou faibles.

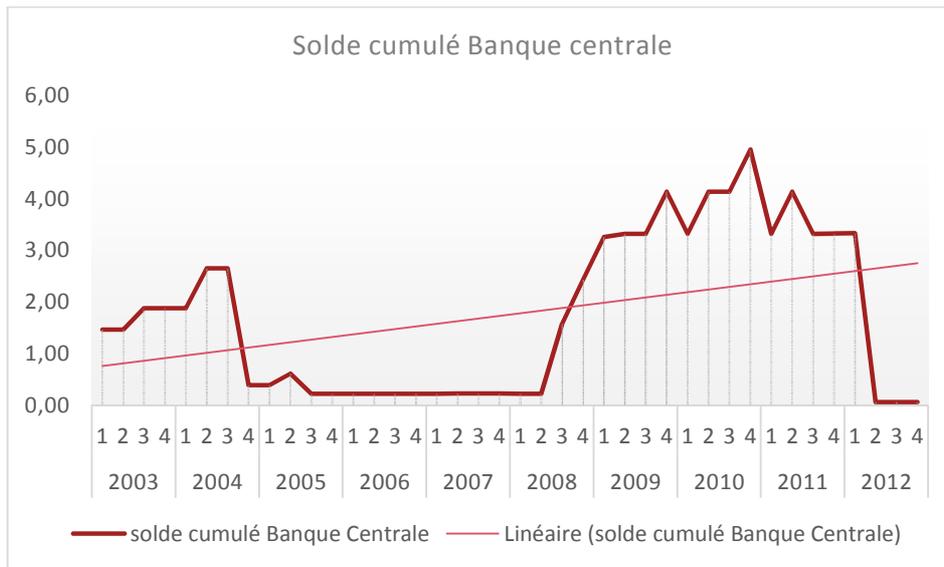


Figure 74 : Evolution du montant trimestriel sur le compte de la Banque centrale de Ouganda, en M€

Les montants immobilisés sur le compte de la Banque centrale connaissent une légère augmentation entre 2003 et 2012, mais avec 2 périodes durant lesquelles les soldes augmentent significativement, dû notamment à des décaissements faibles ou nuls entre 2003 et 2004, et 2009 et 2010.

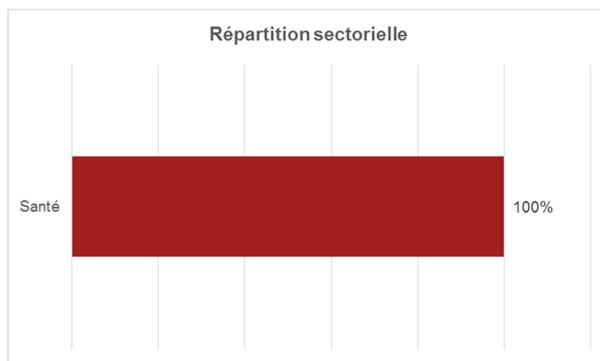


Figure 75 : Répartition sectorielle des montants approuvés entre 2001 et 2014, Ouganda

Le C2D en Ouganda est entièrement venu en soutien au secteur de la santé.

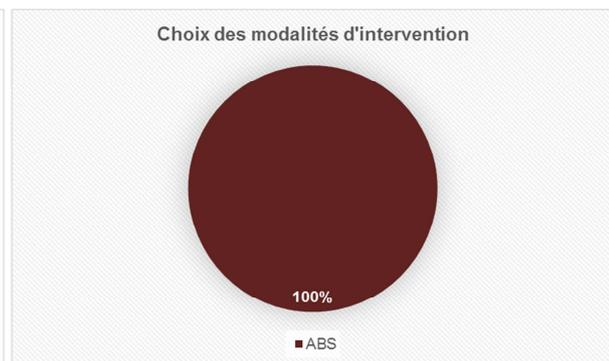


Figure6: Répartition selon les modalités d'exécution des montants approuvés entre 2001 et 2014, Ouganda

Il a été déployé exclusivement sous forme d'ABS.

Libéria

Remboursement	2.4M€	Versement	2.4M€	Décaissement	2.4M€
Total de dette à annuler	3.9M€	Part déjà annulée	61%	Taux de décaissement	100%
Année de lancement du C2D	2012	Soldes cumulés à la BC (V-D)	0M€		

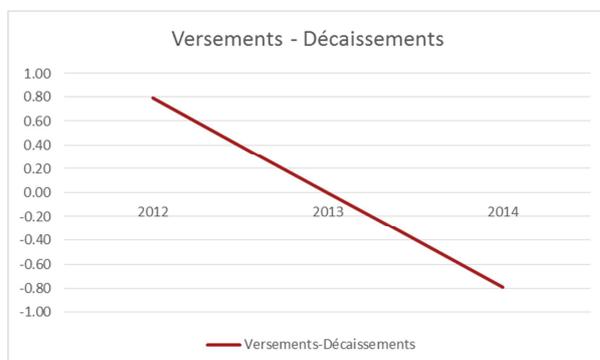


Figure 77 : Evolution du solde « versement – décaissement » au Libéria par année, en M€

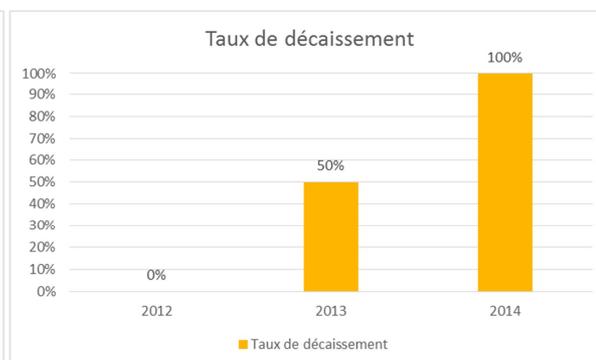


Figure 78 : Taux de décaissement au Libéria entre 2012 et 2014

Le Libéria présente un taux de décaissement croissant venant compenser le non-décaissement en première année (2012) et traduisant une capacité de décaissement importante dès la deuxième année (2013). Une observation plus longue sera nécessaire pour évaluer plus en détail les capacités de décaissement de ce pays.

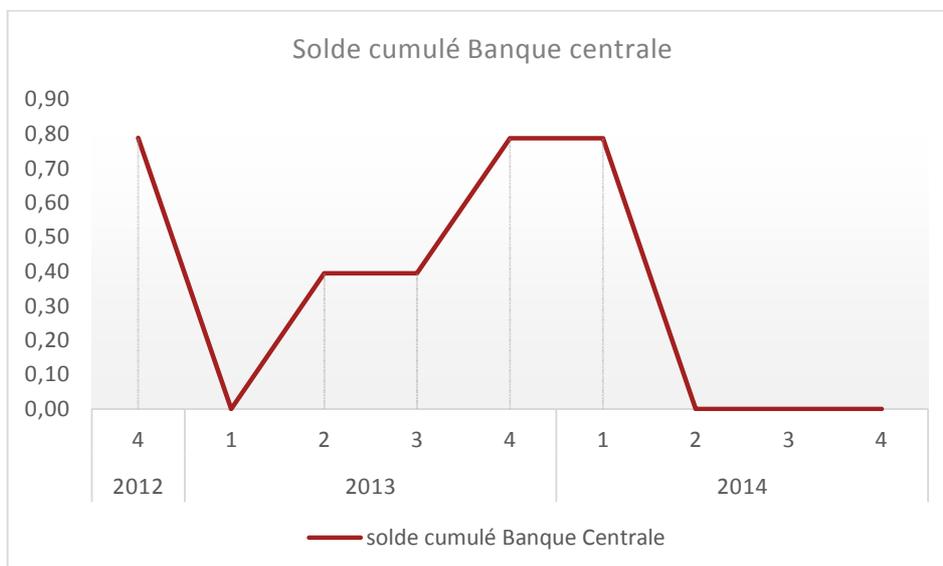


Figure 79 : Evolution du montant trimestriel sur le compte de la Banque centrale du Burundi, en M€

Les montants immobilisés sur le compte de la Banque centrale connaissent un effet relativement cyclique avec une augmentation au cours de l'année 2013 puis un décaissement de la globalité du compte à partir du 2^{ème} trimestre 2014.

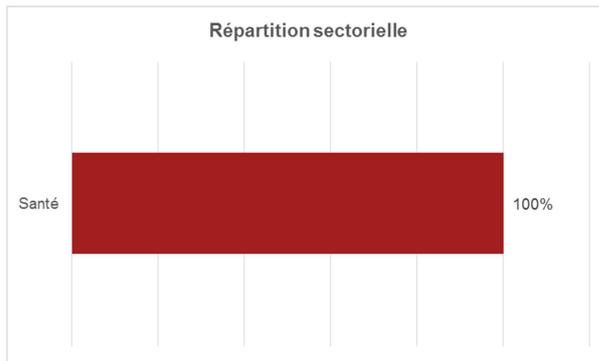


Figure 80 : Répartition sectorielle des montants approuvés entre 2001 et 2014, Libéria

Le C2D au Burundi est entièrement venu en soutien au secteur de la santé.



Figure 81 : Répartition selon les modalités d'exécution des montants approuvés entre 2001 et 2014, Libéria

Il a été déployé exclusivement sous forme d'ABS.

Honduras

Remboursement	6.3M€	Versement	6.3M€	Décaissement	n.a
Total de dette à annuler	10.5M€	Part déjà annulée	60%	Taux de décaissement	n.a
Année de lancement du C2D	2012	Soldes cumulés à la BC (V-D)	n.a		

Les données nécessaires au calcul des capacités de décaissement en Honduras ne sont pas disponibles. Cela ne permet donc pas de produire les graphiques nécessaires.

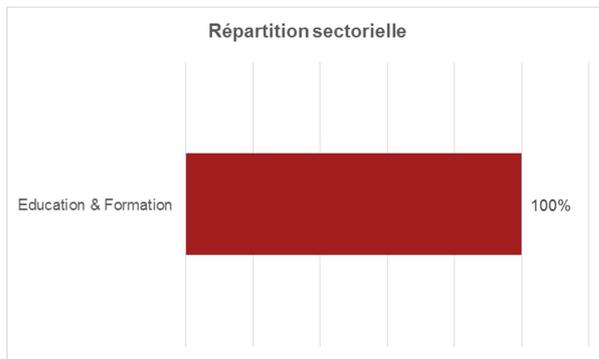


Figure 82 : Répartition sectorielle des montants approuvés entre 2001 et 2014, Honduras

Le C2D au Honduras est entièrement venu en soutien au secteur de l'éducation et de la formation.

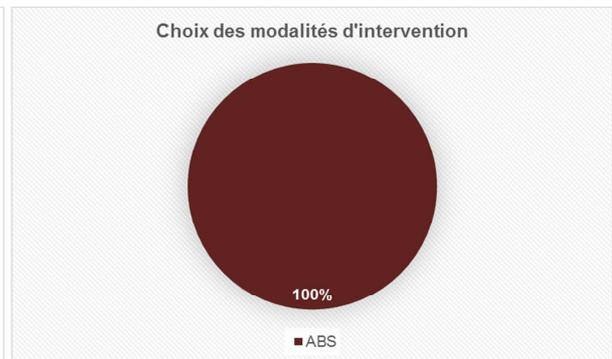


Figure 83 : Répartition selon les modalités d'exécution des montants approuvés entre 2001 et 2014, Honduras

Il a été déployé exclusivement sous forme d'ABS.

Bolivie

Remboursement	19.4M€	Versement	19.4M€	Décaissement	n.a
Total de dette à annuler	20.0M€	Part déjà annulée	97%	Taux de décaissement	n.a
Année de lancement du C2D	2003	Soldes cumulés à la BC (V-D)	n.a		

Les données nécessaires au calcul des capacités de décaissement en Bolivie ne sont pas disponibles. Cela ne permet donc pas de produire les graphiques nécessaires.

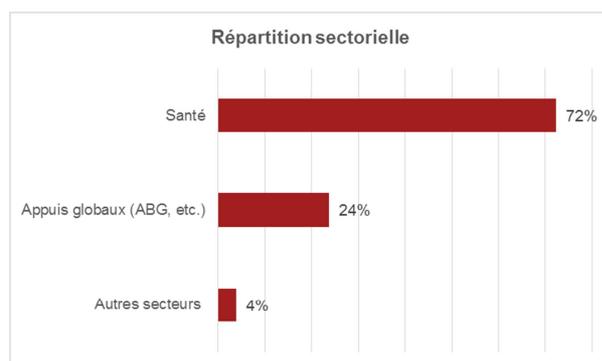


Figure 84 : Répartition sectorielle des montants approuvés entre 2001 et 2014, Bolivie

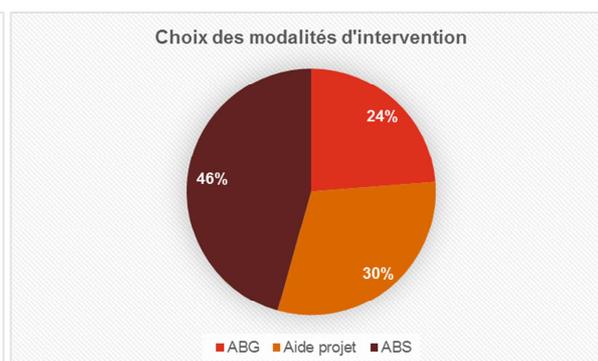


Figure 85 : Répartition selon les modalités d'exécution des montants approuvés entre 2001 et 2014, Bolivie

Le principal secteur d'intervention du C2D est la santé (72%) suivi des appuis globaux (24%).

La Bolivie a un indice Gini de 0.14 soit un indice de concentration sectorielle faible.

Le C2D en Bolivie a recouru majoritairement aux aides budgétaires (46% pour l'ABS et 24% pour l'ABG). Les aides projet représentent 30%.

Nicaragua

Remboursement	2.4M€	Versement	2.4M€	Décaissement	n.a
Total de dette à annuler	2.4M€	Part déjà annulée	100%	Taux de décaissement	n.a
Année de lancement du C2D	2005	Soldes cumulés à la BC (V-D)	n.a		

Les données nécessaires au calcul des capacités de décaissement au Nicaragua ne sont pas disponibles. Cela ne permet donc pas de produire les graphiques nécessaires.

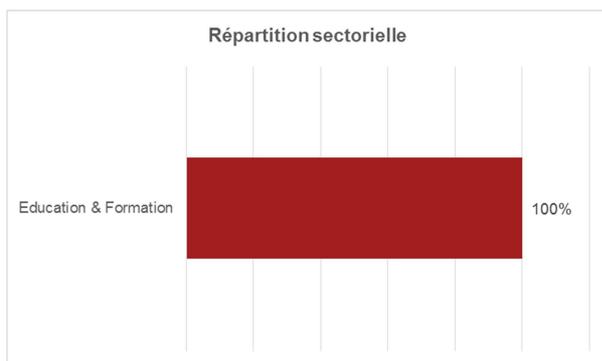


Figure 86 : Répartition sectorielle des montants approuvés entre 2001 et 2014, Nicaragua

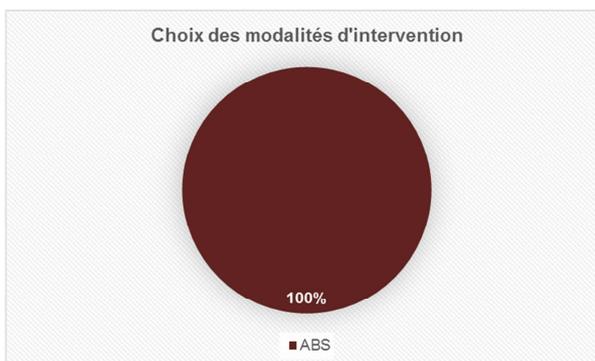


Figure 87 : Répartition selon les modalités d'exécution des montants approuvés entre 2001 et 2014, Nicaragua

Le principal secteur d'intervention du C2D est l'éducation et la formation.

Le C2D au Malawi a recouru exclusivement à l'ABS

C2D « simplifié »

Rwanda

Remboursement	3.3M€	Versement	3.3M€	Décaissement	3.3M€
Total de dette à annuler	3.3M€	Part déjà annulée	100%	Taux de décaissement	100%
Année de lancement du C2D	2010	Soldes cumulés à la BC (V-D)	0M€		

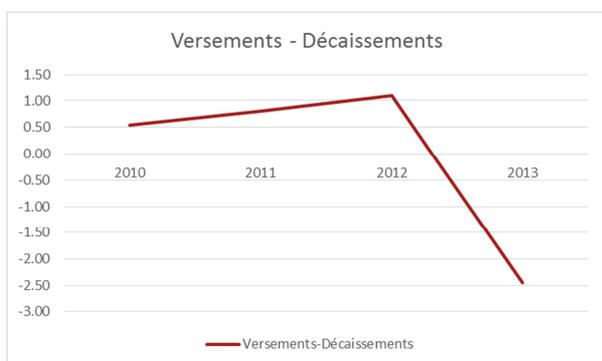


Figure 88 : Evolution du solde « versement – décaissement » au Rwanda par année, en M€

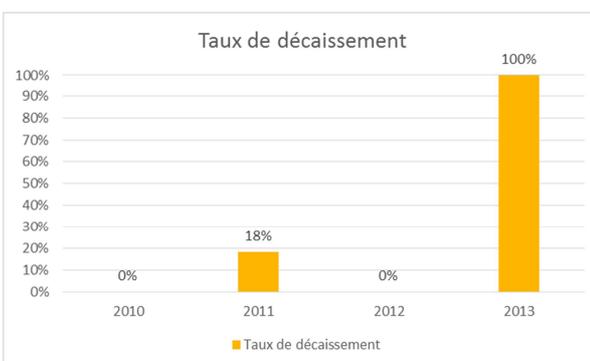


Figure 89 : Taux de décaissement au Rwanda entre 2010 et 2013

Le Rwanda présente des caractéristiques de décaissement similaires à l'Ouganda avec un décaissement « en bloc » en 2013 (100%) venant décaisser les versements reçus en 2010, 2011, 2012 et 2013.

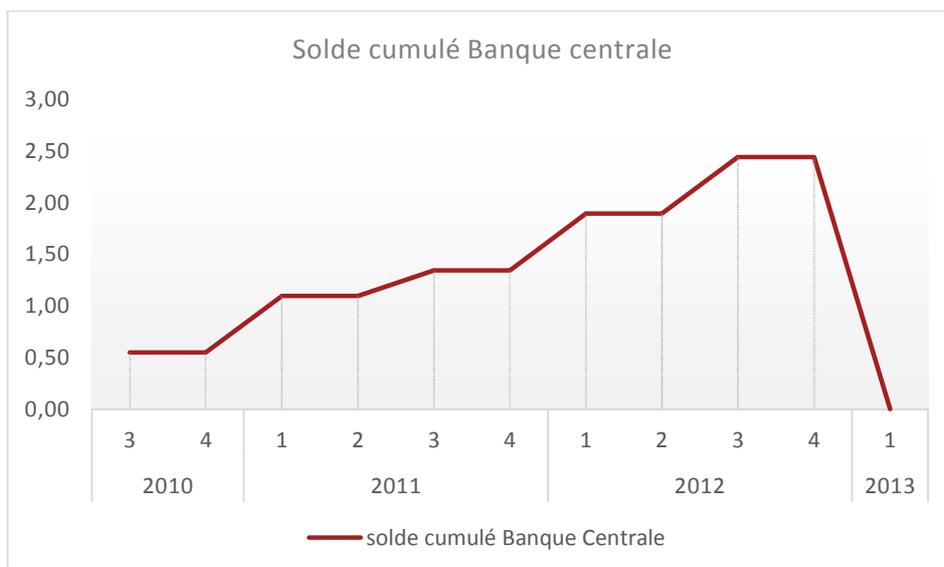


Figure 90 : Evolution du montant trimestriel sur le compte de la Banque centrale du Rwanda, en M€

Les montants immobilisés ont connu une augmentation croissante entre 2010 et fin 2012, ensuite le solde est entièrement décaissé au cours du 1^{er} trimestre 2013. Cela caractérise un fonctionnement de décaissement « en bloc ».

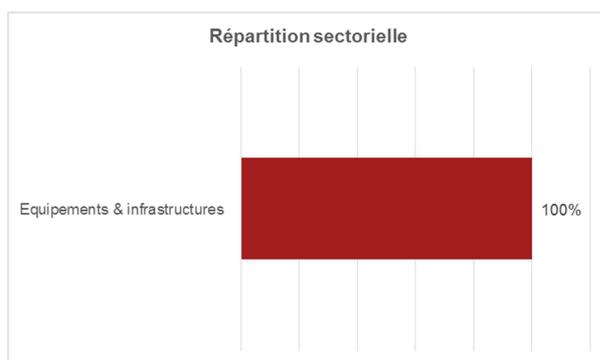


Figure 91 : Répartition sectorielle des montants approuvés entre 2001 et 2014, Rwanda



Figure 92 : Répartition selon les modalités d'exécution des montants approuvés entre 2001 et 2014, Rwanda

Le C2D au Rwanda est entièrement venu en soutien au secteur de l'équipement et des infrastructures.

Il a été déployé exclusivement sous forme d'aide projet.

Burundi

Remboursement	2.6M€	Versement	2.6M€	Décaissement	2.6M€
Total de dette à annuler	2.6M€	Part déjà annulée	100%	Taux de décaissement	100%
Année de lancement du C2D	2010	Soldes cumulés à la BC (V-D)	0M€		

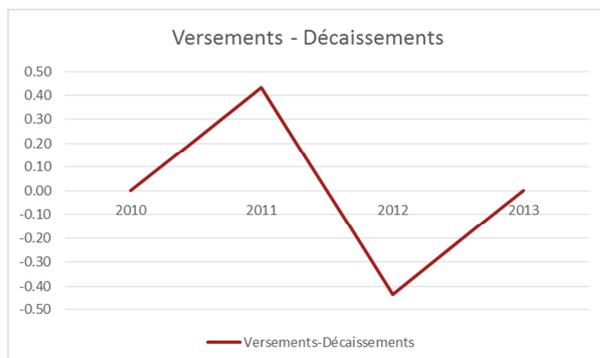


Figure 93 : Evolution du solde « versement – décaissement » au Burundi par année, en M€

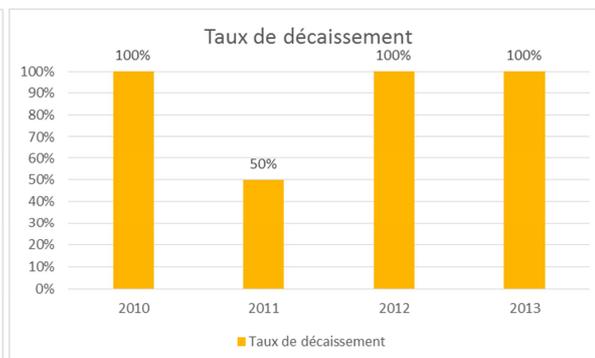


Figure 94 : Taux de décaissement au Burundi entre 2010 et 2013

Le Burundi présente un niveau de décaissement important avec, hormis pour l'année 2011, un décaissement de l'ensemble des versements (avec un phénomène de compensation entre 2011 et 2012 et un équilibre sur les deux autres années).

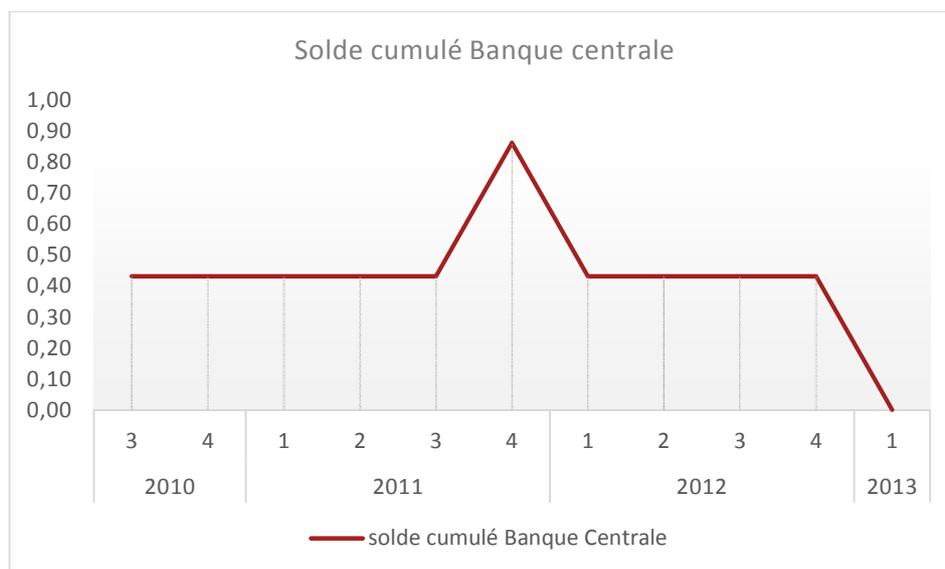


Figure 95 : Evolution du montant trimestriel sur le compte de la Banque centrale du Burundi, en M€

Le solde sur le compte de la Banque centrale stagne sur l'ensemble de la période avec un phénomène de compensation entre 2011 et 2013.

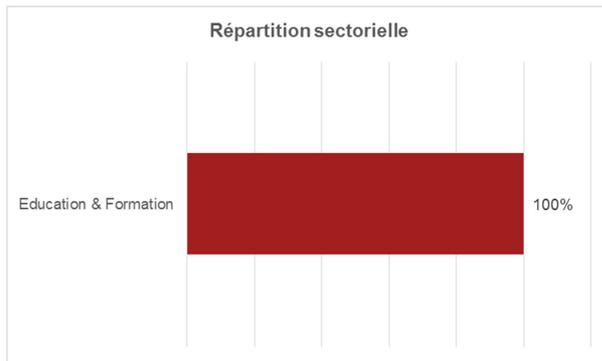


Figure 96 : Répartition sectorielle des montants approuvés entre 2001 et 2014, Burundi



Figure 97 : Répartition selon les modalités d'exécution des montants approuvés entre 2001 et 2014, Burundi

Le C2D au Burundi est entièrement venu en soutien au secteur de l'éducation et la formation.

Il a été déployé exclusivement sous forme d'ABS.

Malawi

Remboursement	4M€	Versement	4M€	Décaissement	n.a
Total de dette à annuler	10.8M€	Part déjà annulée	37%	Taux de décaissement	n.a
Année de lancement du C2D	2011	Soldes cumulés à la BC (V-D)	n.a		

Les données nécessaires au calcul des capacités de décaissement en Malawi ne sont pas disponibles. Cela ne permet donc pas de produire les graphiques nécessaires.

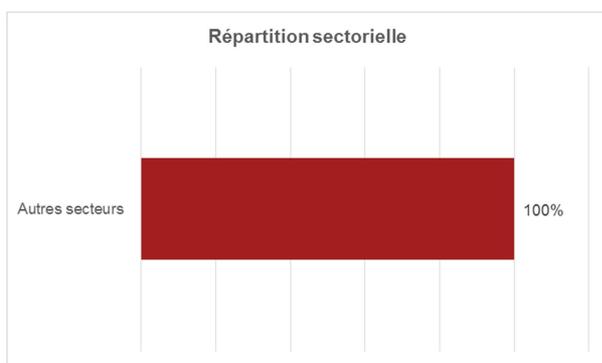


Figure 98 : Répartition sectorielle des montants approuvés entre 2001 et 2014, Malawi



Figure 99 : Répartition selon les modalités d'exécution des montants approuvés entre 2001 et 2014, Malawi

L'intervention du C2D au Malawi s'inscrit dans la catégorie « autres secteurs » avec un soutien à la cartographie minière.

Le C2D au Malawi a recouru exclusivement aux aides projet.

Conclusion du bilan financier par pays

De manière générale les bilans financiers pays s'articulent autour de 3 thématiques principales : les capacités et rythme de décaissement, les modalités d'exécution des C2D et la répartition sectorielle. Cette section vise à identifier des profils de pays sur la base des caractéristiques financières.

Capacités et rythme de décaissement

La situation des pays au regard de leur niveau de décaissement global sur la période apparaît très variée et permettent de distinguer 4 groupes :

- Les pays qui ont clôt leur C2D et ont décaissé l'ensemble des fonds versés sur le compte Banque centrale, à l'exception de montants mineurs restants au Ghana et à Madagascar ;
- Le Libéria (100%), le Mozambique (93%), la Tanzanie (83%), la Mauritanie (82%) présentent des taux de décaissement élevés;
- Le Cameroun (69%) et la Côte d'Ivoire (60%) présentent des taux moyens qu'il faut mettre en regard avec les montants très élevés versés à ces pays dans le cadre des C2D;
- Enfin, 3 pays présentent des taux de décaissement très faibles : le Congo (6%), la RDC, qui n'avait pas décaissé fin 2014 et la Guinée (12%).

L'analyse des taux de décaissement globaux a permis d'identifier 4 groupes en fonction de leur niveau de décaissement. L'analyse année par année au niveau global a souligné le caractère cyclique des décaissements avec des phénomènes de rattrapage ou compensation communs à tous les pays. Cependant, lorsque l'on observe l'évolution des décaissements année par année et au niveau de chaque pays, des profils particuliers en matière de décaissement se distinguent. Il se caractérise notamment par un caractère cyclique et des phénomènes de rattrapage plus ou moins marqués. 3 profils de décaissement se dégagent ainsi :

- *Les pays à décaissement réguliers* : ces pays connaissent des fluctuations dans leur rythme de décaissement mais leur taux de décaissement se maintiennent à un niveau relativement élevé et fluctuent modérément. Cela témoigne d'une capacité de décaissement relativement stable et importante. Le Ghana, le Burundi, le Mozambique (après 2006), le Libéria et le Cameroun présentent ce profil, de manière plus ou moins marquée.
- *Les pays à décaissement cyclique fort* : ces pays connaissent des fluctuations fortes de leur taux de décaissement dues à des phénomènes de rattrapage importants. Cela se traduit par des pics et des creux marqués témoignant d'une capacité de décaissement instable. Madagascar, la Mauritanie et la Tanzanie présentent ce profil.
- *Les pays à décaissement « en bloc »* : ces pays connaissent une alternance d'années à décaissement nul ou très faible suivi d'une année de rattrapage à décaissement très important, « en bloc ». Cela témoigne d'un rythme de décaissement saccadé et ponctuel. L'Ouganda, le Rwanda et le Mozambique (avant 2006) ont ce profil.

Enfin le recul temporel pour la Côte d'Ivoire, la RDC, le Congo et la Guinée ne permet de définir un profil de décaissement.

Le tableau ci-dessous croise le niveau de décaissement global des pays et leur rythme de décaissement

	C2D clôturé (100%)	Décaissement global élevé	Décaissement global moyen	Décaissement global faible
Décaissement régulier	Ghana Burundi	Mozambique (après 2006) Libéria	Cameroun	
Décaissement cyclique fort	Madagascar	Tanzanie Mauritanie		
Décaissement « en bloc »	Ouganda Rwanda Mozambique (avant 2006)			
Non défini			Côte d'Ivoire	Guinée RDC Congo

Répartition sectorielle

Les profils des pays en matière de répartition sectorielle et de modalités d'exécution reprennent naturellement les profils institutionnels puisque ces derniers ont été, en partie, constitués sur la base des secteurs d'intervention et des modalités d'exécution.

Figure 100 : Répartition sectorielle des montants approuvés (en M€ et en %) en fonction des différents profils institutionnels, calculé sur les montants approuvés entre 2001 et 2014

	C2D "hors-normes"		C2D intermédiaires		C2D intégrés		C2D "simplifiés"	
	Montants approuvés	%	Mont. approuvés	%	Montants approuvés	%	Montants approuvés	%
Aménagement du ter. & environnement	46.06	2%	10.00	2%	13.32	8%	0.00	0%
Pilotage	34.10	1%	0.00	0%	0.00	0%	0.00	0%
Autres secteurs	82.58	4%	44.04	9%	0.65	0%	10.81	65%
Appuis globaux (ABG, etc.)	100.46	4%	39.50	8%	103.15	61%	0.00	0%
Santé	234.68	10%	46.40	10%	27.39	16%	0.00	0%
Activités agricoles	258.05	11%	5.00	1%	0.00	0%	0.00	0%
Equipements & infrastructures	579.74	25%	161.62	34%	0.00	0%	3.29	20%
Education & Formation	399.00	18%	149.90	31%	25.61	15%	2.59	16%
Non affecté	353.00	15%	7.00	1%	0.00	0%	0.00	0%
Transversal	190.78	8%	16.00	3%	0.00	0%	0.00	0%
Total	2278.45	100%	479.46	100%	170.12	100%	16.69	100%
Indice Gini	0.59		0.57		0.63		0.74	

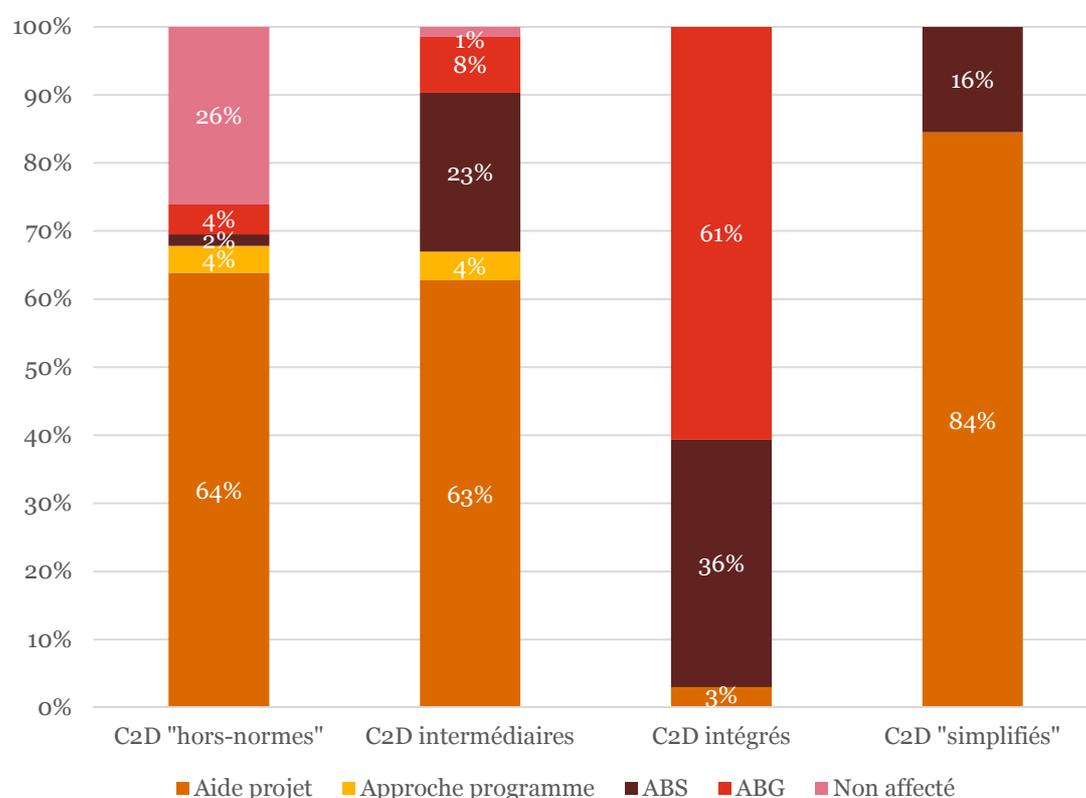
Les secteurs de l'éducation et des équipements et infrastructures sont les principaux secteurs d'intervention des C2D « hors-normes » (respectivement 18% et 25%) et des C2D intermédiaires (respectivement 31% et 34%). Compte tenu de l'importance des aides

budgétaires, les C2D intégrés interviennent très majoritairement dans le cadre d'appuis globaux (61%), suivi de la santé (16%) et de l'éducation et formation (15%). Les interventions des C2D « simplifiés » se sont majoritairement insérées dans la catégorie « autres secteurs ».

L'indice Gini montre une forte concentration sectorielle pour les C2D simplifiés (0.74) et les C2D intégrés (0.63). Les C2D intermédiaires et les C2D « hors-normes » ont un indice de concentration sectorielle moyen avec respectivement 0.57 et 0.59. Cela apparaît cohérent avec l'observation d'une corrélation négative entre la taille des C2D et le nombre de secteurs retenus (voir figure 21). Ainsi, les C2D simplifiés et intégrés sont de plus faible montant que les C2D intermédiaires et « hors-normes » et présentent donc – logiquement – un indice de concentration plus élevé.

Choix des modalités d'exécution

Figure 101 : Choix des modalités d'exécution en fonction des profils institutionnels, calculé sur les montants approuvés entre 2001 et 2014.



Les aides projet apparaissent majoritaires dans les C2D « hors-normes », « intermédiaires » et « simplifiés ». Cela apparaît logique pour les C2D « hors-normes » et « intermédiaires » compte tenu de la taille de ces C2D et de la corrélation mise en lumière (voir figure 19) entre une taille importante de C2D et le recours majoritaire à l'aide projet. En ce qui concerne les C2D « simplifiés », cela apparaît plus surprenant puisque ces C2D se caractérisent par des montants très faibles. Néanmoins, ce groupe ne contenant « que » 3 C2D de petite taille, il est soumis à de forte distorsion et ne permet pas de dresser des conclusions à partir de ce seul échantillon.

Au contraire, les aides budgétaires sont très largement majoritaires au sein des C2D intégrés. Cela est cohérent avec la construction même de ce profil institutionnel puisque l'insertion dans des fonds communs multi-bailleurs (et donc l'intervention sous forme d'aides budgétaires) fait partie des critères d'appartenance à ce groupe.

Additionalité, « effet d'éviction » et contrainte budgétaire

NB : L'analyse de l'additionnalité des versements C2D et du potentiel effet d'éviction 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'additionnalité¹⁵

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 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 des intérêts.

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. Au total, une annulation de dette via un C2D (ou une annulation sèche de dette APD) ne produit un effet positif sur l'APD que 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 M US\$ et 0,31% du PIB) et 2005 (10 026 M US\$ et 0,47% du PIB), elle marque un premier palier de 2005 à 2008 (autour de 10 000 M US\$), puis un nouveau palier entre 2009 et 2012 (autour de 12 000 M US\$), où elle atteint 0,5% du PIB en 2010, puis fléchit sensiblement en 2013 et

¹⁵ 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.

2014 (10 370 M 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.

Tableau 3: Evolution des montants de l'APD, des dons et des prêts pour l'ensemble des pays et les 18 pays C2D, en M 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

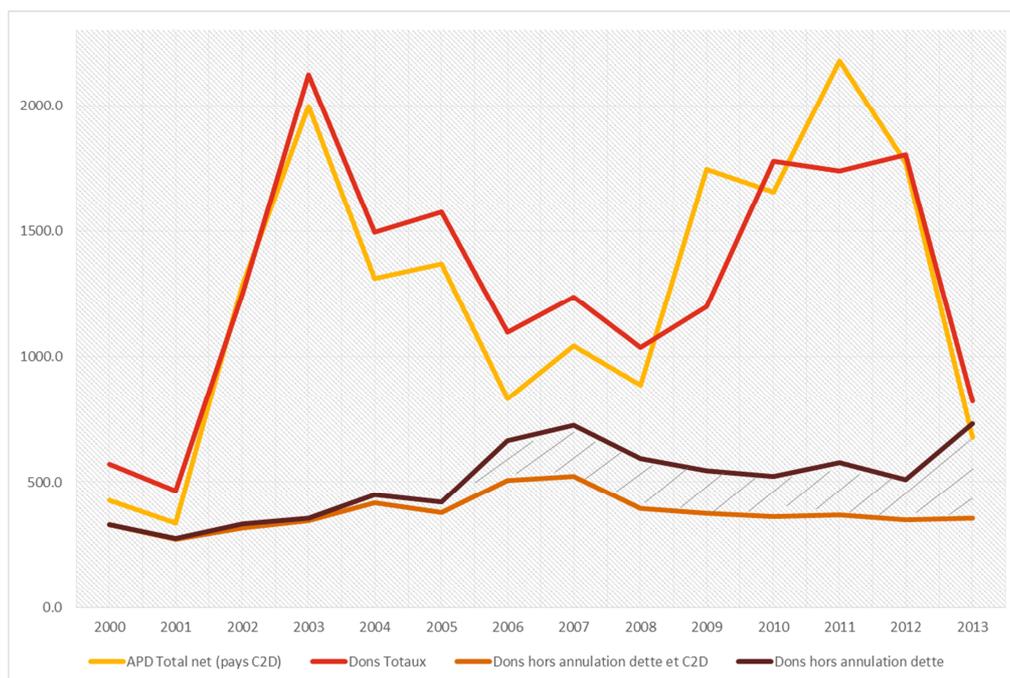
La part de l'APD française versée aux 18 pays bénéficiaires de C2D représente une moyenne de 13,5%, avec de fortes variations d'une année sur l'autre (8% en 2001, 27,5% en 2003, 8% en 2006 et 2008, 16,8% en 2011, 6% en 2013), l'évolution des montants de l'APD française auprès de ces pays étant, en effet, assez erratique. Ces montants sont compris entre une fourchette basse de 400 à 800 M US\$ (2000, 2001, 2008, 2013) et des niveaux hauts autour de 2000 M 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.

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'écolage (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 M US\$ entre 2002 et 2005 (1770 M US\$ en 2003), redescendent à des niveaux de 500 M US\$ de 2006 à 2009, remontent à des niveaux de 1200 M US\$ entre 2010 et 2012, et chutent en 2013 (90 M 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 M US\$ avec la Côte d'Ivoire et en 2011 d'un montant de prêts de 493 M 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 reversements C2D pour mettre en évidence l'effet d'additionnalité des C2D sur le montant de la composante « dons » de l'APD.

Figure 18: Evolutions de l'APD totale net, 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 M 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 M US\$ en 2001, ces dons s'élèvent progressivement pour atteindre un palier de 505 M US\$ en 2006 et 521 M US\$ en 2007 et diminuent ensuite graduellement pour se situer au niveau de 355 M 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 les 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 de 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 alimentaire¹⁶ 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 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)¹⁷. 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'AFD¹⁸. 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 4 : 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 M€

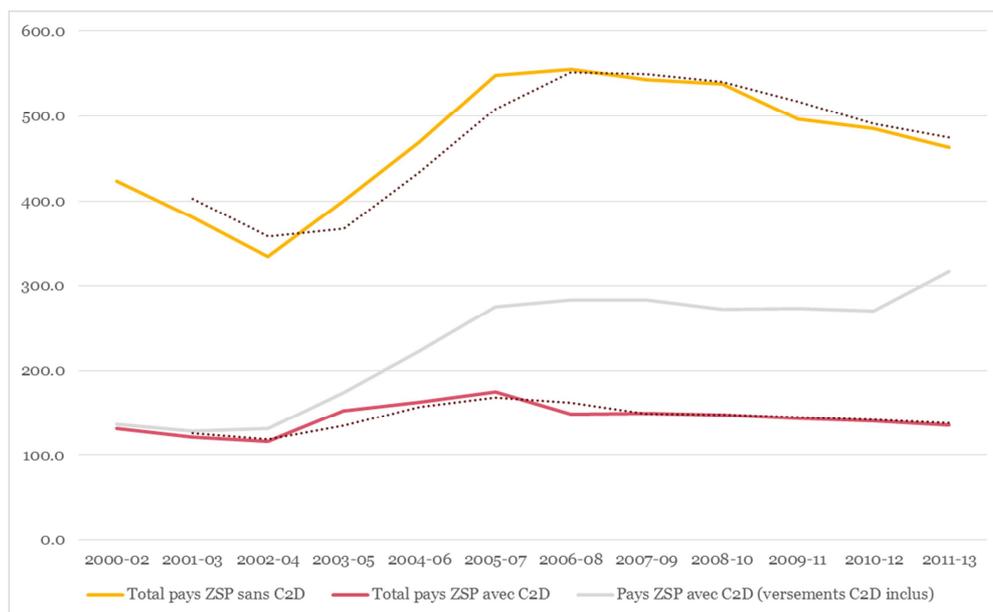
	2000-02	2001-03	2002-04	2003-05	2004-06	2005-07	2006-08	2007-09	2008-10	2009-11	2010-12	2011-13
Tous pays	712.4	623.4	686.7	880.6	1261.0	1362.9	1466.4	1391.2	1485.7	1418.4	1374.5	1295.0
Tous pays sans C2D	580.4	502.7	569.5	726.0	1095.0	1185.1	1313.0	1236.8	1333.3	1271.3	1231.2	1156.8
Total pays ZSP sans 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

¹⁶ 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

¹⁷ 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 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.

¹⁸ Pour plus de détail se référer au bilan financier en annexe 5.

Figure 19: 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 M€



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)¹⁹ 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)²⁰.

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 C2D (groupe témoin – courbe jaune) et les pays ZSP avec C2D. Sur 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 distorsion entre les 2 groupes de pays. La série des dons MAE-AFD aux pays de la ZSP bénéficiaires de C2D comprenant les

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%

¹⁹ 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

²⁰ 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)

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 plutôt mieux traités (ou 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 ZF 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 M€ 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 crise²¹ ;

²¹ 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)

- **Programme 301** (développement solidaire et migration) à partir de 2007, intégré à partir de 2013 dans le programme 209.

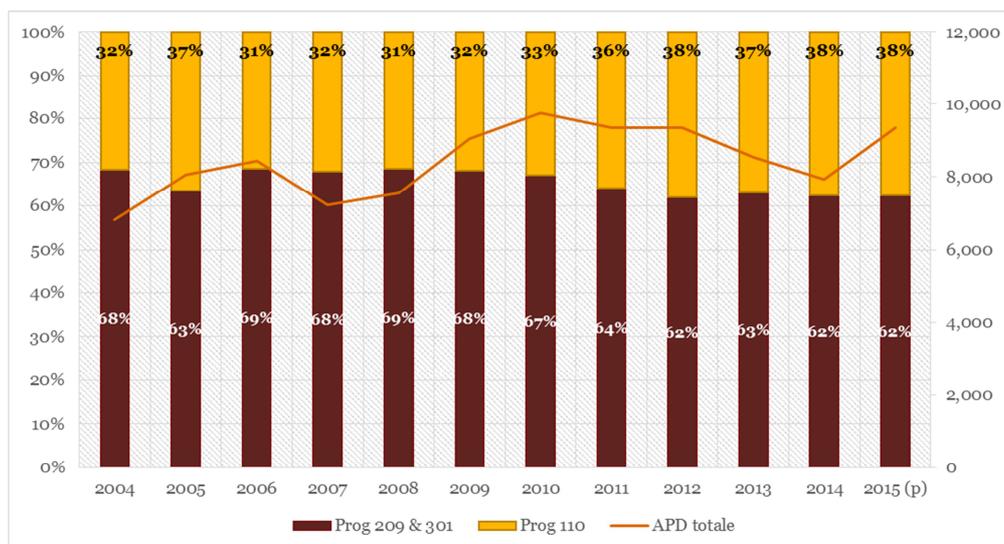
Tableau 4: Répartition des crédits de la mission aide publique au développement, crédits de paiement (CP) consommés, en millions €

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
bilatérale	2	224,0	151,8	200,2	173,7	183,5	312,0	330,5	334,2	309,7
Traitement dette	3	274,5	171,4	155,8	125,7	158,7	174,7	85,7	98,5	114,1
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 multilatérale	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 5: Evolution de certains éléments du programme 209, CP en millions €

	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 20: Répartition des crédits de la mission "aide publique au développement" entre les programmes 110 et 209 & 301, crédits de paiement (CP) consommés, en M€²²

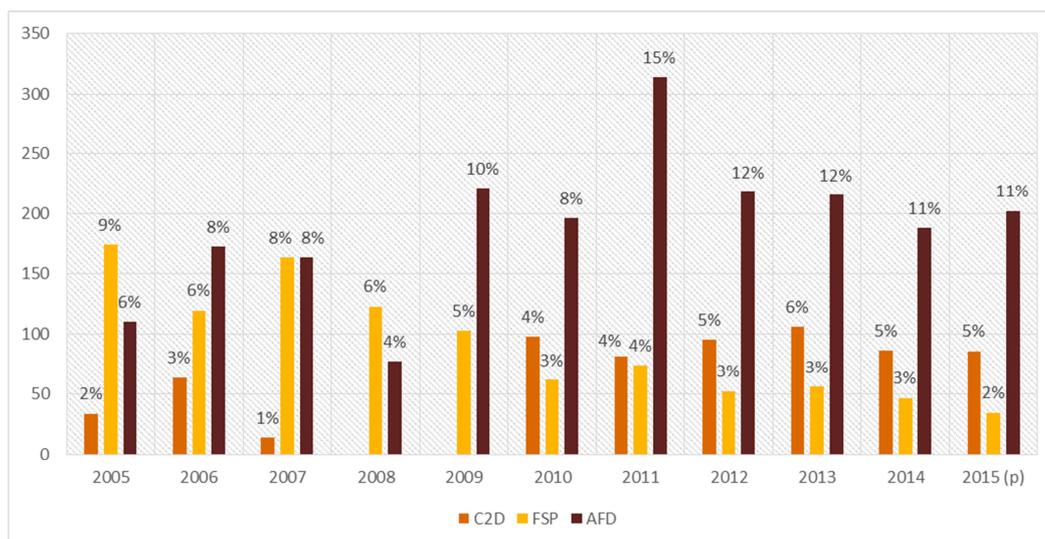


L'évolution des dotations budgétaires (données relatives aux CP consommés) fait apparaître les **constats suivants** :

- 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 M€) et 2014 (1 719 M€) ; 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.

²² Source : RAP

Figure 21: Evolution des dotations C2D, FSP et AFD au sein du programme 209, en M€ 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 M€ en 2006, 98 M€ en 2010, puis des montants variables de 80 à 106 M€ 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 AFPAK (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 M€ en 2005-2006 et 2009 à un niveau de 235 M€ 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 PPTE²³. 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 M€ en 2006 et 150 M€ en 2007) ; le solde a été assuré par recours aux crédits prévu pour le refinancement de créances. Un nouveau mécanisme a été décidé en

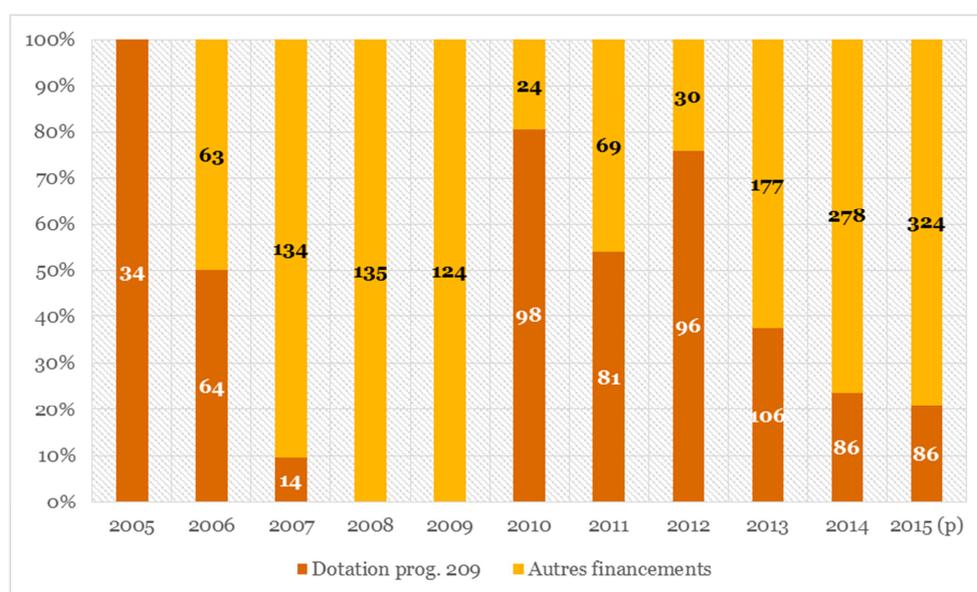
²³ Comptes rendus des réunions du comité de pilotage C2D de 2005 et 2006 ; ces inquiétudes sur la difficulté à budgétiser des sommes difficiles à anticiper a donné lieu à une recommandation des parlementaires en faveur d'un financement extrabudgétaire des C2D.

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 l'AFD selon un mécanisme de compensation instituant un circuit court. La Cour des Comptes a critiqué ce mécanisme de financement²⁴, 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 se montent à 97,8 M€ en 2010, 106 M€ en 2013, et 86 M€ 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 22: Evolution du mode de financement des C2D - programme 209 et autres financements - en M€ et en % 23



Conclusions sur l'effet des contraintes budgétaires

²⁴ Relevé d'observation sur la politique française d'annulation de dette, Cour des Comptes, avril 2011

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 assez 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 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 M€ 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.

Annexe 6 : Exemples de mécanismes d'annulation de dette similaires au C2D

Exemples de conversion de créances en programmes de développement

Le principe de la conversion de créances en financement de programmes de développement n'est pas nouveau ; il a été développé dans les années 1990 par des ONG de développement sur la base du refinancement par des institutions internationales du rachat de créances décotées par des ONG qui s'engageaient à mettre en œuvre des projets de développement à hauteur du montant nominal de ces créances dans les pays débiteurs.

La Suisse est un des premiers pays à initier dans les années 1990 un mécanisme officiel de conversion de créances en financement de développement par la Facilité de réduction de la dette (SRDF) visant l'annulation des dettes bilatérales et commerciales des pays de l'initiative PPTE. Dix-neuf pays ont bénéficié de ce mécanisme qui a été arrêté en 2001, les dettes restantes étant traitées dans le cadre de l'initiative PPTE.

L'Espagne s'est engagée à partir de 2003 suite à une conférence Ibo américaine sur l'éducation dans un mécanisme de conversion de créances sur des projets éducatifs (Debt for education exchanges). Des programmes ont été signés à partir de 2005 avec l'Argentine (100 M US\$), l'Equateur (20 M US\$), le Salvador (10 M US\$), le Honduras (138 M US\$), la Bolivie (75 M US\$), le Pérou (17 M US\$) et le Ghana en 2007 (46 M US\$).

L'Italie a mis également en place un mécanisme similaire sur deux cas spécifiques d'ampleur avec le Kenya dans le cadre d'un programme KIDDP (Kenyan Italian debt for development program) signé en 2006 pour un montant de 44 M€ sur 10 ans et avec l'Égypte sur la base d'un accord signé en 2001 portant sur 149 M US\$ dans le cadre d'un programme IEDSA (Italy Egypt debt swap agreement). Ce mécanisme a fonctionné de 2002 à 2008 et a financé 53 projets. Un second accord a été signé avec l'Égypte en 2007 pour un montant de 100 M US\$ sur 4 ans.

Un autre exemple est encore l'Allemagne qui a mis en place et pratiqué des mécanismes swap dette développement à partir de 1993. Jusqu'en 2008 elle a pratiqué ce mécanisme sur des dettes rééchelonnées en Club de Paris pour des pays PMA et étendu par la suite à d'autres pays (Indonésie, Jordanie, Philippines, Pérou). A la fin 2008, 19 pays en avaient bénéficié pour une valeur nominale de 1,3 milliards €, permettant d'annuler 737 M€ de dette bilatérale. Grace à ce mécanisme, l'Allemagne est intervenue à Madagascar à partir de 2003 sur l'annulation de 23 M€, dont 13,8 M€ ont été réinvestis dans la contribution au capital de la fondation malgache des aires protégées et de la biodiversité au coté de la France.

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 Euro) 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 parc²⁵. Le mécanisme est le suivant (cas du Parc national de la Comoé) :

²⁵ 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 cotés de la France

-
- 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 Euro ;
 - Si tous les versements sont réalisés, 200% de cette somme, soit 20 millions Euro, de la dette seront annulés.

Annexe 7 : Définition des différentes modalités d'exécution des C2D

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.

L'aide programme, ou concours inscrit dans **une approche programme** respecte un cadre de relations entre le bailleur et les bénéficiaires reposant sur 4 principes essentiels :

- la maîtrise d'ouvrage est assurée par l'institution ou le pays bénéficiaire ;
- un cadre budgétaire et de programmation unique et exhaustif ;
- un processus formalisé de coordination entre bailleurs et une harmonisation des procédures des bailleurs en matière de notification, budget, gestion financière et passation de marchés ;
- le recours autant que possible aux systèmes locaux de conception, de mise en œuvre technique, de gestion financière, de suivi et d'évaluation des programmes.

L'aide programme trouve le plus souvent sa déclinaison dans **des approches sectorielles** (*sector wide approach program – SWAP*) développées en appui à un programme de développement sectoriel englobant tous les aspects du secteur et toutes les sources de financement (nationales et extérieures).

Le terme **aide sectorielle** se réfère au financement de l'approche ou programme sectoriel, donc en soutien d'un ensemble d'actions structurées et chiffrées autour d'un secteur (ou d'une thématique), inscrit dans une politique sectorielle, aligné sur les procédures budgétaires et comptables du pays bénéficiaire ou harmonisées avec d'autres bailleurs.

L'aide sectorielle peut être non budgétaire, c'est en particulier le cas lorsque des bailleurs décident de mutualiser leurs financements dans un fonds ad-hoc dont les procédures de mise en œuvre s'exécutent en dehors des procédures budgétaires et comptables nationales ; le fonds commun est alors administré selon un dispositif spécifique avec la participation active des bailleurs.

L'aide sectorielle peut être délivrée sous forme **d'aide budgétaire sectorielle (ABS)**, par opposition à **l'aide budgétaire globale (ABG)** délivrée en soutien à une politique globale (lutte contre la pauvreté, soutien à la croissance, stabilité du cadre macroéconomique, soutien aux réformes de gestion des finances publiques). Dans le cas d'ABS, les financements utilisent le canal budgétaire et utilisent les procédures nationales en matière de finances publiques (allocation des ressources, passation des marchés publics, chaîne de la dépense, comptabilité et contrôle). Ils se réfèrent à un cadre de dialogue et de coordination propre au secteur concerné.

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. Celle-ci propose une définition précise des aides budgétaires globales différenciant les ABG dites de stabilisation macroéconomique (AB-SM) inscrites dans une logique de court terme et les aides budgétaires de réduction de la pauvreté (ABG-RP). Ces dernières s'inscrivent dans la mesure du possible dans un cadre de moyen terme et visent à fournir au pays récipiendaires un appui aux stratégies nationales de lutte contre la pauvreté. Dans les deux cas, les ABG constituent un levier privilégié pour instaurer un dialogue avec les autorités, portant sur les priorités, les résultats de développement ou des questions transversales telles que la gestion des finances publiques. Cette doctrine d'emploi est fondée sur des principes de prévisibilité, de gestion axée sur les résultats et d'alignement. Conformément à la doctrine d'Abidjan, l'éligibilité à une ABG de stabilisation macroéconomique est conditionnée par l'obtention d'un programme approuvé par le FMI assorti d'un financement (FRPC, accord post conflit ou accord de confirmation) ou non (ISPE, instrument de soutien de politique économique). L'obtention d'une ABG de réduction de la pauvreté est soumise à 3 critères : mise en place d'une politique saine et soutenable, présentation d'une stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté (DSRP) en ligne avec les OMD assortie d'un dispositif fonctionnel de suivi-évaluation, et bénéficier d'une évaluation positive du système de gestion des finances publiques.

Annexe 8: Restitution des missions de terrain

L'apport attendu des missions de terrain

À l'issue de la phase d'analyse documentaire, les évaluateurs ont recensé l'information disponible et ont identifié sur cette base les éléments permettant de valider provisoirement une partie des questions de la revue. Ils en ont déduit des hypothèses de travail, qui devaient permettre, une fois confirmées ou infirmées sur le terrain, de valider définitivement les critères de jugement afin d'apporter une réponse finale aux questions évaluatives.

Les missions de terrains sont ainsi l'un des volets de l'analyse de la perception du dispositif par les acteurs de la coopération française, les pays partenaires, et les autres acteurs impliqués dans le C2D. Ces missions ont pour objectif de collecter une information exhaustive pour trois cas. Le choix des pays a été structuré par une approche multicritère dont l'objectif est de choisir trois pays représentatifs au regard de différentes critères. A cet effet, un certain nombre de critères ont été regroupés dans le tableau suivant permettant le classement des pays selon :

- Les montants des C2D ;
- L'état d'avancement des opérations (montants C2D signés, montants versés par l'AFD et/ou la BDF) ;
- Le début et la fin des opérations, afin de s'assurer que le C2D est suffisamment avancé pour récolter de l'information pertinente, mais non clôturé depuis trop longtemps afin de s'assurer que les acteurs clés seront toujours en poste et qu'une mémoire institutionnelle est toujours présente ;
- Le nombre de projets, de secteurs et de modalités utilisées (AGB, AGS, projets) ;
- Appartenance aux deux zones : zone franc et hors zone franc.

Tableau 1 : Critères de sélection des pays à visiter

	Situation des C2D fin 2013								Situation des C2D fin septembre 2014								Critères de sélection
	Dette APD due (M€) *	Montant total (M€) **	Montant affecté (M€) *	Reliquat (M€) *	Montant C2D signés (M€) **	Début 1er C2D (1er octroi)	Nombre de C2D signés	Fin exercice C2D effectif ou prévu	C2D à partir de 2014 (M€) **	Montant C2D signés (M€) **	Montant AfD / BdF versé BC (M€) **	Montant comptes projets (M€) **	%	Nombre de projets ***	Nombre de secteurs ***	Modalités	
ZSP Côte d'Ivoire	2,800.0	2,890.0	630.0	2,170.0	630.0	2012	1		630.0	292.5	240.5	82.2%	15	5	ABG, ?, ?	enveloppe importante, beaucoup de projets et secteurs, plusieurs générations de C2D à venir	
Cameroun	1,171.8	1,171.6	858.0	313.8	863.6	2006	2	306.9	1,170.5	776.1	510.6	65.8%	23	5	ABS, Prog, Projet	enveloppe importante, beaucoup de projets et secteurs, 3 modalités	
Congo	331.0	313.1	80.0	251.0	80.1	2010	1	233.0	313.1	72.1	4.0	5.5%	8	4	Projet	enveloppe moyenne, un seul type de modalité : projets, très faible décaissement	
Guinée	171.0	171.0	75.0	96.0	75.0	2013	1		75.0	22.5	4.0	17.8%	7	3	ABS, Projet	à exclure : restrictions éventuelles de voyage à cause d'e l'épidémie ebola	
RDC	170.4	170.0	106.0	64.4	106.4	2013	1	63.6	170.0	16.3	0.0	0.0%	5	3	ABS, Projet	enveloppe moyenne, démarrage récent, montant versé très faible, aucun décaissement	
Mozambique	95.7	95.7	78.6	17.1	78.6	2001	3	17.1	95.7	76.8	71.2	92.7%	15	3	ABG, ABS, Prog, Projet	à exclure car a déjà fait l'objet d'une évaluation	
Mauritanie	69.6	69.6	43.9	25.8	44.0	2002(03)	3	25.6	69.6	44.0	38.4	87.3%	8	2	ABS, Projet	enveloppe moyenne, deux modalités : ABS, projets, pays hors zone franc	
Ghana	63.0	63.0	63.0	0.0	63.0	2005	2	63.0	63.0	62.7	99.5%	1	-	ABG	enveloppe moyenne, un seul type de modalité : ABG, en principe achevé		
Madagascar	53.2	49.5	53.2	0.0	49.4	2004	2	49.4	49.5	48.8	98.6%	3	2	ABG, ABS	enveloppe moyenne, deux modalités : AGB, ABS, en principe achevé		
Tanzanie	12.7	12.7	12.7	0.0	12.7	2001(03)	3	12.7	11.2	9.4	83.9%	3	1	ABS	enveloppe faible, une seule modalité : ABS		
Ouganda	11.3	11.3	11.3	0.0	11.3	2002(03)	2	11.3	11.3	11.3	100.0%	2	1	ABS	enveloppe faible, une seule modalité : ABS		
Libéria	3.9	3.9	3.9	0.0	3.9	2012	1	3.9	1.6	0.0	0.0%	1	1	ABS	enveloppe très faible		
Rwanda	3.3	3.3	3.3	0.0	3.3	2010	1	3.3	3.3	3.3	100.0%	1	1	Projet	enveloppe très faible		
Burundi	2.6	2.6	2.6	0.0	2.6	2010	1	2.6	2.6	2.6	100.0%	1	1	ABS	enveloppe très faible		
Hors ZSP																	
Bolivie	20.0	20.0	16.8	3.2	16.8	2003	2	16.8	16.8	16.8	100.0%	2	?	?	enveloppe faible, seulement deux projets, AfD n'est pas impliquée		
Nicaragua	2.4	2.4	2.4	0.0	2.4	2005	1	2.4	2.4	2.4	100.0%	1	?	?	enveloppe très faible, AfD n'est pas impliquée		
Malawi	10.8	10.8	10.8	0.0	10.8	2011	1	10.8	10.8	10.8	100.0%	1	?	?	enveloppe faible, seulement un projet, AfD n'est pas impliquée		
Honduras	10.5	10.5	10.5	0.0	10.5	2012	1	10.5	10.5	10.5	100.0%	1	?	?	enveloppe faible, seulement un projet, AfD n'est pas impliquée		
TOTAL	5,003.2	5,071.0	2,062.0	2,941.2	2,064.5		29	646.2	2,710.7	1,483.3	1,047.3	70.6%					

Sources :

* Fichier "Données APD, annulations, C2D - rev.xls"

** Fichier "20140925 Tableau de bord-suiv.xlsx" Quelques incohérences constatées

*** Fichier "Classement documents projets C2D.xlsx"

Selon ce classement, neuf pays ayant des enveloppes faibles et des interventions peu diversifiées, ne justifient pas une investigation sur le terrain. Le Mozambique est à exclure parce que le pays a déjà fait l'objet d'une évaluation.

La **Côte d'Ivoire** présente l'enveloppe la plus importante, son premier C2D a été lancé en 2012 et le second C2D est en cours de préparation. L'évaluation du dispositif dans ce pays pourrait donc permettre d'améliorer le dispositif actuel ainsi que celui des prochaines générations de C2D. Les entretiens de cadrage ont par ailleurs confirmé l'importance de ce C2D et les intérêts qu'il présentait pour l'évaluation. Le **Cameroun** présente un intérêt certain car le pays a disposé d'une enveloppe importante, et les opérations sont en cours depuis 2006. Il est en outre possible d'y observer trois modalités d'intervention différentes concernant de multiples projets dans plusieurs secteurs. Les mêmes critères sont valables pour la **Mauritanie**, qui fait partie des pays ayant reçu une enveloppe moyenne et qui présente en plus l'intérêt complémentaire d'être un pays hors zone franc.

Termes de référence des missions de terrain

Coordination générale des missions de terrain

Afin de garantir l'utilisation la plus pertinente des enseignements tirés sur le terrain, l'équipe de coordination générale (Fabio D'Aversa et Alice Bordreuil) a assuré :

- Le suivi des travaux des membres de l'équipe, afin de s'assurer que la démarche de la revue reste centrée sur les questions posées dans les Termes de Références (pas d'évaluation individuelle des projets, attention portée au processus institutionnel).
- la revue des aide-mémoires internes produits par les membres de l'équipe au cours des missions, en vue d'alimenter un atelier de débriefing suite aux deux premières missions de terrain.
- L'orientation des membres de l'équipe dans leur contribution au compte-rendu des missions.

En fonction des montages institutionnels dans les trois pays faisant l'objet des missions de terrain, l'enquête de terrain devra à minima permettre de rencontrer, via des entretiens individuels et/ou des focus groups :

- Le directeur de l'AFD et ses collaborateurs impliqués ;
- Le COCAC et ses collaborateurs impliqués au SCAC ;
- L'Ambassadeur de France ou le premier conseiller ;
- Un représentant du Service économique de l'Ambassade ;
- Ministère des Finances, du plan ou du développement économique : responsable en charge de la coordination et du suivi du C2D ;
- Des représentants des Ministères sectoriels concernés par les principaux programmes financés via les C2D ;
- Des membres pertinents du COS, du CTB et du secrétariat technique quand ils ont été mis en place ;
- Des représentations d'autres bailleurs partenaires (UE, Banque mondiale, PNUD, bailleurs bilatéraux) en fonction des dispositifs de coordination du PPTE, DSRP et des programmes C2D ;
- Des représentants de la société civile ou de plateformes fédératives, représentants de fédérations du secteur privé, élus locaux (si pertinent).

Grille d'entretien commune aux trois missions

Les éléments suivants synthétisent, par structure interviewée, les principaux thèmes d'échange. Cette grille sera détaillée et enrichie grâce aux entretiens préliminaires conduits à Paris avant les départs en mission et aux informations synthétisées dans la fiche d'analyse pour chaque pays, ainsi que grâce aux commentaires du Comité Technique de l'évaluation. Les questions/thèmes présentées ci-dessous ont été abordés au cours des entretiens.

Questions communes à tous les interlocuteurs

Négociation :

- Quelle est la perception des mécanismes de négociation ?
- Choix des points d'affectation : les points d'affectation des C2D sont-ils cohérents avec les secteurs d'intervention privilégiés définis dans les stratégies de développement (DCP et DSRP) et s'inscrivait-il dans les priorités nationales ?
- Les financements sont-ils concentrés sur un nombre restreint de points d'affectation figurant parmi les secteurs de concentration identifiés dans les stratégies de développement du pays bénéficiaire (DCP et DSRP) ?
- Un travail de concentration a-t-il été mené sur un nombre restreint de secteurs et points d'affectation des DSRP et DCP ? Quels critères ont prévalu dans les choix ?
- Les choix ont-ils été pertinents au regard de la réduction de la pauvreté ?
- La pression à décaisser rapidement a-t-elle pesé sur les choix et modalités des programmes ?

Mise en œuvre :

- Comment a fonctionné le dispositif local de pilotage COS, CTB et secrétariat technique (composition, fréquence des réunions, points discutés, perception sur son mode de fonctionnement) ? A-t-il joué son rôle d'orientation et de suivi ?
- Comment a été perçu le respect des échéances et des modalités d'intervention (durée du projet, engagement financier, mode de gouvernance, champs d'intervention) ?
- Le rythme des décaissements a-t-il été jugé satisfaisant ?
- Comment sont perçues les capacités d'absorption, l'adéquation entre les versements C2D et les tirages sur les programmes, l'évolution des soldes sur le compte banque centrale ?
- Comment s'est déroulé et a été perçu le pilotage des C2D (fonctionnement des procédures : ANO, contrôles, audits) ?
- Comment est perçue la charge administrative engendrée (préparation, instruction et gestion) et les mécanismes de pilotage de l'instrument ? Le mécanisme de pilotage de l'instrument a-t-il permis une gestion souple de l'instrument (Comité technique de suivi des dépenses PPTE notamment) ?
- Comment sont perçus les coûts de gestion engendrés, compte tenu de la taille du C2D (cellules impliquées, nombre de personnes, missions d'expert, assistance technique) ? Le montage institutionnel est-il perçu comme adapté pour atteindre les objectifs définis ? Quels sont les éléments d'apprentissages ?
- Les capacités locales de mise en œuvre ont-elles été bien prises en compte ?
- Le rythme des versements C2D et des tirages sur les programmes ont-ils créé des tensions (trésorerie dormante, évolution des soldes sur le compte banque centrale) ?
- Des procédures spécifiques ont-elles été mises en place (manuels spécifiques de procédures, ANO, contrôles, audits) ? Ont-elles été utiles, ont-elles été respectées ?
- Le dispositif de pilotage a-t-il permis une gestion souple et réactive de l'instrument ?

Visibilité et dialogue :

- Quelles mesures ont été mises en œuvre pour assurer la visibilité des projets et de l'aide française sur le C2D ? Comment les bénéficiaires et les autorités nationales perçoivent-ils les projets C2D ?
- Comment le pays bénéficiaire perçoit-il le rôle du C2D dans la qualité du dialogue politique avec la France, y compris sur d'autres projets non financés sur C2D ?
- Le C2D a-t-il contribué à la qualité du dialogue politique avec la France, y compris sur d'autres projets non financés sur C2D (perception des autorités nationales) ? Le C2D a-t-il permis de renforcer le dialogue sur les politiques sectorielles ?
- Le C2D a-t-il permis de renforcer les partenariats existants avec les autorités des pays bénéficiaires et/ou d'en créer de nouveaux, et de participer à une meilleure connaissance de la palette d'instruments de la coopération française dans le cadre d'opérations futures ?
- Le C2D a-t-il permis de renforcer le dialogue sur les politiques sectorielles ?
- Coordination : Les C2D ont-ils été mis en œuvre en concertation avec les autres PTF et les instances de dialogue gouvernement/PTF ?
- Le choix des modalités d'intervention se base-t-il sur des analyses des conditions spécifiques dans le pays bénéficiaire et sur une analyse des avantages et inconvénients de chaque modalité d'intervention ?
- Comment a été opéré le choix du canal d'aide ? A-t-il été modulé en fonction de la situation budgétaire de la Mauritanie, en particulier pour l'aide budgétaire affectée ?
- Prévisibilité de l'aide : Le C2D permet-il une meilleure prévisibilité de l'aide et sécurise-t-il des marges de manœuvre budgétaires pour les programmes ? Quel est l'effet de ceci sur les politiques sectorielles ?
- Développement des capacités : Comment le C2D est-il perçu, notamment en termes de contribution à l'amélioration du fonctionnement et des capacités administratives des institutions nationales ? En particulier, est-ce que le dispositif s'est reposé sur les circuits nationaux ?
- Appropriation : Comment est perçue l'appropriation du mécanisme par les autorités mauritaniennes ?

Additionnalité :

- Comment est perçue l'additionnalité des C2D par rapport au niveau de l'aide allouée à la Mauritanie ? En particulier, les interlocuteurs constatent-ils un effet de substitution par rapport aux autres interventions de la coopération française ?

Suivi-évaluation :

- Suivi-évaluation : Le système de suivi répond-t-il aux besoins en information des gestionnaires du C2D (récapitulatifs, respect des engagements contractuels, identification des bonnes pratiques et des facteurs de blocage) ? En particulier, les évaluations ont-elles donné lieu à des partages de bonnes pratiques entre C2D ou entre projets au sein d'un même C2D ?
- Suivi-évaluation : quels ont été les dispositifs de reporting ? Les bilans d'activités ont-ils permis de suivre les taux de décaissement et l'avancée des programmes ?

Perception du caractère unique et plus-value du dispositif :

- Plus-value générale de l'instrument : Quelle est la perception des interlocuteurs sur une éventuelle plus-value du C2D par rapport au suivi des autres mécanismes d'allègement de la dette (PPTE), notamment en termes de dialogue sur les politiques publiques, d'apprentissage ; de sécurisation et de fléchage des fonds (prévisibilité de l'aide, effets sur le désendettement, perspectives après C2D) ?
- Le C2D a-t-il permis de dégager des marges budgétaires supplémentaires pour financer des projets de développement ? Quel est le poids moyen des ressources d'origine C2D, quelle est leur répartition entre dépenses d'investissement nouvelles et dépenses «

courantes » ? Auraient-elles été prises en charge par le budget même sans financement C2D ?

- Autres effets notables ? Observe-t-on des effets indirects pour le pays bénéficiaires (institution, parties-prenantes, société civile) liés au C2D ?

Questions aux représentants de la coopération française (SCAC, AFD)

- Le dispositif du C2D a-t-il permis de renforcer le dialogue et la coordination entre les différents acteurs de la coopération française pendant et au-delà des programmes ?
- Quelle est la perception de l'AFD sur les coûts de transactions engendrés par le C2D ?
- Quel est l'effet du C2D sur la mise en place effective du principe de déliement de l'aide et du soutien à l'expertise et aux entreprises locales ?

Questions aux autorités locales et aux représentants des ministères

- Dialogue : Quelle est la perception des autorités nationales sur la qualité du dialogue instauré pour la négociation et la mise en place des C2D ?
- Prévisibilité : Quelle est la perception des autorités locales sur la programmation pluriannuelle des C2D ? Est-ce considéré comme le vecteur d'une meilleure prévisibilité de l'aide ? Cela participe-t-il à sécuriser des fonds pour développer des politiques sectorielles sur plusieurs années ? Les différents concours ont-ils été bien adaptés aux différentes étapes des programmes ?

Questions aux représentants de la société civile

- Négociation : Comment le C2D a-t-il été négocié et quel a été le rôle et la place accordée aux représentants de la société civile à chaque étape de la mise en place du C2D ?
- Coordination : Quel a été le rôle du dispositif d'orientation et de suivi associant la société civile, mobilisant un Comité technique de suivi PPTE déjà en place ?
- Transparence : En particulier, la société civile a-t-elle été associée aux choix des affectations des fonds C2D et à la mise en œuvre et au suivi des programmes (poids dans les choix effectués) ?
- Quel a été le mode de désignation des représentants de la société civile ?
- Place de la société civile : Les institutions de la société civile ont-elles eu accès aux instances de décision et à l'information ?
- Suivi : Comment la société civile est-elle impliquée dans le suivi des projets/programmes financés grâce au C2D ?

Questions aux représentants des autres bailleurs de fonds

- Comment les autres bailleurs de fonds jugent-ils les choix opérés par la France dans la mise en œuvre des efforts additionnels d'annulation de dettes d'APD (avantages, inconvénients) comparativement aux autres modalités d'annulation de dette ?
- Dans quelles instances multi bailleurs le C2D a-t-il été présenté et comment a-t-il été perçu ? En particulier, la participation au Comité technique de Suivi des Dépenses PPTE a-t-elle permis de renforcer la visibilité du C2D et la coordination entre bailleurs ? La mise en œuvre du C2D a-t-elle contribué à renforcer le dialogue et la coordination des bailleurs au sein des politiques sectorielles concernées ?
- Les travaux menés dans le cadre du dispositif C2D (rapports d'exécution, revues, évaluations) ont-ils été communiqués au comité des donateurs du CSLP ?

La présentation des résultats préliminaires s'appuiera sur des aide-mémoires de fin de mission, courtes notes à usage interne. Ces notes feront part des principaux contacts pris durant la mission, ainsi que des principaux constats structurés suivant le canevas d'analyse.

Conformément aux termes de référence de l'évaluation, un compte-rendu de la mission sera produit. Il servira de miroir au rapport documentaire : outre l'état des lieux des acteurs rencontrés, il confrontera par question d'évaluation les hypothèses formulées en phase documentaire et les éléments permettant de les confirmer/infirmier à l'issue de la mission. Il permettra également de répondre à un certain nombre de questions pour lesquelles la réponse sera largement basée sur les observations de terrain.

Contenu de la note

Cette note reprend de manière synthétique les principaux constats recueillis au cours des visites de terrain et :

- rappelle l'agenda des missions, le processus de prise de rendez-vous, les différents types de rencontres organisées et les contraintes rencontrées dans la conduite des missions ;
- restitue les principaux éléments collectés au regard des hypothèses émises en phase documentaire ;

L'annexe 1 présente les programmes détaillés des missions de terrain. L'annexe 2 reprend les fiches de synthèse par pays visité.

Organisation des missions

Calendrier et prise de rendez-vous

L'organisation de ces missions et la prise de rendez-vous a bénéficié de l'appui et de la mobilisation des services du SCAC et de l'agence de l'AFD. L'équipe tient à remercier les personnes de ces différentes institutions pour l'excellence de l'accueil et l'efficacité de leur appui pour l'organisation des missions, qui nous a permis de rencontrer les personnes au niveau le plus approprié. Un calendrier partagé indiquant les interlocuteurs identifiés par les évaluateurs, les créneaux de rencontre proposés ainsi que les membres de l'équipe impliqués a régulièrement été échangé avec les SCAC et les agences de l'AFD, chargés de la prise de rendez-vous auprès des autorités locales et des chefs de coopération des PTF. L'équipe d'évaluation a assuré la prise de rendez-vous auprès des acteurs non étatiques. L'équipe d'évaluation disposait d'un outil d'identification des thèmes d'entretien permettant de recenser, pour chaque interlocuteur identifié, les thèmes susceptibles d'alimenter la grille d'analyse.

L'équipe de coordination a assuré :

- l'harmonisation des TdR des missions, afin d'assurer la cohérence d'ensemble des missions et de favoriser les échanges d'expériences entre experts et d'identifier les acteurs susceptibles d'être interrogés sur des thématiques complémentaires ;
- le suivi des travaux des experts, afin de s'assurer que la démarche d'évaluation reste centrée sur les questions posées par le comité de gestion (pas d'évaluation individuelle des projets mais plutôt une approche centrée sur le dispositif institutionnel) ;
- la revue des aide-mémoires internes produits par les experts avant la fin de leur mission, en vue d'alimenter la restitution des missions à Paris.

Principales limites de l'exercice

De manière générale, les missions de terrain permettent de dresser des constats qui seront croisés avec les autres sources d'information mobilisées au cours de la revue, mais il est

difficile de faire émerger des leçons généralisables à l'ensemble des C2D, tant les contextes et dispositifs varient selon les pays. *En particulier*, la mission en Côte D'Ivoire, qui excluait toute interaction des évaluateurs avec des politiques a donc recentrer l'analyse à un niveau très opérationnel, ce qui peut induire un biais dans le regard porté sur les réalisations du C2D en passant sous silence le processus de négociation. La visite s'est déroulée dans un contexte de dialogue politique bailleur-gouvernement compliqué, compte tenu de la négociation en cours des points d'affectation du C2D 2.

Revue des hypothèses émises lors de l'analyse documentaire

Constats recueillis lors de la mission en Mauritanie

Dans le cadre de la revue de la politique du C2D, la Mauritanie a été retenue pour faire l'objet d'une étude de cas spécifique (pays engagé dans le dispositif C2D depuis 2002 selon des modalités différenciées et étant actuellement à son 4ème C2D). La mission avait pour objectif de compléter la documentation sur la mise en œuvre du C2D en Mauritanie, rencontrer les partenaires et institutions bénéficiaires des financements C2D et recueillir auprès des interlocuteurs les points de vue et perceptions sur le dispositif et les mécanismes mis en place selon une grille d'analyse et de questionnement commune avec les autres missions de terrain prévues (Côte d'Ivoire et Cameroun).

Une mise en œuvre respectant dans son esprit les principes du C2D

Les financements du C2D ont été concentrés sur 2 secteurs prioritaires, tant du point de vue des priorités et stratégies nationales qu'au regard de celles de l'aide française. Il a financé de manière continue de 2002 à aujourd'hui 2 programmes sur le secteur de l'éducation d'une part (PNDSE I et II) et celui de la décentralisation et du développement local (VAINCRE I et II) d'autre part. L'instrument reste mobilisable sur ces 2 axes jusqu'en 2019 (C2D4). Cela constitue un atout en termes de contribution à des politiques prioritaires, d'enrichissement du dialogue avec les partenaires mauritaniens et de visibilité du positionnement de l'aide française.

Les montants mobilisés sont conséquents : 43,85 M€ à fin 2014, soit une moyenne de 3,5 M€ par an pendant 12 ans, dont 31,3 M€ sur le secteur de l'éducation dans son ensemble (éducation fondamentale, secondaire, supérieure, formation technique et professionnelle) et 12,54 M€ sur la décentralisation et le développement local. Le volume mobilisable sur 2015-2019 est de 23,74 M€, soit 4,5 M€ par an.

Si le choix des secteurs et programmes fait au départ peut être le reflet d'un choix orienté sur base des préférences de la France, il apparaît néanmoins pertinent et largement justifié car :

- en conformité avec les priorités nationales et sectorielles (CSLP),
- s'appuyant sur des politiques sectorielles conséquentes et robustes, même si elles sont perfectibles,
- cohérent avec l'historique et les priorités que s'est donnée l'aide française (DCP), en continuité des interventions antérieures sur l'éducation, la FTP (AT française et plusieurs projets FSP) et la décentralisation (FSP PADDEL),
- mené sur des secteurs où une coordination était et reste possible avec les autres PTF.

Les choix des modalités d'intervention montre un effort de recherche d'**alignement** (aussi loin que possible) sur les dispositifs et procédures nationales : financements clairement identifiés dans les budgets, choix d'une approche sectorielle soutenue par des financements

d'aide budgétaire ciblée dans le cas du PNDSE, approche projet pour le programme VAINCRE alignée sur des objectifs nationaux en matière d'efficacité et d'impact.

Le dispositif de pilotage

Le dispositif de pilotage politique et de suivi des grandes orientations a été adapté de manière pragmatique (hors application stricte du cadre imposé dans la doctrine) sans que cela ait véritablement nui à l'efficacité des programmes. Il s'est résumé à la tenue formelle (Ambassadeur, Ministre des finances, ministères techniques) en 2005 d'un comité consultatif de suivi du C2D, émanation directe du comité de suivi PPTE-CSLP, qui ne s'est plus tenue entre 2006 et 2012, en raison d'une période particulièrement troublée au plan politique. Sur l'insistance des autorités françaises, un comité consultatif de suivi et d'orientation du C2D a de nouveau été réuni 2 fois en 2013 tandis qu'une prochaine réunion est annoncée à l'automne 2015. 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. L'absence de tenue d'un CCSO en 2014 est expliquée par le manque, d'une part, de la disponibilité du Ministre de l'économie et du développement, fortement sollicité par les bailleurs et, d'autre part, d'organisation au niveau du MAED. L'absence d'un Comité Technique Bilatéral C2D est également notable. Le dispositif de suivi technique a de fait été renvoyé au niveau des comités de pilotage de chacun des 2 grands programmes financés (PNDSE et VAINCRE) assurant la validation des programmations et des plans d'action, des approches techniques mises en œuvre, la coordination des acteurs, ainsi que le suivi de l'exécution et des indicateurs.

L'implication de l'AFD, opérateur, a été forte et très présente à ce niveau technique, notamment par la participation aux réunions des Comités de pilotage des programmes ainsi qu'aux revues conjointes mais aussi par la réalisation de missions de supervision et d'instruction des concours par des équipes techniques du siège. Si l'outil n'a pas été évalué dans sa globalité en Mauritanie, les programmes ont été évalués en 2014 avec l'appui de l'AFD. Un travail de capitalisation a été mené par l'AFD en 2008 sur le PNDSE, mais il n'y a pas eu de travail similaire sur l'approche locale du programme VAINCRE.

L'approche sectorielle adoptée dans le PNDSE a permis d'assurer une coordination (entre les interventions des autres PTF) pilotée par les autorités et un **dialogue Etat-bailleurs** sur la politique sectorielle. L'approche projet suivie dans VAINCRE n'a pas permis le pilotage de cette coordination par les autorités, mais cette dernière fut néanmoins compensée par des liens étroits et des **collaborations techniques** entre les programmes pour une bonne articulation (passerelles entre les programmes, répartition géographique permettant d'éviter les doublons). Toutefois, elle n'a pas permis un dialogue sur une stratégie nationale de décentralisation encore absente, les réponses techniques apportées précédant ici les politiques à mettre en place.

L'absence d'un COS n'a pas non plus permis d'assurer un suivi conjoint régulier du rythme et du niveau des décaissements des fonds de chaque C2D logés sur le compte intermédiaire à la BCM ; ce suivi a été assuré par l'AFD. L'évolution des soldes créditeurs de ce compte présente à certains moments des gonflements et un stationnement des fonds traduisant un décalage (de l'ordre d'un an) entre versements créditeurs par l'AFD et tirages pour les besoins des comptes-projet. En effet, les fonds n'ont pu être mobilisés qu'en fonction des capacités de préparation et de mise en œuvre des plans d'action des programmes, reflet d'agendas différents et de la faible capacité d'absorption des programmes. Ce point a plusieurs fois été rappelé lors des missions de revue et d'instruction des trois derniers C2D.

La mise en œuvre et la gestion des programmes

Les acteurs rencontrés soulignent que les programmes ont été unanimement appréciés pour leur qualité et leur **contribution aux politiques nationales**. Il a été fait état de programmes évolutifs, dégagant des résultats tangibles, questionnant la cohérence des politiques spécifiques et des réformes.

Les **modes d'intervention** ont été appréciés, les montants financiers significatifs (plus importants que ne le permettaient les outils antérieurs du FSP) et disponibles dans la durée et assortis d'une parfaite prévisibilité, ont permis de sécuriser les affectations.

Les acteurs rencontrés ont également souligné que les modes d'intervention choisis ont eu pour effet de contribuer à **renforcer la maîtrise d'ouvrage** nationale. On peut regretter dans le cas du PNDSE la prépondérance de la DPEF du MAED venant décharger les ministères MEN, MFTP et MESR de la maîtrise opérationnelle des programmes les concernant au premier chef. De même pour VAINCRE, les fluctuations de son ancrage institutionnel et le manque d'une politique forte en matière d'appui aux collectivités locales affaiblissent ce constat. Ainsi, Les 2 programmes ont engagé une contribution significative au renforcement de capacités et à la prise en compte des besoins entre autre par :

- Les approches du secteur éducatif, bilinguisme, qualité du système éducatif, offre et qualité de la FTP, dans le PNDSE,
- La maîtrise d'ouvrage confiée aux communes, chaîne de paiement du Trésor mobilisée au niveau déconcentré dans VAINCRE.

Les **procédures ont été bien établies et acceptées** : affectation des fonds sur la base de plans d'action validés, ANO de l'AFD, chaîne de paiement jugée efficace (même avec les 22 étapes d'ordonnancement et de paiement soulevées dans l'évaluation PNDSE), audits des comptes, exercices annuels de revue. L'alignement étroit sur les circuits de la dépense publique et sur les procédures de passation de marché est particulièrement apprécié. Les contrôles menés n'ont pas soulevé d'irrégularités majeures. La souplesse de l'instrument C2D et de ses financements, ajustables au gré des plans d'action, est particulièrement appréciée.

Il apparaît par contre difficile d'identifier des effets de levier imputable à l'outil C2D dans ses appuis aux programmes. Ceci se vérifie vis-à-vis des autres instruments de l'aide française : ceux de l'AFD sont fortement contraints (prêts souverains limités par l'application de la doctrine « Lagarde ») tandis que ceux du SCAC se sont réduits au fil du transfert des compétences à l'AFD. Le SCAC revendique le maintien de moyens lui permettant d'être réactif, en particulier avec le rôle de l'assistance technique qui constitue un effet de levier important ; cela se vérifie également vis-à-vis des autres bailleurs. La DUE, malgré l'exercice en amont de programmation unique conjointe avec les pays membres, est totalement contrainte par ses propres rythme et cycle de programmation du FED. Il existe pourtant une **image forte de la France** et le retour sur investissement est jugé plutôt favorable à la France avec la mise en place des programmes C2D.

Le programme VAINCRE, de par ses modalités d'approche du développement local et du renforcement de la maîtrise d'ouvrage par les communes, a noué des **collaborations étroites avec 4 autres projets** intervenant sur le même champ²⁶. Les innovations portées par le programme VAINCRE sur les approches du développement local à l'échelle des communes apportent des éléments méthodologiques précieux pour la mise en œuvre et les procédures de ces autres programmes. Le projet FSP AFRAM sur la formation du français (à

²⁶ A savoir les projets ART GOLD du PNUD, le projet PASK II du FIDA, le projet de la coopération décentralisée de la région Centre avec le GRDR comme opérateur, et le projet PNIDDLE Banque mondiale, UE et financement national.

l'université mais aussi dans l'administration), bien qu'étant mené de manière autonome par rapport au PNDSE, apporte des réponses complémentaires au diagnostic porté par le PNDSE sur le constat des faibles qualités de l'enseignement et de la formation dans un contexte de bilinguisme (français, arabe) mal maîtrisé.

Une efficacité maîtrisée

Les **effectifs** tant à l'agence de l'AFD qu'au SCAC mobilisés sur l'instrument sont **modestes**. L'AFD a pu mobiliser son expertise sectorielle de manière régulière, tout en assurant la supervision par une même équipe d'experts de plusieurs concours dans le même secteur. Dans le programme VAINCRE, l'assistance technique apportée aux communes a été externalisée et mutualisée. Ce dispositif jugé pourtant essentiel n'offre cependant pas de garantie de viabilité dans la durée, ni d'institutionnalisation.

Effets des financements C2D sur les pratiques de l'aide française

Permettant d'inscrire des actions dans la durée, avec des moyens significatifs, et une bonne **prévisibilité**, les financements C2D ont permis de développer avec les autorités nationales des **approches novatrices** répondant mieux aux standards d'une aide mieux appropriée par les partenaires et plus efficace en terme de résultats. L'approche sectorielle soutenue par une ABS dans le PNDSE témoigne de cette inflexion qui ouvre des perspectives nouvelles au regard du mode de pilotage des programmes axés sur les résultats et de leur ancrage renforcé sur l'agenda des réformes.

Les approches du développement local à la base développées dans le programme VAINCRE mettent en avant l'importance du renforcement des capacités des communes sur, d'une part, la gestion des services publics transférés dont elles ont la charge, et d'autre part, la maîtrise d'ouvrage de leurs investissements et l'expertise technique nécessaire dont elles ont besoin. La faiblesse des moyens dont les communes disposent ainsi que de leurs capacités techniques pour faire face à l'étendue des besoins montre aussi les limites d'une approche projet délimitée dans l'espace et dans le temps. La coexistence de programmes distincts des bailleurs sur ce secteur de la décentralisation (VAINCRE, PERICLES, puis PNIDDLE, PASK) et ces facteurs n'ont pas permis d'ouvrir les pistes pour une institutionnalisation des dispositifs calés sur des réformes nécessaires.

La **collaboration entre le SCAC et l'AFD** sur place est excellente : l'information est partagée ; l'AFD est bien positionnée dans son rôle d'opérateur sur des secteurs de sa pleine compétence ; le SCAC est présent dans le dialogue avec les autorités sur les politiques globales et sectorielles.

La **prévisibilité** de l'aide, unanimement appréciée, mais aussi considérée comme « normale », contribue à la visibilité de l'aide française. Toutefois la **visibilité** de l'outil C2D est très faible, limitée au petit cercle des décideurs et bénéficiaires des programmes dans l'administration et de quelques bailleurs informés à l'occasion des missions de supervision et d'instruction des C2D. L'outil est également méconnu par les représentants de la société civile interrogés. Ce constat peut s'expliquer par une absence de politique et de support de communication²⁷ par la partie française (absence de plaquette de présentation de l'instrument C2D et des programmes financés, communiqués et articles de presse au moment des temps forts des C2D, débats publics avec les responsables et autorités nationales, séminaires). Une action de médiatisation a toutefois été menée dans le cadre de la signature du dernier C2D. En outre, les visites de terrain au niveau de l'ambassade sont limitées en raison de l'implantation des actions situées en zone rouge.

²⁷ Cette stratégie de communication, faisant ici défaut à la partie française, est néanmoins plus développée chez certains autres PTF, leur procurant un avantage certain quant à la visibilité de leurs programmes et actions.

Les **effets du C2D sur le désendettement** et la gestion de la dette sont quasi nuls. Les montants de dettes annulées par la France sont faibles au regard de l'endettement extérieur global. 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. Il existe notamment d'une dette « dormante » à l'égard du Koweït, dont le statut non spécifié d'un dépôt du Fonds saoudien de 300 M\$, inconnue sur les dettes auprès d'autres partenaires non membres du Club de Paris.

Les **perspectives** de l'après C2D sont totalement porteuses d'incertitudes. Les financements C2D ont clairement constitué des opportunités pour les financements de l'aide française que la réduction des budgets des moyens traditionnels (FSP, subventions AFD) n'aurait pas permis de prendre en charge à ces hauteurs. Les financements C2D courent encore jusqu'à fin 2019 et le problème est pour le moment repoussé à cette échéance, y compris en ce qui concerne les capacités d'intervention financière de l'AFD.

Rôle de la société civile

L'**absence de la société civile** dans la mise en œuvre de l'outil C2D est notable, confirmée par l'absence d'information partagée à l'égard des organisations de la SC sur le dispositif. Les explications données ont trait à (i) la complexité du paysage de la société civile en Mauritanie dont le statut n'est pas clarifié, (ii) aux relations avec les pouvoirs publics interfacées par un ministère spécifique dédié à la société civile, (iii) une insuffisante structuration de cette même société civile, (iv) une insatisfaction tirée des limites de l'association de la SC dans le cadre du suivi du CSLP, et (v) un repérage insuffisant de la société civile « active » sur les questions de développement.

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 des Maires de Mauritanie et les associations régionales des Maires, parties prenantes au dispositif de pilotage du programme). Il existe pourtant une forte demande des organisations de la société civile à être associées à un dialogue sur les politiques nationales de développement, la transparence des finances publiques et les politiques sociales. Il n'existe cependant pas à ce stade de relation formelle avec les organisations et plateformes françaises structurées, les représentants du pôle société civile identifiés au niveau de l'ambassade²⁸ et rencontrés lors de la mission exprimant le souhait de pouvoir bénéficier d'un appui de renforcement de leurs capacités dans ces domaines²⁹.

²⁸ Tels que les associations de défense des droits de l'homme, universitaires, chercheurs, praticiens, ou autres opérateurs.

²⁹ Appui similaire aux programmes concertés pluri-acteurs du MAEDI dans d'autres pays comme au Mali ou encore en Guinée

Constats recueillis lors de la mission en Côte d'Ivoire

Transposition des principes et de la doctrine du C2D

Le montant de la dette de la Côte d'Ivoire éligible au C2D est évalué aujourd'hui à 2 890 M€. Le C2D intervient dans un contexte politique particulier entre la France et la Côte d'Ivoire, après 18 ans de crise et une intervention militaire française dans le pays. Dans ce contexte, le C2D est rapidement devenu l'instrument français de soutien à la reconstruction du pays et au programme présidentiel de développement, ce qui explique sa très **forte politisation**. Le C2D ivoirien, peut-être plus que les autres C2D, a nécessité et continue de nécessiter des ajustements et beaucoup de **flexibilité** et de **pragmatisme**, ce qui l'éloigne parfois de certains principes initiaux de la doctrine C2D. C'est une spécificité du C2D ivoirien qui a été soulevée lors de la mission de terrain, mais également aux cours des entretiens à Paris.

Le C2D ivoirien est arrimé au Plan National de Développement 2012-2015, qui désigne les grandes orientations stratégiques nationales en matière de développement (secteurs sociaux, justice, infrastructure). La Côte d'Ivoire est exemplaire de l'ambiguïté initiale de la doctrine sur l'appartenance des fonds C2D, ambiguïté instrumentalisée qui se traduit très fortement dans la teneur du dialogue politique entre les deux parties. En dépit de certaines tensions récurrentes, notamment dues aux fonds immobilisés sur le compte de la BECAO, le C2D en Côte d'Ivoire constitue à ce titre un atout en termes de contribution à des politiques prioritaires, de maintien d'un dialogue politique constant avec les partenaires ivoiriens et avec les ministères sectoriels (avec lesquels le dialogue est plus facile qu'avec le ministère des finances, qui est très peu actif et n'apporte que peu de valeur ajoutée dans ce dialogue, ou encore avec la primature) ainsi que de **visibilité** du positionnement de l'aide française.

Le C2D est un instrument qui a introduit un **hiatus entre** d'une part **les politiques** ivoiriens, qui perçoivent l'instrument comme un levier pour mettre en œuvre le programme présidentiel, **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. En Côte d'Ivoire, le contexte de sortie de crise a laissé des traces dans les administrations, toujours en voie de reconstruction. On constate une forte déconnexion entre le politique et l'administration. Le C2D passant par les circuits nationaux, il a eu pour effet, via cet instrument, de permettre une forte prise de conscience du fonctionnement des administrations par les instances politiques, très impliquées dans le suivi du C2D.

Processus de négociations et choix des secteurs

Dans le cas de la Côte d'Ivoire, les négociations sur le montant des échéances ont été particulièrement difficiles. Les acteurs rencontrés soulignent une certaine **confusion** due au nombre d'interlocuteurs et aux fortes divergences exprimées au sein-même de la partie française, ce qui a nui à la qualité des négociations. Elles ont abouti pour le 1er C2D de 3 ans (2012-2015) à des échéances portées de 150 M€ en 2013 à 225 M€ à partir de 2014, et pour le 2nd C2D à des échéances de 225 M€ de 2016 à 2020. La revendication en faveur d'une annulation sèche d'une partie de cette dette et la recherche de modalités de mise en œuvre «à décaissement rapide» a fortement marqué la préparation et la négociation des C2D mobilisant les responsables du gouvernement de Côte d'Ivoire au plus haut niveau (Primature et Présidence). Cependant, la mission n'ayant pas le mandat pour rencontrer des interlocuteurs politiques, l'équipe n'a qu'une **vision tronquée** des perceptions **du processus de négociation**, limitée à la perception des acteurs de la partie française. Si les perceptions diffèrent sur les résultats de ces négociations pour les C2D 1 et 2 en fonction des personnes interrogées, un point a été unanimement soulevé au cours de la mission et fait état de la difficulté de trouver un point d'équilibre entre APD et influence, dans un contexte aussi politisé. La partie française souligne également le volontarisme des équipes gouvernementales et la bonne appropriation politique de l'outil C2D, notamment au moment des négociations et des choix des secteurs.

Compte tenu des montants en jeu, une trop forte concentration sectorielle sur un nombre limité de secteurs et de points d'affectation 30 a été jugée trop risquée en Côte d'Ivoire. Les autorités françaises avaient initialement prévu de concentrer le C2D sur 3 ou 4 secteurs, mais c'est finalement 6 secteurs au total qui ont été retenus. Cette dispersion a particulièrement alourdi le dispositif d'instruction et de mise en œuvre : on observe en effet la même charge du dispositif d'instruction et de supervision (plusieurs missions d'instruction des projets dès 2001-2002, financement d'une cellule dédiée à la préparation et d'un fonds d'appui, missions de supervision semestrielles régulières) sur ces différents secteurs. Un autre critère montrant l'absence de concentration des affectations du C2D est le nombre de ministères avec qui l'agence est en relation (4 pour le secteur éducation-formation-emploi, 4 pour le secteur agriculture-environnement, etc.).

Des efforts ont cependant été entrepris pour (i) alléger le dispositif de suivi par les experts de l'AFD, (ii) regrouper sur une même mission le suivi de plusieurs concours sur un même secteur et (iii) confier davantage de responsabilités aux chargés sectoriels en agence. Les différents acteurs ont souligné que le choix des projets aurait pu soutenir une visibilité plus forte en évitant de disperser les fonds disponibles sur une multitude de projets.

Un dispositif de pilotage local étoffé pour faire face aux défis de gestion

Le C2D en Côte d'Ivoire représente des montants très importants et induit donc une certaine complexité en termes de gestion, la gouvernance de cet instrument nécessitant une architecture institutionnelle capable de répondre aux défis d'absorption et de gestion. Le pilotage et le suivi du C2D reposent sur :

- un Comité d'orientation et de suivi, créé par décret du 13 août 2012 fixant ses attributions, son organisation et son fonctionnement. Présidé par le Premier ministre, il est composé des principaux ministres (Finances, Plan et des ministres sectoriels), le Président du patronat, et des représentants du secteur privé et de la société civile. L'UE, la Banque mondiale et le PNUD y sont associés en tant qu'observateurs ;
- un Comité Technique Bilatéral, présidé par le Directeur de cabinet du Premier ministre, comportant des représentants des ministères économiques (niveau directeurs de cabinet). Y sont associés également des représentants de la société civile française et ivoirienne y sont associés en tant qu'observateurs. Ses réunions suivent une fréquence trimestrielle ;
- un Secrétariat Technique dirigé par une coordinatrice, assistée de responsables techniques et financiers, financés sur ressources du C2D. Le ST est rattaché à la primature, c'est-à-dire au chef du gouvernement Il a un rôle de facilitateur et l'une de ses prérogatives est le suivi des imputations budgétaires annuelles en lien avec les prévisions de décaissements. Il doit également permettre d'anticiper les difficultés et les facteurs de blocage en amont, pour assurer l'avancée des projets. Cet ancrage institutionnel permet donc une grande réactivité et accélère le processus décisionnel.

L'**efficience** de la gestion du C2D n'est pas jugée très bonne par les acteurs de la partie française et on note un décalage entre l'architecture légère pensée au début et l'administration pléthorique qui gère le C2D aujourd'hui (ST, nombreuses UCP, Cellule C2D à la Direction des Marchés Publics), induisant des frais de fonctionnement importants. Le ST-C2D emploie 20 personnes à temps plein tandis que la cellule C2D au sein de la Direction des Marchés Publics dédie 7 agents exclusivement au traitement des appels d'offres C2D. Les compléments de salaire de ces derniers sont financés sur les fonds du C2D et représentent un coût de gestion relativement important. Ce constat doit être relativisé et mis en relation avec relation avec le montant total des opérations financées. Cependant, en dépit des coûts engendrés, la **duplication** de ce montage institutionnel dans d'autres programmes

³⁰En plus du nombre de secteur, certains de ceux-ci sont parfois plus larges qu'un seul secteur (le développement urbain et l'eau/assainissement sont mis dans le même secteur alors que ce sont des secteurs différents, par exemple).

gouvernementaux témoigne d'une certaine efficacité pour faciliter la gestion des projets et lever les facteurs de blocage.

Appropriation et alignement sur les procédures nationales

En Côte d'Ivoire, le dispositif de mise en œuvre du C2D est complété par la signature d'un arrêté présidentiel spécifique du 4 septembre 2013, portant sur les procédures et modalités d'exécution des dépenses des projets (gestion budgétaire et comptable, budgétisation et exécution des projets, passation des marchés publics, cadre de suivi des performances). L'attention portée au respect des procédures par les 2 parties a permis d'éviter des écueils dans le contexte particulier de tensions sur la trésorerie de l'Etat et des pressions exercées pour accélérer les décaissements. En revanche, tous les acteurs rencontrés jugent les **procédures** en vigueur dans l'instruction et la mise en œuvre des projets C2D très **lourdes** et peu adaptées au contexte local, notamment compte tenu de la pression pour décaisser rapidement et faire avancer les projets. Si le C2D est inscrit dans le budget de l'Etat et passe par les circuits nationaux, l'AFD intervient à chaque étape du circuit de la dépense. Les projets C2D respectent la comitologie et les procédures de l'AFD, notamment l'octroi des Avis de Non Objection (ANO). Au cours de la mission, plusieurs acteurs ivoiriens ont exprimé une perception partagée que les procédures priment parfois sur les objectifs visés et sur les solutions techniques retenues dans le cadre des projets. Ces critiques portés sur les procédures de l'AFD ressortent particulièrement en Côte d'Ivoire car compte tenu du risque fiduciaire élevé et de la faiblesse de la maîtrise d'ouvrage, l'AFD a fait le choix assumé de délivrer des ANO sur les marchés publics et d'opérer une forte assistance à maîtrise d'ouvrage auprès des équipes-projets ivoiriennes. Enfin, l'ambiguïté déjà mentionnée sur l'appartenance des fonds (ambiguïté qui n'existe pas sur subvention classique) et qui donne aux Ivoiriens l'impression d'une ingérence du bailleur accentue ces critiques.

En filigrane, au-delà de la faiblesse des maîtrises d'ouvrage et des ministères ivoiriens, se pose également la question des **capacités locale de l'AFD** pour gérer des projets de cette envergure. Le choix a été fait dès le départ que l'AFD serait l'opérateur des projets C2D, mais lorsque les montants sont aussi importants qu'en Côte d'Ivoire, il aurait été envisageable de mieux outiller l'agence de l'AFD sur place pour fluidifier le processus décisionnel. Même si le problème majeur demeure la qualité des documents de projets transmis, l'approbation du siège pour la délivrance des ANO retarde parfois l'avancée des projets, surtout compte tenu de la pression politique pour décaisser rapidement et ne pas accumuler une masse de trésorerie dormante trop importante sur le compte de la BCEAO. Pour les C2D d'un certain montant, il pourrait être envisagé de déléguer davantage de capacité d'arbitrage à l'agence locale de l'AFD (transfert total de chefferie de projet et moyens humains conséquents pour traiter les projets C2D) voire introduire des seuils en dessous desquels les ANO sont supprimés et remplacés par un contrôle *a posteriori* des dépenses.

En matière d'**appropriation technique**, le recours quasi systématique à des UCP³¹ greffées aux administrations des ministères, ne permet pas de réelle programmation pluriannuelle pour l'instant, car les UCP n'ont pas vocation à établir des politiques sectorielles pluriannuelles. La mise en place d'UCP n'est pas totalement conforme à la Déclaration de Paris, le transfert de connaissance restant de fait plus limité dans l'administration, même si on observe que l'appropriation technique des activités financées par le C2D est assez forte au sein des ministères. Cependant, les UCP dépendent des ministères et, comme indiqué, elles travaillent en étroite coordination avec les directeurs de cabinet et les directeurs des administrations. Les ministères eux-mêmes ont recruté le personnel des UCP ; les directeurs de cabinets sectoriels sont très impliqués dans le suivi des dossiers C2D. En ce qui concerne le **dialogue sectoriel**, le C2D a eu un impact sur la qualité des politiques sectorielles, et

³¹ A quelques rares exceptions : Ministère des Infrastructures par exemple, ou encore les cellules de gestion de projets qui sont logés dans les ministères.

notamment grâce à une plus grande **prévisibilité** de l'aide appréciée par les ministères sectoriels qui commencent à adopter des programmations pluriannuelles (cette inflexion est très récente).

En dépit d'une maîtrise d'ouvrage assez faible, 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 ivoiriennes au niveau de la maîtrise d'ouvrage. Le C2D en Côte d'Ivoire est un bon exemple d'appropriation, certes davantage politique que technique, dans la mise en œuvre des projets et programmes. Passant par les circuits nationaux mais avec le contrôle de l'AFD à chaque étape, le C2D force les administrations à changer leurs procédures et leurs modes opératoires. Le C2D est parfois perçu par les gestionnaires des projets ivoiriens comme un moyen de brusquer les administrations pour les faire évoluer.

Le **suivi-évaluation** des programmes C2D par le ST est relativement **faible**, dû notamment à une absence de tradition de redevabilité. La qualité des rapports de suivi n'est pas très satisfaisante et ne permet pas de faire remonter l'information nécessaire à la réorientation ou l'anticipation des difficultés suffisamment en amont. Ce point devrait connaître une amélioration dans les mois à venir, due à une coordination des responsables sectoriels du suivi dans les UCP en cours de structuration.

Modalité d'affectation de l'aide et pression à décaisser

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 ainsi que du risque fiduciaire élevé. Le 1^{er} C2D maintient une prépondérance de l'aide projet dans les 6 secteurs d'intervention. Les engagements sous forme d'aide budgétaire ont été revus en 2013 et en 2014 pour porter le montant de ceux-ci à 16% de l'enveloppe. ceci a été rendu possible par réaffectation des moyens prévus dans la part non encore affectée (réserve de 24 M€) ainsi que celles des secteurs de l'agriculture et du développement urbain vers des aides budgétaires ciblées servant à l'apurement d'arriérés liés à des secteurs du C2D (arriérés de l'Etat à l'égard des établissements de santé, paiement de fournisseurs de manuels scolaires, etc.). 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 M€ (soit 30% de l'enveloppe) à mobiliser en cours d'exécution sous forme d'aide budgétaire ciblée, et à une réserve pour compléter des allocations sectorielles, à affecter en complément de programmes sous C2D.

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. Ces mesures visant à permettre une instruction suffisamment en amont des programmes comprennent entre autres l'introduction de concours financiers à décaissement rapide dans les programmes, le redéploiement de certains moyens du 1^{er} C2D sous forme d'aides budgétaires (affectation de la réserve de 24 M€ fin 2013 et redéploiement de 50 M€ en 2014), le transfert de certaines parties de programmes à des opérateurs (ECHO dans le secteur santé) ou encore l'insertion dans certains points d'application de financement allant au règlement d'arriérés liés à la bonne exécution des programmes et accélération du calendrier de signature du 2nd C2D. Ces mesures ont permis de désamorcer les tensions soulevées en 2013. Même si le risque fiduciaire est élevé en Côte d'Ivoire, l'AFD n'exclut pas

d'avoir davantage recours à des appuis budgétaires dans les années qui viennent si les premières expériences sont concluantes, en introduisant les modalités de contrôle renforcées nécessaires (audit).

Les autres PTF, et en particulier l'UE, soulignent que l'utilisation qui est faite des appuis budgétaires dans le C2D, qui ne sont assortis à aucune conditionnalité ni indicateurs, et n'implique pas un dialogue sur les finances publiques et les politiques économiques, peut nuire à la qualité du dialogue entre les autres PTF et le gouvernement. **Par exemple, l'appui budgétaire** dans le cadre des C2D, n'est assorti à aucune conditionnalité ni indicateurs, et n'implique pas un dialogue sur les finances publiques et les politiques économiques. Les appuis budgétaires tels que mis en œuvre dans le cadre du C2D ne sont pas liés à l'atteinte de résultats et au suivi d'indicateurs pour débloquer les fonds, comme c'est le cas dans les pratiques de la Commission Européenne. Cette définition des appuis budgétaires a notamment un impact négatif sur les négociations entre l'UE et la Côte d'Ivoire dans le cadre de l'ABG de l'Union. Les appuis budgétaires du C2D ont tendance à financer le budget de fonctionnement de l'Etat, dans une logique de guichet pour financer des opérations qui risquent de s'éloigner des objectifs de lutte contre la pauvreté initialement au cœur de la doctrine du C2D. Les appuis budgétaires sont perçus comme un moyen de financer ce qui ne pouvait pas l'être en aide projet, et donnent lieu à des demandes très éclectiques, qui ne s'inscrivent pas toujours dans une stratégie de développement mais plutôt dans une gestion au jour le jour des besoins de trésorerie de l'Etat. Dans le cas des C2D « hors norme » dont fait partie la Côte d'Ivoire, un des risques majeurs identifiés par les autorités françaises mais également par les autres PTF, est que le C2D réponde de plus en plus à une **logique de guichet** et soit considéré comme une masse de fonds souple pour financer les priorités à venir, même si elles s'éloignent des objectifs de lutte contre la pauvreté et des principes de la doctrine du C2D. Bien que les appuis budgétaires n'aient représenté que 16% n'ait représenté que 16% du 1er C2D et la réserve du 2ème C2D (335 M€) n'ait pas vocation à être entièrement mise en œuvre sous forme d'aide budgétaire, cette conception du C2D comme « guichet » est un risque identifié par l'AFD.

Dans cette optique et en 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 par exemple, 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 un niveau élevé de stationnement des fonds. 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. En effet, les appuis budgétaires ciblés sont destinés à être un des outils de **souplesse** et de **flexibilité** pour permettre de décaisser rapidement et donc de maintenir un dialogue constructif entre les deux parties. Le canal l'aide projet et l'aide programme reste dominante sur l'ensemble des fonds C2D.

La pression pour décaisser rapidement a donc très nettement infléchi la doctrine du C2D en Côte d'Ivoire, compte tenu des montants en jeu, des capacités locales d'absorption et du contexte politique. Les acteurs interrogés relatent l'absolue nécessité de dépenser ces fonds mais néanmoins cette pression ne permet pas toujours d'avoir un poids politique suffisant et des marges de négociations comme c'est le cas dans les autres instruments mobilisés par la France. Un atelier a dans cette optique été organisé en juillet 2013 pour trouver des solutions techniques pour accélérer les décaissements, ce qui témoigne de la flexibilité et du

pragmatisme de l'AFD pour accélérer le décaissement des projets C2D, qui a bien pris la mesure de la nécessité politique de faire avancer les projets.

Coordination avec les autres PTF

De manière générale, la **coordination** entre les bailleurs de fonds et le gouvernement est encore **assez faible** et peu formalisée dans des instances de concertation : pour l'instant, seules 2 réunions par an entre la partie ivoirienne et les PTF se tiennent.

En Côte d'Ivoire, 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 au niveau du pays. Ces volumes importants sont perçus comme écrasants par les autres PTF, mais ont également constitué un facteur de rassemblement et de renouement d'un dialogue plus poussé entre PTF. En effet, face à la nécessité de se coordonner, les PTF ont relancé, notamment sous l'impulsion de la France compte tenu des montants importants du C2D, une **coordination** plus formelle et systématiques entre PFT présents en Côte d'Ivoire. Une explication peut être donnée par la reprise précoce des interventions de l'aide française en Côte d'Ivoire qui a largement devancé celles des autres partenaires. L'AFD a réalisé une cartographie des PTF et relancé les réunions de chef de coopération et c'est sous son impulsion que les PTF ont institutionnalisé des groupes de travail PTF-gouvernement. L'objectif recherché est de mieux coordonner les interventions de PTF et de suivre l'avancement du PNB. A ce titre, et grâce aux projets C2D liés au secteur de la justice, l'éducation et l'agriculture/environnement, la coopération française anime le groupe de travail sectoriel sur ces secteurs. La Banque mondiale, l'UE et le PNUD sont associés en tant qu'observateurs aux réunions du COS.

Effets des financements C2D sur les pratiques de l'aide française

Les financements C2D ont constitué des **opportunités pour les financements** de l'aide française que la réduction des budgets des autres instruments sous forme de subventions (FSP, subventions AFD) n'auraient pas permis de réaliser. Hors C2D, il y a très peu d'autres moyens disponibles (programme 185 « Influence française » : 800 000 Euros pour des bourses, 2 petits FSP/FSD financés par le programme 209 pour un montant de 45 000/an³²). Le C2D se **substitue** à la stratégie française de coopération en Côte d'Ivoire, le C2D représentant 97% de l'APD française pour le pays. Si ce constat était très marqué dans les premières années du C2D (2012-2020, cela devrait l'être moins sur la période 2016-2020³³).

Une des pistes évoquées pour préparer l'après C2D est de consacrer une part plus importante des fonds disponibles pour financer des actions de formation, notamment en vue de pérenniser la présence française en Côte d'Ivoire après 2020.

Le C2D représente 97% de l'APD française en Côte d'Ivoire. Une des pistes évoquées pour préparer l'après C2D est de consacrer une part plus importante des fonds disponibles pour financer des actions de formation et de soft power, notamment en vue de pérenniser la présence et l'influence française en Côte d'Ivoire après 2020.

La **collaboration** entre les différentes **institutions de la coopération française** sur place est bonne ; l'information circule entre les différents acteurs et le SCAC est notamment très impliqué sur le suivi des projets dans le secteur de la justice.

³² Programme 2009 : 45 000/an hors FSD 800 000 et PISCA : 300 000 d'ici la fin de l'année.

³³ Bien que d'autres instruments reprennent à côté du C2D, tels que ceux proposés par Proparco, les garanties ARIZ, les subventions aux ONGs françaises, les subventions microfinance ou mésofinance.

Le C2D en Côte d'Ivoire commence à être très **visible** ; les premières inaugurations commencent et l'Ambassade joue un rôle moteur pour augmenter la visibilité du C2D. Le C2D est assez bien connu de la population.

Implication de la société civile

L'association et l'implication de la société civile en Côte d'Ivoire a été problématique depuis le début de la mise en œuvre du C2D. Le mode de désignation des représentants de la société civile ivoirienne au sein du COS a longtemps été problématique : la Convention de la Société Civile Ivoirienne (CSCI), principale coalition fédérative d'organisations de la société civile³⁴ 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 tandis que les représentants de la société civile française, présents lors de la réunion du COS du 1er octobre 2013, avaient suspendu leur participation jusqu'en 2014.

La **société civile** n'a pas été pleinement associée au pilotage et au suivi du C2D pour l'instant. La situation se normalise progressivement, la société civile étant désormais représentée au COS et au CTB. 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'implication de la société civile** dans le suivi du C2D **reste néanmoins assez faible** pour l'instant, en dépit des bonnes relations entre le ST et les représentants de la plate-forme. Le ST n'a pas encore validé le budget alloué au suivi du C2D par la société civile, qui n'est pas encore en mesure de jouer pleinement son rôle d'observateur (délais de transmission des documents clés, financement du suivi par la société civile). Bien que peser sur les choix des affectations ne soient pas de la prérogative de la société civile, celle-ci a néanmoins déjà proposé une série de recommandations visant à améliorer la pertinence des programmes (portant notamment sur le choix des secteurs et sur une utilisation des appuis budgétaires, qui financent les tensions de trésorerie de l'Etat et non de vraies priorités nationales), ce qui traduit un début d'appropriation du mécanisme et la volonté de la société civile de prendre position sur l'utilisation des fonds. Ils ont été associés cet été à plusieurs séminaires de réflexion conduits par le gouvernement sur l'affectation des fonds du second C2D. La société civile apparaît comme incontournable dans les gros C2D, mais pour l'instant son rôle et son implication restent faibles.

³⁴ Incluant entre autres syndicats, ONG, organisations professionnelles, confessionnelles et de défense des droits humains.

Constats recueillis lors de la mission au Cameroun

Le montant de la dette du Cameroun éligible au C2D était évalué au démarrage du processus en 2006 à 1 172 M€ ; ce montant est réévalué aujourd'hui à la veille de la signature d'un 3^{ème} C2D à plus de 1 400 M€. Le C2D est perçu par les autorités françaises comme une opportunité importante, car il s'agit probablement des dernières années où la coopération française bénéficie d'une enveloppe de ressources disponibles aussi importante en termes de subvention. Cela nécessite un minimum de réflexions pour le choix et les modalités de mise en œuvre des projets afin de faire le meilleur usage possible de cette masse financière disponible, d'autant plus que le C2D est extrêmement visible au Cameroun dans un contexte où l'image de la France est par ailleurs très dégradée. Sans toujours savoir exactement ce que ces mots recouvrent et le détail du mécanisme, la population camerounaise connaît le C2D.

Processus de négociation et choix des secteurs

Au Cameroun, il y a eu **trois différentes périodes de négociation**, correspondant aux trois C2D passés ou en cours de négociation/exécution. Les négociations ont été particulièrement difficiles lors la signature du 2^{ème} C2D, car la présidence avait préparé un document de stratégie qui allouait l'entièreté des montants disponibles sur le secteur agricole. Il est parfois difficile de savoir qui prend les décisions en dernier ressort du côté camerounais (ministère de l'économie, primature, présidence), ce qui ne facilite pas le dialogue. La partie camerounaise n'investit pas autant que ce que la France souhaite. En dépit des réflexions pour renforcer la concentration sectorielle, la partie camerounaise n'a pas réellement investi ces discussions dans le processus de négociation

La France a plaidé pour une **diversification des secteurs** afin de ne pas risquer d'allouer tous les fonds à un seul secteur, ce qui a été jugé trop risqué en termes d'absorption. Dans le premier C2D, le domaine de la santé a été retenu car c'est un domaine où la France était historiquement très présente, les projets C2D sont venus renforcer les positions d'acteurs français présents de longue date au Cameroun. En matière d'**alignement** sur les priorités nationales, les différents acteurs rencontrés estiment que par exemple, la relance de l'agriculture familiale n'était pas une priorité du gouvernement et n'aurait donc peut-être pas dû être financée via le C2D. A l'inverse, le dialogue est assez important et constructif dans le secteur de l'agriculture, et la durée des projets dans le secteur de l'éducation renforce la qualité du dialogue avec ce ministère, bien que la qualité du dialogue reste assez pauvre. Si les négociations des deux premiers C2D ont été parfois difficiles, le dialogue politique autour de la préparation du 3^{ème} C2D est relativement consensuel. Il constitue ce que les acteurs rencontrés sur place qualifient de « C2D de la maturité », les parties françaises et camerounaises ayant un long historique de dialogue sur le C2D. Le 3^{ème} C2D a en effet davantage intégré la notion de concentration sectorielle (ce qui devrait se refléter dans le nombre final de secteurs retenus) mais aussi géographique en privilégiant une approche d'intelligence territoriale (développement territorial intégré).

Cette **dispersion**, et le nombre important de secteurs dans les 2 premiers C2D, ont particulièrement alourdi le dispositif d'instruction et de mise en œuvre. On note ainsi pour le cas du 1^{er} C2D au Cameroun que la supervision et le suivi de la mise en œuvre des 2 concours de l'AFD au secteur de l'éducation (CCM 1159 et CCM 3017) ont mobilisé pas moins de 14 missions successives d'experts sectoriels de l'AFD, dont 11 missions de supervision et la participation à 3 revues sectorielles conjointes, au cours de l'exécution des programmes entre 2007 et 2014. Les 2 concours au secteur de la santé mobilisent une douzaine de missions d'experts sur la même période et le même constat peut être fait sur le secteur de l'agriculture.

En revanche, les interventions dans le secteur des infrastructures pour lequel l'agence AFD a été investie de la fonction de chef de projet³⁵, paraissent plus aisées à mettre en œuvre et nécessitent un nombre plus limité de missions d'experts (4 missions entre 2006 et 2013). Il existe une répartition entre 4 grands secteurs de concentration (hors enveloppe réservée au financement d'études et au pilotage) dans les 2 premiers C2D au Cameroun et de 13 à 15 concours distincts (programmes) par C2D. On retrouve aussi au Cameroun la présence des principaux domaines d'intervention de l'aide française, avec une forte **substitution des moyens financiers** du C2D aux autres outils classiques de financement dont les enveloppes ont fortement diminué sur la période sous-revue. Ces domaines d'intervention sont l'éducation et la formation professionnelle, la santé, le développement rural et urbain, l'environnement, l'eau et assainissement et les infrastructures.

Actuellement, la qualité du dialogue sur les **politiques sectorielles** est bonne, ce qui n'a pas toujours été le cas depuis le lancement du premier C2D. Les ministères sectoriels sont en train de préparer un document expliquant en quoi le C2D a accompagné les politiques sectorielles, ce qui témoigne de l'impact du C2D sur la structuration de ces politiques.

Comme dans le cas de la Côte d'Ivoire, le C2D a tendance à être perçu par la partie camerounaise comme une manne financière disponible pour financer le programme de relance ou bien certaines priorités politiques qui s'éloignent davantage des objectifs de lutte contre la pauvreté. Ainsi, au cours de la réunion du CTB à laquelle les évaluateurs ont pu assister au cours de la mission, le ministère des finances a introduit la demande de faire financer par le C2D certaines infrastructures urbaines afin de faciliter l'accès aux stades qui accueilleront la CAN 2018. Cet exemple illustre bien une conception du C2D qui se rapproche d'un guichet de financement pour des projets et priorités politiques sans lien avec les stratégies de développement tels qu'entendus par les PTF. Cet exemple illustre les pressions auxquelles le C2D est soumis, et auxquelles l'AFD et le SCAC font face. La réponse de la coopération française a ainsi été de recentrer clairement le C2D sur les problématiques de développement.

L'aide projet est exclusive dans le secteur des infrastructures (plus de 40% des engagements du C2D) alors que **l'aide programme** est dominante dans les autres secteurs, notamment sociaux (éducation, santé, développement rural). Dans le secteur santé, une partie d'un des concours (organisation et gestion du secteur) est apportée sous forme d'aide programme insérée dans une approche SWAP débouchant sur un suivi budgétaire tandis qu'une autre est apportée sous forme de concours budgétaire pour le recrutement de 150 personnels de santé (3% de l'enveloppe du concours affecté à la première tranche du programme santé). Le second concours au secteur se fonde dans un programme mené conjointement avec la KfW et étroitement concerté avec les appuis de la Banque Mondiale (financement C2D de 35 M€ sur un total de 57,5 M€ avec les financements de la KfW). Le même constat peut être porté sur le 2nd C2D avec un effort à partir de 2014 pour mobiliser à la demande des autorités camerounaises une aide budgétaire ciblée de 18 M€ destinée à l'apurement des arriérés dans les secteurs sociaux (santé, éducation) et dans le domaine de l'agriculture. Les raisons de cette faible part de l'aide budgétaire sur les 2 premiers C2D au Cameroun (5,5% de celle du 2nd C2D) ont trait à l'analyse fiduciaire de la fiabilité des circuits financiers, au rapprochement des modes d'intervention d'autres partenaires et à la capacité des maîtrises d'ouvrage locales dans les secteurs concernés.

³⁵ Préparation du 1^{er} C2D Routier où l'agence de Yaoundé avait en son sein un Ingénieur TP sénior et qui connaissait bien le Cameroun.

Répondant à la 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 au Cameroun :

- 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 en 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 2nd 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 du Cameroun, le choix du recours à **l'aide programme** est justifié par la reconnaissance d'une bonne capacité des maîtrises d'ouvrage dans les programmes (PNDP, santé, éducation et infrastructures) dotées de cellules techniques d'appui opérationnel, parfois renforcées par une assistance technique ou de l'expertise extérieure. Ce recours est également justifié par l'existence d'organismes payeurs dont la fiabilité a pu être éprouvée : Fonds routier pour les programmes d'infrastructure, Caisse Autonome d'Amortissement pour les programmes PNDP, santé, éducation et agriculture. Cependant, l'un des enjeux du 3^{ème} C2D est également d'équilibrer davantage les canaux d'acheminement de l'aide et d'avoir davantage recours aux appuis budgétaires. L'appui budgétaire reste difficile car les ministères sectoriels sont très faibles au Cameroun et le risque fiduciaire y est très élevé. Les négociations en cours tablent sur une proportion de l'ordre de 25% d'appui budgétaire sectoriel dans le 3^{ème} C2D. Ce recours plus massif aux appuis budgétaires constitue également une réponse pragmatique pour permettre de décaisser plus rapidement et désengorger le compte C2D à la BEAC.

Dispositif de pilotage

Les **organismes de pilotage** ont joué leur rôle et ont assuré le suivi des projets (fréquence des réunions assez régulière). Les réunions opérationnelles du CTB, soutenues par le secrétariat technique, sont fréquentes selon un rythme trimestriel ou semestriel tandis que les réunions du COS sont davantage d'ordre formel et espacées. Il n'y a pas eu de tenue du CTB en 2013, car le dialogue était très tendu entre les deux parties, notamment à cause du solde du compte C2D à la BEAC. Au Cameroun, le dispositif de pilotage et de suivi repose sur :

- le Comité d'orientation et de suivi créé par arrêté du 30 mai 2006 (COS, co-présidé par le ministre de l'économie et des finances et l'Ambassadeur de France et composé d'une vingtaine de membres) ;
- le comité technique bilatéral (CTB composé de 10 membres, présidé par le Directeur général de la Caisse autonome d'amortissement) pour le suivi du fonctionnement opérationnel ;
- le Secrétariat technique d'appui à l'exécution du C2D (STADE C2D), placé auprès du Ministre de l'économie et des finances (Direction du budget), financé sur ressources du C2D.

Mise en œuvre

Les procédures de gestion ont fait l'objet d'une **attention spécifique** (règles de passation des marchés, ordonnancement des dépenses, paiement). La maîtrise d'ouvrage est confiée aux autorités nationales et le circuit d'exécution suit au plus près les procédures nationales y compris dans le cas de l'aide projet ; les montants des programmes sont inscrits au budget en recettes et en dépenses ; les autorités nationales sont placées en situation de responsabilité dans la mise en œuvre des décisions financières. En contrepartie, les contrats prévoient des dispositions particulières en matière d'audit des comptes des programmes et des dispositions d'avis de non objection de l'AFD sur les tirages opérés sur les comptes spécifiques de chaque programme. Les missions de supervision comportent assez systématiquement une analyse et une appréciation du respect et du bon fonctionnement des procédures. Ainsi les concours apportés dans le secteur des infrastructures au Cameroun (C2D1) identifient clairement des prérequis, comme par exemple l'établissement de contrats de ville entre l'Etat et les 2 communautés urbaines de Douala et de Yaoundé qui bénéficient d'une maîtrise d'ouvrage déléguée.

Certains des acteurs rencontrés, aussi bien du côté français que camerounais, note une certaine **lassitude** de la partie camerounaise pour la gestion du C2D, dont les **procédures** sont jugées très **lourdes**, y compris par rapport à d'autres bailleurs (Banque Mondiale et coopération allemande notamment).

Les procédures de gestion ont fait l'objet d'une **attention spécifique** (règles de passation des marchés, ordonnancement des dépenses, paiement). La maîtrise d'ouvrage est confiée aux autorités nationales et le circuit d'exécution suit au plus près les procédures nationales y compris dans le cas de l'aide projet ; les montants des programmes sont inscrits au budget en recettes et en dépenses ; les autorités nationales sont placées en situation de responsabilité dans la mise en œuvre des décisions financières. En contrepartie, les contrats prévoient des dispositions particulières en matière d'audit des comptes des programmes et des dispositions d'avis de non objection de l'AFD sur les tirages opérés sur les comptes spécifiques de chaque programme. Les missions de supervision comportent assez systématiquement une analyse et une appréciation du respect et du bon fonctionnement des procédures. Ainsi les concours apportés dans le secteur des infrastructures au Cameroun (C2D1) identifient clairement des prérequis : établissement de contrats de ville entre l'Etat et les 2 communautés urbaines de Douala et de Yaoundé qui bénéficient d'une maîtrise d'ouvrage déléguée, audit préalable du FEICOM.

Le 3^{ème} C2D nécessite une certaine remise en cause des pratiques observées et des procédures de mise en œuvre. Cela fait bientôt 10 ans que l'AFD travaille en collaboration avec les mêmes maîtrises d'ouvrage, puisqu'il y a eu continuité des secteurs entre les C2D 1 et 2. Sur base de ce constat, il serait donc envisageable de faire évoluer les **procédures** vers davantage de contrôle *a posteriori*. Ceci permettrait de répondre aux préoccupations des deux parties sur les lourdeurs administratives engendrées par les procédures en vigueur dans les projets C2D. Cela suppose d'accepter un certain degré de risque et un changement de culture à l'AFD. A ce titre, des mécanismes d'aide budgétaire sectorielle ont été mis en œuvre ponctuellement 1) pour l'appui au programme sectoriel environnement et forêt, 2) sur un des volets du programme éducation (recrutement d'enseignants vacataires et contractuels dans l'enseignement primaire pour un montant de 37,5 millions d'euros et apurement d'arriérés de paiement de salaires dans l'enseignement privé), ainsi que 3) le paiement des arriérés de paiement de la SENAME (secteur de la santé) au cours du second C2D.

Ces expériences pilotes introduites depuis 2014 sur trois secteurs doivent servir de test afin de renforcer le dialogue sur les appuis budgétaires dans le 3^{ème} C2D. Par exemple, tous les acteurs s'accordent à dire que les programmes dans les secteurs de l'éducation et de la santé rencontrent beaucoup de difficultés dans la mise en œuvre (choix techniques inadéquats, programmes trop complexes). Une des options envisagées serait de recentrer le prochain

C2D sur le secteur des infrastructures et d'appuyer une partie des secteurs sociaux avec des appuis budgétaires. Cette mesure permettrait de répondre aux demandes de la partie ivoirienne d'introduire davantage d'appuis budgétaires ainsi qu'aux préoccupations de l'AFD de ne pas appuyer des programmes trop complexes et assez mal conçus.

L'expérience de la mise en œuvre des premiers appuis budgétaires ciblés a été très concluante en termes de coopération avec le STAD, qui a facilité leur mise en œuvre. Mais le risque fiduciaire reste important.

Le C2D a contribué dans une certaine mesure à renforcer un **effet d'apprentissage** sur la gestion de la maturité des projets, bien que ce problème ne soit pas propre aux projets C2D et que tous les outils de coopération au Cameroun connaissent des difficultés de mise en œuvre. Face aux constats que nombre de projets du C2D n'étaient pas suffisamment matures, engendrant *de facto* des retards et une faible capacité d'absorption, les autorités camerounaises, avec l'appui de la France, préparent la mise en place d'une cellule d'identification et de maturation des projets logée au ministère de l'économie afin de mieux planifier les projets et d'identifier ceux qui sont suffisamment mûrs.

Effets des financements C2D sur les pratiques de l'aide française

Concernant les **capacités locales de l'AFD**, unique opérateur des projets C2D, les acteurs rencontrés, aussi bien français que camerounais, soulignent l'inadéquation des outils dont dispose l'AFD pour gérer des projets et programmes de cet envergure et impliquant des montants aussi importants (ANO, contrôle à priori et ancrage parisien de la chefferie de projet). Les acteurs soulignent également que la culture de la chefferie de projet de l'AFD, peu habituée aux aides budgétaires, a probablement pesé également sur les choix des canaux de l'aide, et ce en dépit du risque fiduciaire important au Cameroun. Les acteurs soulignent également la nécessité de viser des solutions techniques plus pragmatiques (pour les projets dans le secteur de l'éducation notamment).

L'un des constats portant sur l'appropriation du C2D vise en réalité une des institutions de la coopération française. Les différents acteurs de la coopération française rencontrés ont souligné la faiblesse du rôle du **SCAC** et de l'Ambassade (tout du moins à certaines périodes) dans la négociation puis le suivi des C2D. Notamment, nos interlocuteurs estiment que le SCAC n'a pas su tirer réellement parti des programmes C2D pour chercher davantage de complémentarités et de synergies avec les projets C2D afin de maximiser l'impact et l'effet de levier des projets du MAEDI (FSP/FSD entre autres). Le MAEDI a été assez peu mobilisé sur le C2D depuis le début de sa mise en œuvre, bien que certains changements dans l'équipe sur place doivent permettre de rétablir la présence du MAEDI dans les discussions et le suivi du C2D. Le constat, également partagé en Côte d'Ivoire, est que le SCAC est assez peu équipé pour suivre les C2D à la fois sur le terrain et à Paris, compte tenu de l'importance des programmes dans un pays comme le Cameroun.

La **collaboration entre le SCAC et l'AFD** sur place est très bonne ; l'information est partagée ; contrairement à d'autres pays, le SCAC est depuis peu relativement présent dans le dialogue avec les autorités sur le suivi du C2D. Ce dernier accompagne en particulier la structuration du rôle de la société civile et s'implique pour augmenter la **visibilité** des projets C2D (constitution d'une cartographie des projets bientôt disponible sur le site du SCAC).

Les projets C2D au Cameroun mobilise très **peu d'assistance technique** (2-3 dans les projets du secteur agriculture, avec un AT en cours de recrutement pour les projets de développement urbain). Une réflexion est en cours sur un usage plus ciblé et plus ponctuel de l'AT.

La coordination avec les autres PTF est assez systématiquement recherchée

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. Les missions d'instruction rencontrent systématiquement les principaux partenaires sur les secteurs de concentration visés au Cameroun : la Banque mondiale, l'UE, la BAD et le FMI. En ce qui concerne le Cameroun, la France participe dès le début au comité PPTE aux côtés de la Banque Mondiale et des autres bailleurs impliqués dans l'initiative PPTE. Le groupe multi-bailleurs constitué pour le suivi du DSRP a été étroitement associé dès le départ à la mise en place du C2D, son chef de file étant par ailleurs membre désigné pour représenter les autres bailleurs au sein du COS. L'insertion de plusieurs programmes du C2D au Cameroun dans des programmes conjoints résulte de ces efforts de concertation : référence est faite au concours apporté au programme sectoriel éducation de base soutenu par l'initiative « éducation pour tous » (*fast track*) animée par la Banque Mondiale et financée par un fonds catalytique multi-bailleurs, à l'appui au programme élargi de vaccination mené avec le GAVI, à l'appui à la lutte contre le VIH SIDA mené en complémentarité des actions financées par le Fonds mondial, au 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.

Durabilité et préparation de l'après-C2D

Le 3^{ème} C2D au Cameroun sera également le dernier. L'après C2D est déjà en train de se préparer, mais l'incertitude est grande quant aux volumes de subventions qui seront disponibles pour le Cameroun. Les 3 C2D successifs présentant une certaine continuité en termes de secteurs et même de projets/programmes, la stratégie pensée actuellement consisterait à opérer un transfert des programmes C2D dans le **budget de l'Etat**. Cette budgétisation graduelle souhaitée est à l'origine d'un dialogue jugé fructueux sur les politiques sectorielles. Afin de préparer l'après C2D, l'AFD cherche à augmenter son **activité de prêts**, qui est pour l'instant très faible au Cameroun. Les autres secteurs sont très limités au Cameroun : en dehors du C2D, le SCAC met en œuvre un FSP gouvernance (300 000 EUR sur 3 ans) et gère un important programme de bourses financé sur le programme 185.

L'implication de la société civile

Au Cameroun, la société civile est **formellement représentée** dans les instances de gouvernance, le COS en l'occurrence, au sein duquel siègent 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). Avec le deuxième C2D, la société civile est également représentée au CTB dont elle suit les réunions en qualité d'observatrice. La société civile assure également un suivi des C2D dans un objectif de transparence et de redevabilité à l'égard des populations françaises et camerounaises. Ce suivi a pour ambition (i) de coordonner et animer les différentes organisations de la Société Civile afin d'informer le plus largement possible sur les interventions du C2D, (ii) de recueillir et traiter toutes les informations et données relatives aux activités des programmes, aussi bien celles produites par les maîtrises d'ouvrage que celles issues des enquêtes de satisfaction et (iii) d'informer les citoyens des deux pays sur les activités réalisées sur financement C2D et sur l'impact de ces dernières. 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 structure fédérative à la Centrale syndicale du secteur public (CSP). Ce travail financé par le SCAC à partir de 2007 en vue d'une collecte d'informations sur le terrain, d'organisation de formation et de coordination des acteurs au niveau régional ; les compte-rendu du travail de la CSP (3 rapports disponibles) attestent d'une qualité très médiocre et d'un travail souvent hors sujet. 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 prévues à

partir de 2016 et grâce à une formalisation des procédures (préparation de la charte de la société civile appuyée par le SCAC notamment). L'association de la société civile au suivi du C2D semble fonctionner de manière relativement satisfaisante au Cameroun.

Programme et liste des personnes rencontrées en Mauritanie

La mission de terrain en Mauritanie s'est tenue du 29 au 6 juillet 2015 et a été conduite par Daniel Voizot. A cette occasion, des interlocuteurs issus des institutions suivantes ont été rencontrés :

Représentants des autorités françaises

Ambassade de France :

- Joël Meyer, ambassadeur,
- Etienne de Souza, premier conseiller,
- Sébastien Lesaulnier, deuxième conseiller,

Service de coopération et d'action culturelle :

- Raphael Malara, Conseiller de coopération,
- Yves Mercier, attaché de coopération,
- Rodolphe Poirier, attaché de coopération,

Agence AFD :

- Moussa Beddiyouh, attaché de projet,
- Florent Sassatelli, attaché de projet

Représentants des autorités mauritaniennes

Ministère des affaires économiques et du développement (MAED) :

- Mme Mariem Mint El Mouvid, secrétaire générale du ministère,
- le conseiller technique du ministre,
- Mme Sandrine Belmont, CT ETI, DG de la politique économique et des stratégies de développement
- la Directrice de la prospective,
- le Directeur de la mobilisation des ressources,

Direction des projets éducation formation (DPEF) du MAED :

- Ahmed Mohamed Kane, Directeur,
- Abderahim Ahmed Salem, coordinateur technique central du PNDSE,
- Abdallahi Bebaha, chef de projet PNDSE

Ministère de l'éducation nationale :

- M. Ba Ousmane, Ministre d'Etat,
- le secrétaire général du ministère,

Direction de la stratégie, de la planification et de la coopération (DSPC) du MEN :

- Mme Bette Mint Cheikh, Directrice de la DSPC,
- Le Directeur des ressources humaines,

Ministère de l'emploi et de la formation professionnelle :

- Le Directeur de la formation technique et professionnelle,

- le Directeur de l'Institut national de promotion de la formation technique et professionnelle (INAFPT),
- M. Hamady Ould El Bekaye, Directeur de la promotion de la microfinance et de l'insertion professionnelle

Ministère de l'intérieur et de la décentralisation :

- Direction générale des collectivités territoriales, Abdi Ould Horma, Directeur général,
- Patrick Pholsena, ETI CT à la DGCT

Ministère de l'habitat, de l'Urbanisme et de l'aménagement du territoire :

- M. Nemine Ould Ainina, Coordinateur national du programme VAINCRE,

Ministère des finances :

- Direction Générale du Budget :
- Mohamed Yahia Ould Mohamed Sidiya, Directeur adjoint de la programmation budgétaire,

Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique :

- Mohamed Saïd Ahmed, Directeur des études,

Banque centrale de Mauritanie :

- Abdel Aziz Ould Dahi, Gouverneur,
- Cheikh El Kebir Moulaye Taher, Gouverneur adjoint,

Bailleurs et représentants des agences de coopération :

FMI :

- M. Nooman Rebei, représentant résident,

Banque mondiale :

- Moustapha Ould El Bechir, adjoint du représentant résident, spécialiste régional passation des marchés,
- El Hadramy Oubeid, spécialiste secteur public Mauritanie (ancien directeur du Budget)

Membres du groupe thématique « éducation, formation professionnelle » :

- UNICEF : Mme Khadiy Mohamed Salem,
- FNUAP : Mme Hawa Sidibé,
- Agence tunisienne de coopération technique (ATCT) : Mme Rym Hamza Jartouh,
- Ambassade du Japon : M. Hiroaki Yagami

Membres du groupe thématique « décentralisation, développement local » :

- DUE : Tom Corrie, chef de la section gouvernance à la DUE,
- GIZ : Stephan Egli, CT principal sur les programmes « bonne gouvernance »,
- GIZ : Amadou Moctar Manzo, CT senior décentralisation et formation,

Organisations de la société civile mauritanienne

- Mme Fatma Elkory Oumrane, association Maurifemme, NTIC et citoyenneté,
- Mme Oumoul Khairy Ba Tall, association mauritanienne de suivi évaluation, cabinet OKT Consult,
- Pr Cheikh Saad Bouh Kamara, Professeur honoraire, association mauritanienne des droits humains,

- Amadou Sall, association Mauritanie Perspectives,
- Maître Mine Abdoullah, avocat, président de la plateforme « Publiez ce que vous payez », et président de la ligue mauritanienne des droits de l'homme,
- Sidi Khalifou, Président de l'association ECODEV,
- Mohamed Tourad, cabinet TENMYA (bureau d'études, opérateur VAINCRE)
- M. Tassé Abye, ETI, CT du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche,

Projet AFRAM :

- Pascal Durand-Carrier, chef de projet,
- Marie Devos, VI chargée de mission,

Programme et liste des personnes rencontrées en Côte D'Ivoire

La mission de terrain en Côte D'Ivoire s'est tenue du 6 au 13 juillet 2015 et a été conduite par Rolf Meier et Alice Bordreuil. A cette occasion, des interlocuteurs issus des institutions suivantes ont été rencontrés :

Représentants des autorités françaises

Ambassade de France :

- Georges Serre, Ambassadeur,

Service de coopération et d'action culturelle :

- Nicolas Frelot, Conseiller de coopération et d'action culturelle,

Service Economique de l'Ambassade :

- Frédéric Choblet, Chef du Service Economique,

Agence AFD :

- Bruno Leclerc, Directeur d'Agence,
- Omar Sylla, chargé de projet en charge des appuis budgétaires,
- Julie Maline, attachée de projet, secteur éducation.

Représentants des autorités ivoiriennes

ST-C2D

- Léa Djatti Diate, coordonnatrice,
- Didier Kouakou, responsable M&E,
- Sékou Sangare, spécialiste en Passation de Marchés,

ACCT

- Ali Coulibaly, Directeur de l'ACCT et son équipe,

UCP Santé

- Directeur de l'UCP, Equipe en charge de la gestion du projet,

UCP Education

- Bacari Kamara, Directeur de l'UCP, Equipe en charge de la gestion du projet,

UCP Environnement

- Directeur de l'UCP, Equipe en charge de la gestion du projet,

UCP Justice

- Directeur de l'UCP (l'équipe n'est pas encore recrutée),

UCP Agriculture

- Directeur de l'UCP, Equipe en charge de la gestion du projet,

Direction des Marchés publics

- Norbet N'Dry, Sous-directeur,
- Dominique Konan Kouame, chargé d'étude,
- Judicaël Coulibaly, chargé d'étude,
- Koffi Cobold, chargé d'étude,

Direction Générale du Trésor

- Ali Kader Coulibaly, Agent comptable central du trésor,

Ministère des Infrastructures Economiques

- Karita Coulibaly, Responsable Cellule de Suivi C2D,
- Brahima Traore, coordinateur C2D pour l'Ageroute,

Bailleurs et représentants des agences de coopération

Union Européenne

- Geza Strammer, Chef de Coopération,

FMI

- Alan Feler, Représentant-Résident,

Banque Mondiale

- Jean-Noël Amantchi, Chef de la division des opérations,

Organisations de la société civile ivoirienne

- Hélène Gnionsahe, Coordinatrice nationale de la convention de la société civile ivoirienne.

Programme et liste des personnes rencontrées au Cameroun

La mission de terrain en Mauritanie s'est tenue du 6 au 11 septembre 2015 et a été conduite par Fabio D'Aversa et Alice Bordreuil. A cette occasion, des interlocuteurs issus des institutions suivantes ont été rencontrés :

Représentants des autorités françaises

Ambassade de France :

- Jérémie Robert, premier conseiller

Service de coopération et d'action culturelle :

- Régis Dantaux, Conseiller de coopération et d'action culturelle
- Serge Graziani, attaché de coopération

Service Economique de l'Ambassade :

- François Giovalucchi

Agence AFD :

- Hervé Conan, Directeur d'Agence

Représentants des autorités camerounaises

STADE-C2D

- Justine Dongmo, coordinatrice du STADE

Ministère de la Santé Publique

- André Mama Fouda, Ministre
- Emmanuel Onana, expert en planification et en gestion de projets
- Emmanuel Maïna Djoulde, Chef de Division- Coopération

Ministère des Travaux Publics

- Patrice Amba Salla, Ministre

Ministère de l'Habitat et du Développement Urbain

- Jean-Claude Mbwentchou, Ministre

Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural

- M. Essimi Menye, ministre

Direction Générale du Budget

- Félix SAMBA, Directeur Général du Budget

Ministère des Finances

- Alamine Ousmane Mey, Ministre
- Richard Evina Obam, conseiller

Ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement

- Emmanuel Nganou Njoumessi, Ministre

Direction Générale du Trésor

- Sylvester Moh Tangongho, Inspecteur principal du Trésor

Ministère des marchés publics

- Jean Tchoffo, secrétaire général

Ministère de l'éducation de base

- Hadidja Alim Youssouf, Ministre

Ministère de l'élevage et des Pêches,

- M. Taïga, Ministre

Caisse Autonome d'Amortissement

- Dieudonné Evou Mekou et son équipe

Bailleurs et représentants des agences de coopération**Union Européenne**

- Mats Liljefelt, premier conseiller
- Karl Rawert, premier conseiller

GIZ/KfW

- Robert Mba, expert santé et décentralisation

Banque Mondiale

- Doina Petrescu, Chargée principale des Opérations Développement Durable.

PNUD

- Najat Rochdi, Représentant-Résident

Organisations de la société civile camerounaise

- Jean-Marc Bikoko, Président de la centrale syndicale du secteur public du Cameroun

Annexe 9 : Présentation des résultats de l'enquête de perception

L'enquête de perception a eu pour objectif de documenter, pour les 18 pays C2D, des éléments factuels non disponibles à Paris sur les différentes étapes de mise en œuvre des C2D, tels que l'implication des différents acteurs associés, le recueil des informations et appréciations qualitatives sur le processus mis en place et sur les résultats dans les pays.

L'enquête de perception a mobilisé trois outils:

- Les missions de terrain ont permis de collecter les perceptions des acteurs en détail dans 3 pays (voir l'annexe 9 et les Termes de Références des missions de terrain) ;
- Des entretiens téléphoniques ont été conduits dans 11 pays ;
- Une enquête en ligne a été conduite sur l'ensemble dans 15 pays bénéficiaires non visités

Principales limites de l'exercice :

- Par nature, une enquête de perception permet de prendre la mesure de la perception du mécanisme par les différents types d'acteurs. Par définition, une perception n'est ni toujours étayée, ni construite sur des données empiriques. Ceci se vérifie d'autant plus dans le cas d'un mécanisme fortement politisé.
- Compte tenu de la mobilité des responsables AFD et SCAC en postes dans les pays, il a été très difficile d'avoir des interlocuteurs déjà présents sur place au moment de la préparation et de la négociation des C2D. La plupart des interlocuteurs interrogés n'étaient pas en poste à ces moments et se sont donc abstenus de donner un point de vue sur la manière selon laquelle les C2D ont été préparés et négociés avec les autorités. Les points de vue collectés concernent donc principalement la mise en œuvre, le suivi et les résultats.
- Compte tenu de la taille de l'échantillon de l'enquête en ligne, les réponses sont inexploitablement statistiquement, hormis pour les répondants de l'AFD, mais les éléments qualitatifs collectés via des questions ouvertes ont été pris en compte pour enrichir l'analyse et les constats issus des entretiens téléphoniques.

Guide pour les entretiens téléphoniques

Questions communes à tous les interlocuteurs

Négociation du C2D :

- 1) Quels ont été les principaux critères de sélection des secteurs d'intervention et des instruments utilisés ? Quelle a été la position de chacune des parties prenantes au regard de ces critères ?
- 2) Quelles modalités de concertation ont été prévues pour associer la société civile et les autres PTF dans la définition des secteurs et points d'affectation ? Dans quelle mesure cette concertation a pesé sur les décisions prises ?
- 3) Quel a été le niveau d'implication et le poids des différentes parties prenantes en France et dans le pays bénéficiaire dans la phase de préparation et de négociation ? Sur quelles bases les négociations des secteurs de concentration ont-elles eu lieu ?

- 4) Comment le risque fiduciaire et les contraintes de décaissement rapide ont-ils pesé sur la définition des C2D ?

Mise en œuvre du C2D :

- 5) Comment a fonctionné le dispositif local de pilotage (composition, fréquence des réunions, points discutés, perception de son mode de fonctionnement, implication de la société civile et autres PTF, etc.) ? A-t-il joué son rôle d'orientation et de suivi ?
- 6) Comment jugez-vous les coûts de gestion engendrés par le C2D au regard de sa taille ? Le montage institutionnel du C2D est-il adapté à la taille de l'instrument et aux objectifs qui lui ont été attribués ? Quels sont les éléments d'apprentissage ?
- 7) Quelles modalités ont été mises en place pour assurer l'appropriation du dispositif par les parties prenantes du pays bénéficiaire ? Quelles actions de renforcement des capacités ont-été entreprises ?

Visibilité et dialogue

- 8) Quelles mesures ont été mises en œuvre pour assurer la visibilité des projets et de l'aide française sur le C2D ? Comment les bénéficiaires et les autorités nationales perçoivent-ils l'intervention de la France sous C2D ?
- 9) Le C2d fait-il l'objet d'articles de presse ? Les journalistes commentent-ils de façon plutôt positive ou plutôt négative les programmes financés par ce dispositif ?

Suivi et évaluation

- 10) Le système de suivi répond-t-il aux besoins en information des gestionnaires du C2D (récapitulatifs, respect des engagements contractuels, identification des bonnes pratiques et des facteurs de blocage) ? En particulier, les évaluations ont-elles donné lieu à des partages de bonnes pratiques entre C2D ou entre projets au sein d'un même C2D ?

Singularité et plus-value du dispositif

- 11) Dans quelle mesure jugez-vous le mécanisme C2D singulier par rapport aux autres dispositifs d'annulation de dette mis en place dans le cadre de l'initiative PPTE ? A quel niveau cette singularité est-elle la plus forte (négociation, modalités d'annulation mises en œuvre, suivi, dimension participative, etc.) ?
- 12) Quelle est la plus-value principale du dispositif ? Quels ont été les autres principaux atouts du C2D (sécurisation et fléchage des fonds, prévisibilité, dialogue, etc.) ? Quelles difficultés ont été rencontrées (difficulté de décaissement, d'association de la société civile, etc.) ?

Questions additionnelles en fonction du type d'interlocuteur interrogé

Questions aux représentants de la coopération française (SCAC, AFD)

- Le dispositif du C2D a-t-il permis de renforcer le dialogue et la coordination entre les différents acteurs de la coopération française pendant et au-delà des programmes ?

Comment s'est opérée la division du travail sur le plan opérationnel et en matière de gouvernance du dispositif ?

- Quelle est la perception de l'AFD sur les coûts de transactions engendrés par le C2D ?
- Comment la pérennité des actions financées avec le C2D est-elle envisagée ? Comment l'après C2D est-il préparé ? (lorsque pertinent)

Questions aux autorités locales et aux représentants des ministères techniques

- Comment avez-vous été informé sur le dispositif C2D ? Connaissez-vous les programmes financés sur le C2D dans votre pays ?
- Quelle est la perception des autorités nationales sur la qualité du dialogue instauré pour la négociation et la mise en place des C2D ?
- Quelle est la perception des autorités locales sur la programmation pluriannuelle des C2D ? Est-ce considéré comme le vecteur d'une meilleure prévisibilité de l'aide ? Cela participe-t-il à sécuriser des fonds pour développer des politiques sectorielles sur plusieurs années ? Les différents concours ont-ils été bien adaptés aux différentes étapes des programmes ?
- Comment la pérennité des actions financées avec le C2D est-elle envisagée ? Comment l'après C2D est-il préparé ? (lorsque pertinent)

Questions aux représentants de la société civile

- Comment le C2D a-t-il été négocié et quel a été le rôle et la place accordée aux représentants de la société civile au moment à chaque étape de la mise en place du C2D ?
- Les représentants de la société civile ont-ils été en mesure d'exprimer des avis quant aux secteurs identifiés comme prioritaires ? En particulier, les institutions de la société civile ont-elles eu accès aux instances de décision et à l'information ? Comment ont-elles été désignées ?
- Suivi : Comment la société civile est-elle impliquée dans le suivi des projets/programmes financés grâce au C2D ?

Questions aux représentants des autres bailleurs de fonds

- Dans quelle mesure le C2D est-il compris par les bailleurs de fonds (objectifs, processus, modalités de mise en œuvre, etc.) ? *Savez-vous qu'il s'agit d'un effort additionnel et non pas de la façon dont la France a contribué à l'initiative PPTE ?*
- Comment les autres bailleurs de fonds jugent-ils les choix opérés par la France dans la mise en œuvre des efforts additionnels d'annulation de dettes d'APD (avantages, inconvénients) comparativement aux autres modalités d'annulation de dette ?
- Pourquoi n'ont-ils pas opté pour un mécanisme similaire au C2D ?
- Dans quelles instances multi bailleurs le C2D a-t-il été présenté et comment a-t-il été perçu ? La mise en œuvre du C2D a-t-elle contribué à renforcer le dialogue et la coordination des bailleurs au sein des politiques sectorielles concernées ?
- Dans quelle mesure le C2D permet-il une action harmonisée avec les autres bailleurs de fonds ?

Synthèse des perceptions des différentes catégories d'acteurs

Cette section retranscrit les perceptions collectées auprès des acteurs rencontrés ou interrogés, qui ont été croisés avec les éléments qualitatifs issus de l'enquête en ligne. Les perceptions ici retranscrites sont étayées par une convergence dans le discours des acteurs rencontrés et interrogés, ce qui nous permet une certaine généralisation de ces perceptions.

Perception des autorités locales

Dans les pays bénéficiaires, la perception de l'instrument est mitigée, à plusieurs niveaux d'analyse.

Pour commencer, la **légitimité** même de l'instrument est assez souvent remise en question, et le débat sur l'appartenance des créances n'est pas tranché. Cette perception sur l'opportunité du dispositif à son origine ne semble pas pour autant empêcher les représentants des instances nationales de souligner la plus-value majeure du dispositif qui est selon eux le fléchage des fonds vers des projets de développement. Si on regarde en détail la perception des pays bénéficiaires, on observe une différence de perception l'instrument n'est pas toujours perçu comme légitime, notamment par les ministères économiques, mais est apprécié des ministères sectoriels bénéficiaires (sanctuarisation des fonds et prévisibilité)

Concernant le **processus de négociation**, les autorités locales perçoivent de manière générale 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 négociation³⁶. Si les autorités locales reconnaissent les effets du C2D en termes de lutte contre la pauvreté et de développement des secteurs qui en bénéficient. Ils 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 françaises³⁷.

Dans le détail, la perception des autorités nationales sont plus contrastées 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 le 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 dispositif³⁸. 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. 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 politique³⁹, **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.

³⁶ 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 l'entièreté de l'enveloppe disponible au Cameroun sur le secteur de l'agriculture.

³⁷ Il convient de souligner que ce point reflète une perception partagée, mais que l'étude n'a pas pu regarder dans la part des marchés effectivement attribués à des entreprises françaises.

³⁸ Ministère des Finances dans les plupart des C2D.

³⁹ Par exemple, mise en œuvre du programme présidentiel PND en Côte d'Ivoire, ou encore mise en œuvre de la politique sur l'éducation en RDC.

Perception des autorités françaises :

Au sein des acteurs de la coopération française, les perceptions sur l'instrument sont relativement homogènes entre sous-groupes (AFD, DGT, MAEDI) et reflètent assez bien les différents rôles de ces trois institutions dans le mécanisme. Certaines perceptions propres aux trois sous-groupes traduisent également les cultures et différences de mandats de rôle entre ces institutions.

Éléments de perception communs aux trois institutions

Un des éléments de perception très largement partagé et souligné par la quasi-totalité des acteurs interrogés ou rencontrés porte sur la plus-value du dispositif du point de vue du bailleur. L'instrument est perçu comme un moyen de transformer un échec, l'endettement excessif des pays, en produits positifs (réalisations et résultats des interventions C2D qui contribuent à lutter contre la pauvreté).

Concernant les **objectifs du C2D**, les représentants de la coopération française estiment qu'ils sont globalement bien énoncés, que les modalités de mise en œuvre sont clairement explicitées. Ils pensent également que

L'enquête a permis de montrer que les autorités françaises perçoivent une forte **cohérence** entre les secteurs d'intervention retenus et les priorités nationales, notamment énoncées dans les DSRP, mais aussi avec les objectifs de la coopération française dans le pays (DCP) et la stratégie française globale. La pertinence du choix des points d'affectation par rapport aux objectifs de lutte contre la pauvreté est également jugée bonne.

La **plus-value** du C2D par rapport aux autres modalités de remise de dettes (annulation de dette sèche notamment), et en particulier, en matière de prévisibilité de l'aide, de capacité à flécher les fonds et de renforcer la qualité de la dépense, et en matière de dialogue généré entre la France et les pays bénéficiaires.

L'effet du C2D sur **la visibilité** de la coopération est jugé globalement élevé, ce constat est un peu moins vrai pour les petits C2D, notamment insérés dans des programmes et instances multi-bailleurs.

De nombreux acteurs dans les différents pays sous revu ont souligné la nécessité de distinguer les "gros" C2D (RCI et Cameroun, RDC, Congo, Guinée) et ceux mis en place dans des pays où la France est par ailleurs moins présente et où les C2D sont moins importants. L'outil est le même mais sa force de frappe et sa longévité y sont très différentes ».

La perception des autorités françaises sur la **qualité du dialogue** au sein des instances de pilotage est assez mitigée, il est difficile d'isoler une appréciation prépondérante. La qualité du dialogue au sein de l'instance du C2D a été perçue de manière très variable selon les pays, mais il est important de noter que la qualité du dialogue n'a jamais été jugée très mauvaise ou très bonne, mais souvent relativement bonne ou plutôt faible. Il ne semble pas y avoir de cas où le dialogue a été de très mauvaise qualité.

Hormis certains cas (et notamment dans les gros C2D), les autorités françaises estiment que le niveau d'**appropriation** du mécanisme par les autorités nationales a été relativement faible. Les acteurs de la partie française soulignent de manière assez unanime la relative passivité et la faiblesse du niveau d'implication des autorités nationales, aussi bien lors de la phase de négociation que lors de la mise en œuvre des interventions.

La grande majorité des acteurs interrogés ont l'impression que le C2D a un impact relativement positif sur **l'image de la France** dans les pays bénéficiaires, et plus particulièrement auprès des interlocuteurs institutionnels. Les acteurs de la coopération française jugent en revanche que l'effet du C2D en terme d'image de la France est un peu moindre auprès de la société civile et des autres PTF.

Concernant le niveau d'**harmonisation** entre les interventions du C2D et celles des autres PTF, les autorités françaises jugent que les efforts pour assurer une bonne coordination entre PTF n'a pas toujours été très satisfaisant. Cependant, ils soulignent aussi que ce n'est pas un phénomène propre au C2D, et que dans certains cas ils ont eu l'impression que les montants importants de certains C2D ont poussé à une meilleure coordination des actions des PTF.

Les autorités françaises perçoivent l'instrument comme un outil intéressant, apprécient les marges de manœuvre rendues possibles, mais les perceptions sur certains points plus particuliers (négociation, instruction, mise en œuvre) varient.

Les représentants du **MAEDI** interrogés au cours des missions et des entretiens, notent une assez faible mobilisation des SCAC autour des programmes C2D.

Les acteurs de l'**AFD** interrogés au cours des missions et des entretiens, ainsi que via l'enquête en ligne, soulignent l'importance et la bonne perception des projets C2D dans les agences. Les perceptions divergent en matière de la lourdeur d'exécution des programmes. Pour les petits C2D, les projets C2D ne diffèrent pas réellement des autres projets de l'AFD, alors que dans les gros C2D, l'exécution est jugée assez lourde.

Les représentants des **services économiques** des ambassades insistent sur la faible prise en compte des intérêts français. Cette perception diffère de celle des pays bénéficiaires et de la société civile, qui estiment au contraire que la prise en compte des intérêts français a été importante dans les secteurs et les marchés passés sur fonds C2D.

Perception des représentants de la société civile

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, les effets du C2D sur cette contribution à une meilleure gouvernance est jugée très faible, à l'exception de quelques cas.

Les représentants de la société civile dans les pays 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 ils sont associés 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 »⁴⁰ que le dispositif C2D devait permettre en associant les représentants de la société civile, à l'exception de très rares cas⁴¹. Les représentants de la société civile soulignent la forte prise en compte des intérêts et savoir-faire français dans les points d'affectation⁴², et parfois la déconnexion entre les choix et les besoins prioritaires du pays en matière de lutte contre la pauvreté⁴³.

L'absence de la société civile dans la mise en œuvre de l'outil C2D est notable, et elle a globalement peu été associée au dispositif de suivi des C2D. Dans les pays où son rôle d'observateur a été effectivement rendu possible par son association aux instances de pilotage, le suivi indépendant des projets reste difficile à mettre en œuvre et à animer. Dans les pays visités, le Cameroun présente l'exemple le plus abouti d'association de la société civile au suivi de l'instrument, mais la production de réelle note de suivi est plus

⁴⁰ Autorités françaises, pays bénéficiaire, société civile du Nord et Société civile du Sud.

⁴¹ Au Congo, un effort a été fait pour associer la société civile dès la phase de négociation du C2D.

⁴² Présentation du mécanisme à Ubifrance par exemple, et plus largement aux entreprises françaises.

⁴³ Recours critiqué aux financements de Partenariats Public-Privés, qui peut constituer une forme d'endettement caché.

problématique. Il existe pourtant une forte demande des organisations de la société civile à être associées à un dialogue sur les politiques nationales de développement, la transparence des finances publiques et les politiques de développement. Ce point est traité en détail dans la réponse à la question 8.

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, 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 et 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 seulement rendu cette coopération indispensable.

Les autres PTF, au-delà de certaines perceptions sur l'opportunité même de recourir au mécanisme du C2D, qui est perçue comme une manière pour la France de ne pas honorer ses engagements en matière d'**additionalité** de l'aide, les PTF interrogés, en particulier dans les pays où les C2D mis en œuvre mobilisent des montants plus 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 perçus par les autres bailleurs.

Globalement, les autres PTF connaissent l'instrument sur le terrain, reconnaissent à posteriori l'intérêt du dispositif mais soulignent le manque d'additionnalité des C2D. Dans certains pays, le C2D est jugé « écrasant » par les autres bailleurs, car il fait de la France le premier ou du moins un bailleur important.

Liste des personnes interrogées :

Rwanda

Entretiens demandés : SCAC et agence AFD

M. Remy Fritsch, adjoint du directeur de l'agence AFD de Nairobi, responsable pour le Rwanda, le jeudi 21/10/2015 à 15h30.

Guinée

Yazid Bensaid, ex directeur de l'agence AFD de Conakry, en poste à l'AFD Paris, le vendredi 30 octobre 2015 à 16h00

En poste à Conakry de 2012 à septembre 2015, a donc participé à la phase de lancement et de négociation du C2D1, ainsi qu'à la mission de revue à mi-parcours de fin juin 2015.

Bénédicte Brusset, adjointe du Directeur de l'agence AFD de Conakry, mardi 27 octobre 2015 à 16h30.

En poste à Conakry depuis août 2013, n'a pas participé à la phase de négociation et de signature du C2D (février 2013).

Laurent Barbot, Conseiller de coopération et d'action culturelle, Ambassade, SCAC, le lundi 2 novembre 2015 à 17h15.

En poste à Conakry depuis septembre 2015

M. Camara Karamokoba, Directeur de la cellule technique de suivi des programmes (CTSP) du ministère de l'économie et des finances, le jeudi 29 octobre 2015 à 12h15, en déplacement à Paris.

Directeur de la CTSP depuis 2010, auparavant Directeur du Trésor et de la comptabilité publique, ministre des finances, Secrétaire général du MEF, Conseiller technique en charge du suivi des réformes des finances publiques.

Bolivie

Romann Datus, Conseiller de coopération et d'action culturelle

Honduras

Entretien avec Jonathan Dupain, attaché de coopération

Déroulé et résultats de l'enquête en ligne

Echantillon et limites

Dans le cadre de l'enquête en ligne lancée le 13 octobre et clôturée mi-décembre 2015, l'équipe d'évaluation a jugé que les résultats obtenus n'étaient pas exploitables, car le nombre de biais étaient trop important pour assurer la robustesse des enseignements tirés. Nous avons toutefois restitué plus bas les résultats de l'enquête pour les répondants issus de l'AFD, car il s'agit du seul groupe pour lequel la représentativité et la pondération sont satisfaisantes.

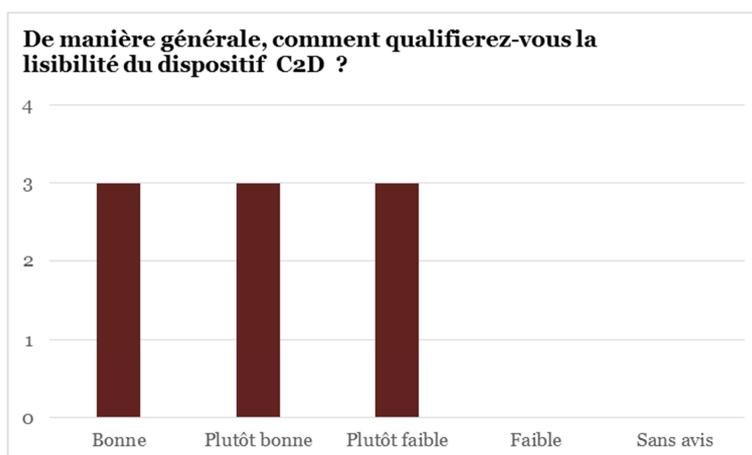
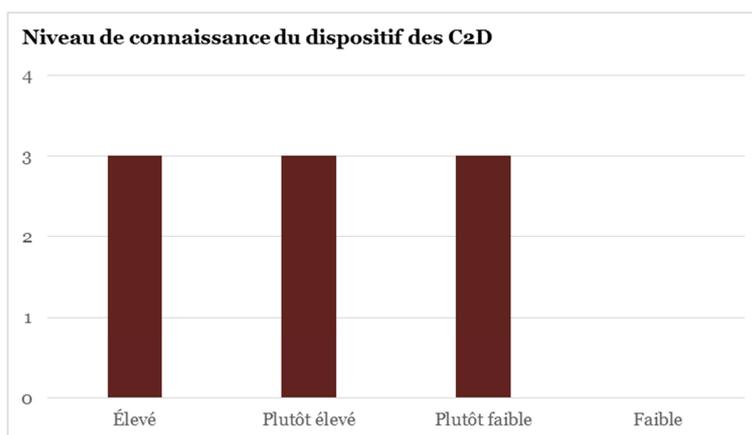
Pour le reste de l'échantillon (97 contacts au total), la forte distorsion entre les pays ayant fourni un nombre important de contacts pour être destinataires du questionnaire, et les pays où seuls les trois contacts institutionnels français étaient disponibles (SCAC, SE, AFD) risquait de donner plus de poids à certains C2D et donc introduire un biais négatif ou positif lié à une expérience particulière.

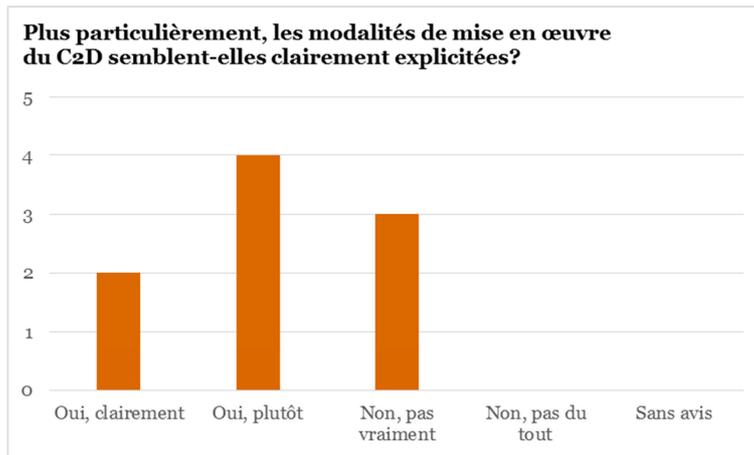
D'autre part, le taux de réponse très faible pour certaines catégories d'acteurs, et les erreurs d'encodage sur un échantillon aussi réduit (par exemple, réponses en tant « qu'autorités locales » pour des pays pour lesquels nous n'avons pas obtenu de contact alors que les liens pour l'enquête étaient générés pour un seul répondant, excluant de fait un transfert à une autre personne), nous a conduit à écarter du traitement de l'enquête **les répondants hors AFD**, car même au sein de la coopération française, les SCAC et SE ont peu répondu.

En revanche, les éléments d'analyse qualitative collectés via les réponses aux questions ouvertes ont été croisés avec les entretiens, les constats issus de l'analyse documentaire et les missions de terrain afin de valoriser ces données qualitatives essentielles à la bonne compréhension de tous les effets, souvent complexes à appréhender, du C2D.

Résultats de l'enquête pour le personnel de l'AFD

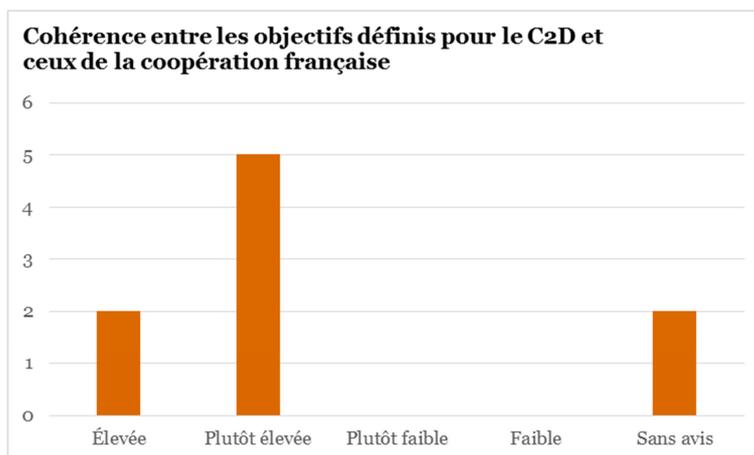
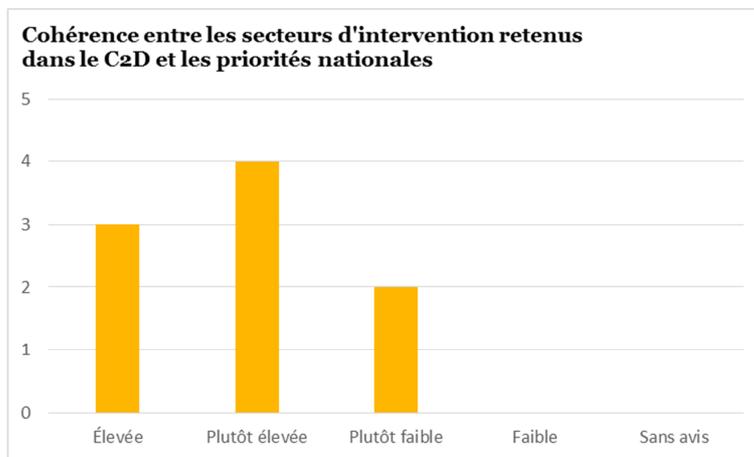
1. Compréhension / Lisibilité du C2D

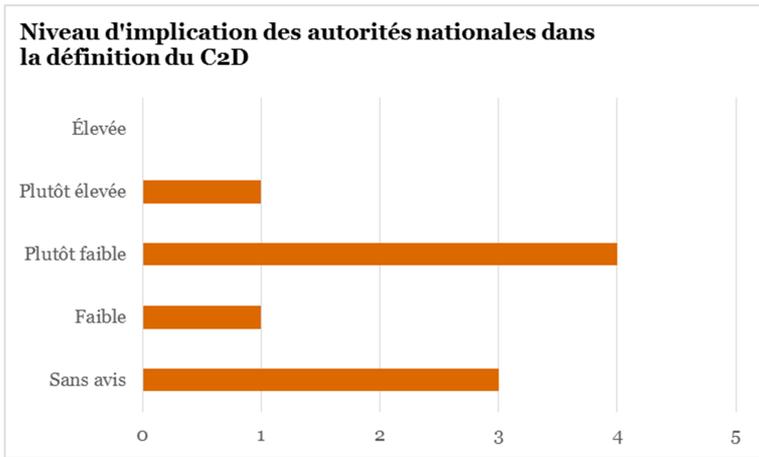
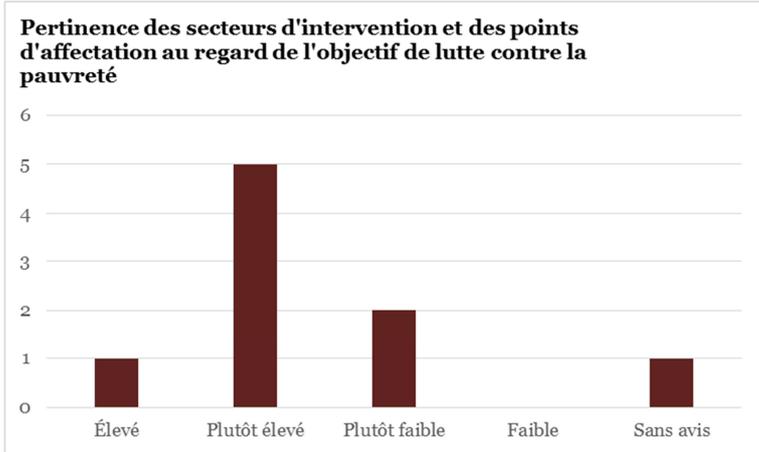




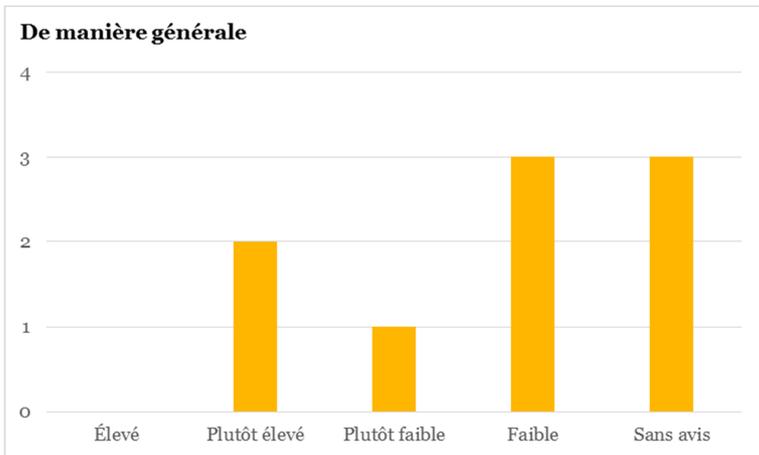
2. Respect des principes de mises en oeuvre

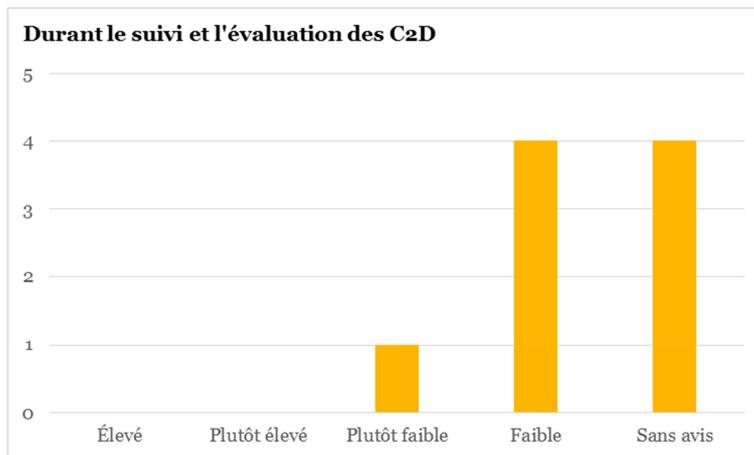
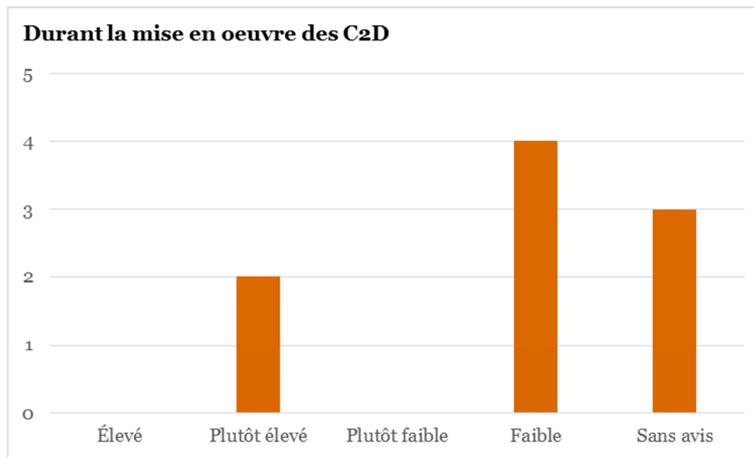
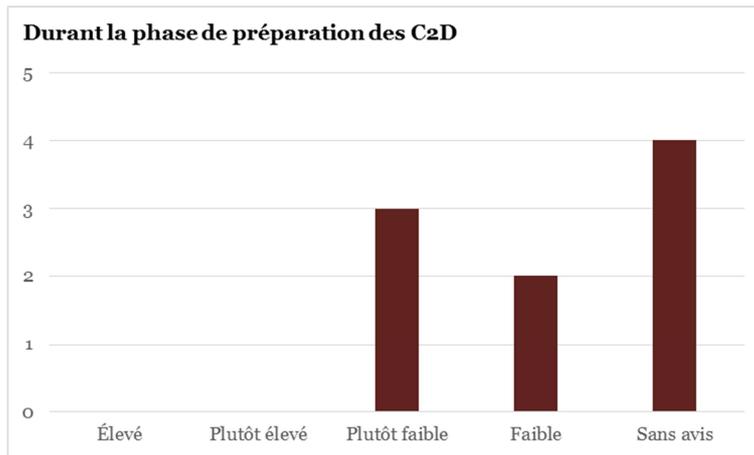
2.1. Cohérence / alignement



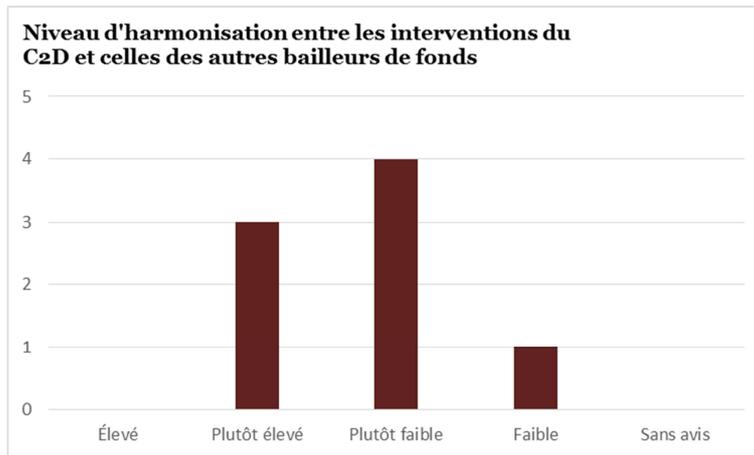


2.2. Niveau d'implication de la société civile

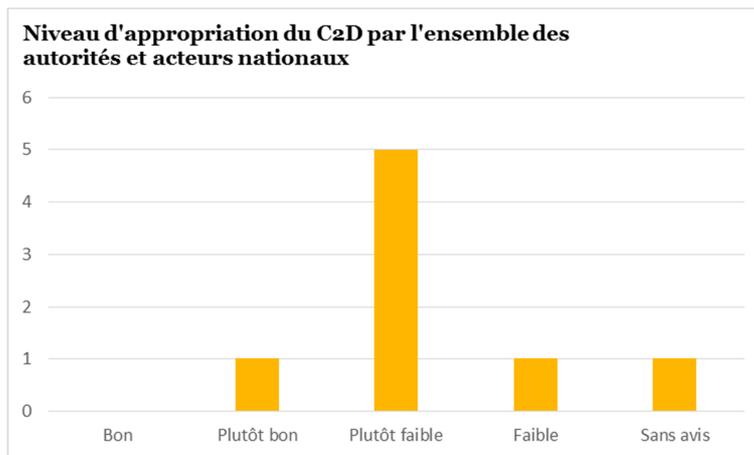




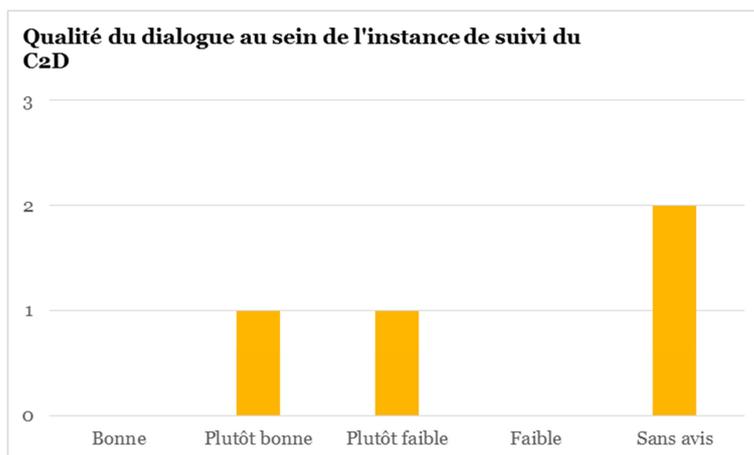
2.3. Harmonisation / coordination

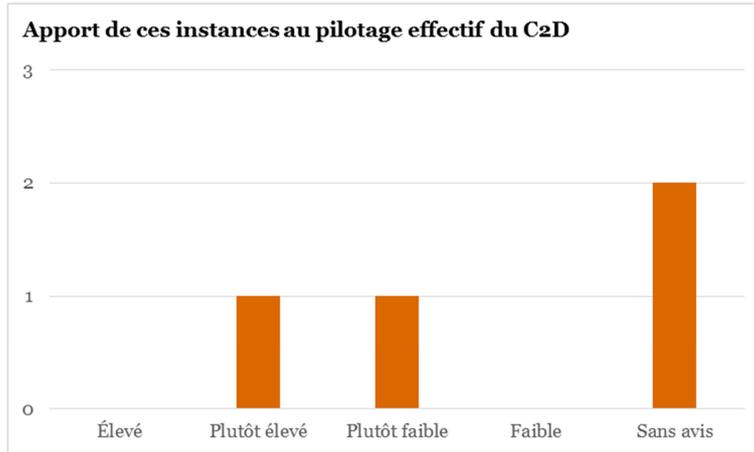


2.4. Appropriation



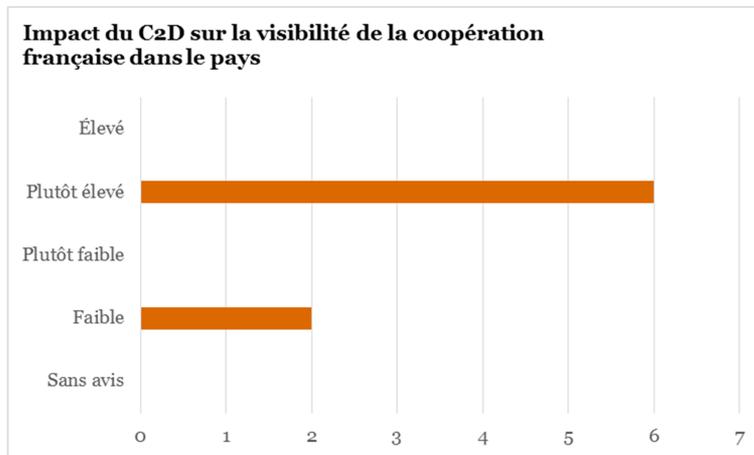
3. Suivi et pilotage



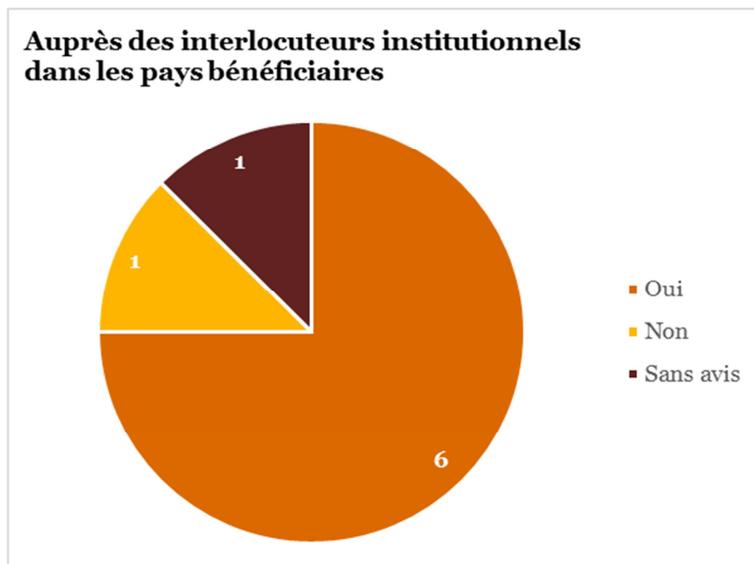


4. Effet des C2D

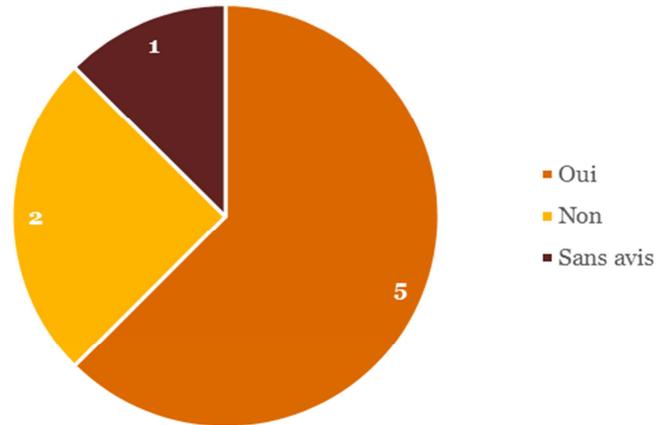
4.1. Sur la visibilité de la coopération française



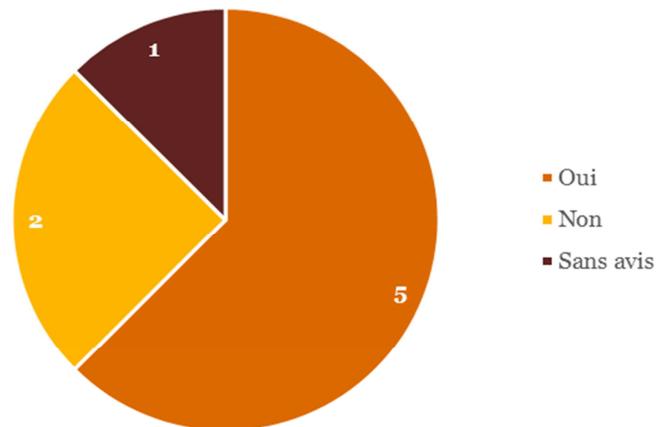
4.2. Sur l'image de la France



Après des bénéficiaires finaux, et notamment de la société civile

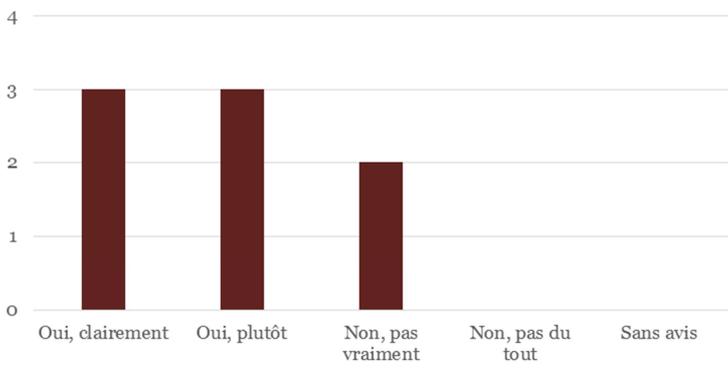


Après des autres Partenaires Techniques et Financiers

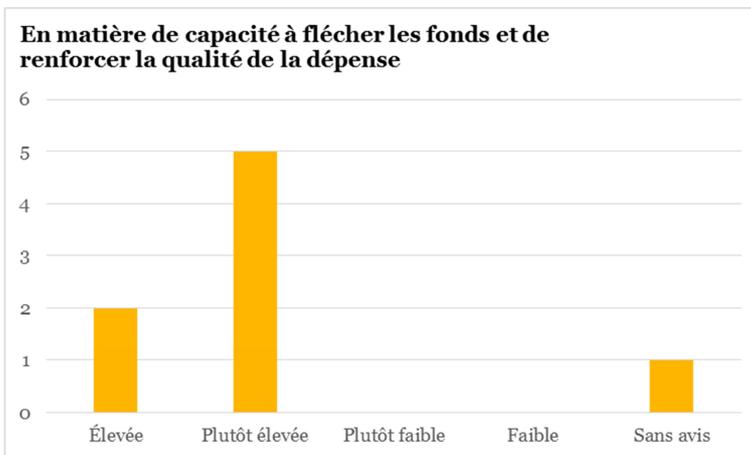
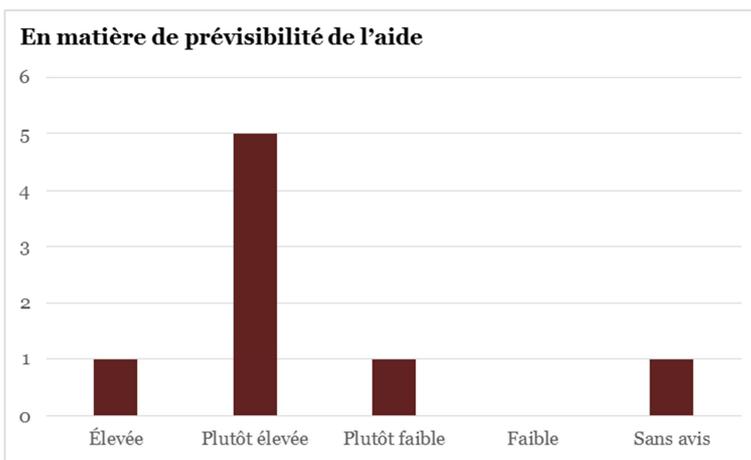
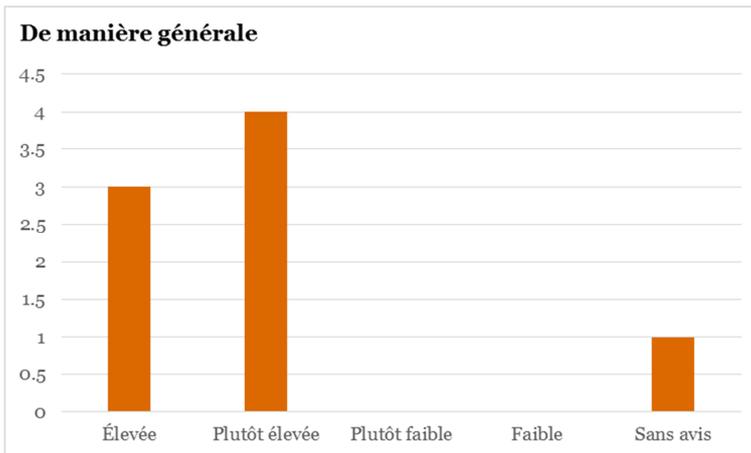


4.3. Sur le dialogue entre la France et le pays bénéficiaire

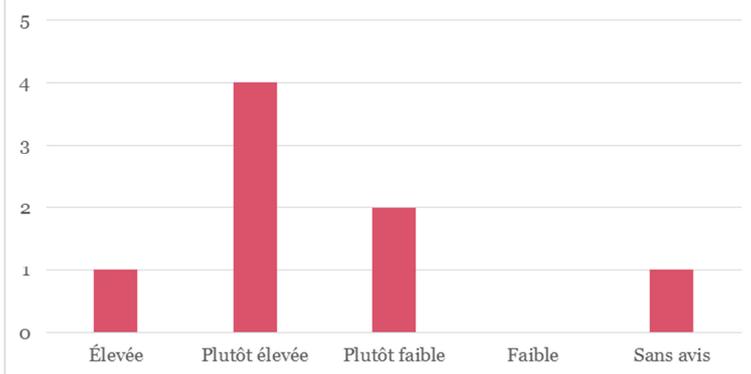
Le C2D a-t-il eu un impact sur le dialogue entre la France et le pays partenaire?



5. Plus-value du C2D par rapport à une annulation de dette sèche



En matière de dialogue généré entre la France et le pays bénéficiaire autour des programmes financés



Annexe 10: Bibliographie

- Cour des Comptes, « Relevé d'observation sur la politique française d'annulation de dette », avril 2011
- Fondation Paul Ango Ela « Perceptions et représentations de la coopération française par les acteurs et décideurs au Cameroun », 2008
- IRAM et réseau IMPACT, « Evaluation du C2D au Mozambique, rapport d'évaluation, mars 2006
- Jean Boulogne, Claude Fandre, Benoit Massuyeau, Pierre Jacquemot, « Allègement de la dette et développement, vrais questions et fausses évidences », Note de la DGCID N°22, septembre 1999
- Jean François Arnal, « Comment la Déclaration de Paris a servi de tremplin à la réforme du processus d'aide budgétaire au Ghana », Afrique contemporaine N° 2007/3
- Pierre Jacquemot, « Harmonisation et appropriation de l'aide : commentaires autour de l'expérience du Ghana » Afrique contemporaine N° 2007/3
- Ross P. Buckley, "Debt for development exchanges : an innovative response to the global financial crisis", UNSW law journal, volume 32(2), 2009

Annexe 11 : Commentaires de la Plateforme

Dettes et Développement

Les éléments présentés ci-dessous reprennent certains commentaires de la Plateforme Dette et Développement (PDD) non repris dans le rapport principal car il a été estimé que ces considérations dépassaient le champ de l'analyse. Ils reprennent certaines positions de la PDD, et sont présentés ici car ils permettent néanmoins d'alimenter le débat et les réflexions autour de la mise en œuvre des C2D.

La PDD rappelle, dans le cadre de l'historique de l'instrument C2D, les craintes que la société civile avait exprimées à l'égard des C2D à l'époque de la conception du dispositif : la complexité et la lenteur du dispositif, le maintien d'une tutelle des pouvoirs publics français sur les pays emprunteurs, la négation de la coresponsabilité française dans la façon dont la crise de la dette s'était nouée ou encore la non additionnalité des allègements de dette. La PDD rappelle également le principe de coresponsabilité des créanciers et des débiteurs. L'analyse a traité les points portant sur la lourdeur du dispositif et l'additionnalité, mais pour ne pas sortir du champ de l'évaluation, les débats sur les responsabilités des parties prenantes dans la crise de la dette n'ont pas été traités. Il s'agit d'un débat qui dépasse largement le cadre de l'étude, centrée sur l'analyse du dispositif en tant que tel.

La PDD s'est inquiétée à de nombreuses reprises d'une mise en œuvre des C2D conditionnée par l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTTE et qui a engendré des reports importants durant lesquels les pays ont continué de rembourser leurs échéances, sans contrepartie. Une des conséquences de ces ajournements par rapport aux engagements initiaux se traduit dans le fait que seuls 5 des 18 pays C2D aient « clôturé » leurs C2D et qu'un tiers seulement des montants concernés aient été refinancés après 13 ans de mise en œuvre.

La PDD rappelle également que l'implication insuffisante de la société civile dans le processus C2D a une véritable portée sur la légitimité même de l'instrument. Si l'association de la société civile est une condition si fondamentale, c'est qu'elle est la garantie de l'adaptation des C2D aux besoins des populations et doit permettre de faire du C2D un levier de mobilisation citoyenne pour le contrôle des politiques publiques en faveur de l'intérêt général. Elle doit permettre à la société civile d'exercer son rôle de contre-pouvoir citoyen en exigeant de la redevabilité sur l'utilisation des fonds et contribuer ainsi à la construction d'un Etat de droit et démocratique. Constater que ce principe n'a pas été respecté dans la mise en œuvre du C2D, c'est donc non seulement établir que l'engagement principal qui avait été pris à l'égard de la société civile n'a pas été tenu, mais aussi et surtout que le dispositif du C2D tout entier a été privé de cette garantie d'action dans l'intérêt général des populations concernées.

Annexe 12: Termes de référence de la revue

Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats

**CAHIER DES CLAUSES TECHNIQUES PARTICULIERES
C.C.T.P. N° 14131 du 3 novembre 2014**

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

NOTE LIMINAIRE

La présente revue est commanditée par l'Unité d'évaluation des activités de développement de la Direction générale du Trésor; la Division évaluation et capitalisation de l'Agence française de développement ; et le Pôle de l'évaluation et de la performance du ministère des Affaires étrangères et du développement international (MAEDI) qui assure le rôle de chef de file. Cette revue de la politique du C2D permettra 1) de répondre aux attentes des parlementaires et de la cour des comptes qui demandent une évaluation du C2D dont le champ comprenne notamment l'analyse de « l'opportunité de la dépense » (autrement dit de la pertinence de la politique C2D) de son efficacité et de son efficience ; 2) de respecter les engagements pris en matière de redevabilité, notamment vis-à-vis de la société civile dont les représentants réclament également une évaluation générale de cette politique, 3) de tirer les leçons de l'expérience pour améliorer la mise en œuvre des C2D en cours d'exécution et orienter la négociation du renouvellement éventuel de certains d'entre eux ; 4) de jeter les bases d'un dispositif opérationnel de suivi et d'évaluation des C2D.

La conduite de cette revue est assurée par un comité composé des services d'évaluation des trois institutions mentionnées ci-dessus assisté en tant que de besoin par leurs services sectoriels en charge du suivi de la politique C2D. La revue sera confiée à un prestataire extérieur, sélectionné après un processus de mise en concurrence. Elle sera réalisée sous la conduite d'un comité de pilotage.

Sommaire

1) Contexte de la revue	156
2) Finalités de la revue	159
3) Objet et champ de la revue	160
4) Objectifs de la revue	160
5) Travaux demandés	160
6) Eléments de méthodologie	164
7) Gouvernance de la revue	165
8) Organisation de la revue	166
9) Livrables et calendrier indicatif de la revue	169
10) Expertise	170
11) Budget	170

1) Contexte de la revue

En réponse à i) la demande du comité de pilotage des C2D d'avril 2012 ; ii) une demande des parlementaires et des organisations de la société civile ; iii) une recommandation formulée par la Cour des comptes dans son rapport relatif à la politique française d'aide publique au développement (APD), la Direction générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats (DGM), conjointement avec la Direction générale du trésor (DG Trésor) et l'Agence Française de Développement (AFD), ont inscrit la revue du C2D dans leur programmation respective. La conduite de cette revue est assurée par un comité composé des services d'évaluation de ces trois institutions. Le pôle de l'Evaluation et de la Performance (DGM) en est le chef de file.

a) Qu'est-ce que le C2D ?

Au-delà des efforts consentis dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (I-PPTE), qui a pour objectif de ramener la dette publique de ces pays à des niveaux « soutenables », la France s'est engagée en juin 1999 à Cologne, à annuler la totalité de ses créances APD sur ces mêmes pays.⁴⁴ Cette décision s'est concrétisée à partir de 2001 par la mise en place d'un mécanisme de refinancement par dons des échéances remboursées dans le cadre de contrats de C2D avec les pays bénéficiaires de l'initiative PPTE qui ont atteint le point d'achèvement de ce processus.

L'initiative PPTE et le C2D

Lors du sommet du G7 à Lyon en septembre 1996, les pays participants ont mis en avant le caractère "insoutenable" de la dette des pays pauvres et se sont engagés à y apporter une réponse durable, à travers l'initiative de réduction de la dette pour les pays pauvres très endettés (I-PPTE). L'initiative a été ensuite "renforcée" au sommet de Cologne en juin 1999 et les modalités en ont été précisées au sommet de Tokyo en janvier 2000.

En contrepartie de l'allègement de la dette, les gouvernements des pays qui décident de participer à l'initiative PPTE prennent l'engagement d'adopter un train de réformes-clés visant à stimuler une croissance économique durable en vue de faire baisser le niveau de pauvreté. Ces mesures comprennent l'introduction de politiques macroéconomiques viables, la création d'un système juridique solide et l'établissement d'un système financier fiable et responsable. Des plans détaillés sont formulés pour améliorer l'accessibilité et la qualité des services publics ainsi que la qualité de la vie des pauvres. Le processus se divise en deux étapes principales :

a) Un pays atteint le point de décision lorsqu'il prend un tel engagement, a obtenu de bons résultats en matière de stabilité économique, a préparé un document intérimaire de stratégie de réduction de la pauvreté qui décrit les principales réformes structurelles et sociales et a réglé tous ses arriérés. Dès lors, la décision d'admissibilité à l'Initiative PPTE par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque Mondiale est établie et le pays bénéficie d'un allègement du service de sa dette.

b) Pour atteindre le point d'achèvement, un pays doit maintenir sa stabilité macroéconomique dans le cadre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance du FMI, mettre en œuvre, de façon satisfaisante, pendant au moins une année, les réformes structurelles et sociales inscrites dans sa stratégie de réduction de la pauvreté et convenues au point de décision. C'est seulement après avoir franchi cette étape qu'un pays peut réellement prétendre à une réduction de sa dette.

La plupart des pays membres du Club de Paris (dont la France) ont accepté d'aller plus loin dans la réduction de la dette. Ils ont en effet décidé l'annulation du reliquat de créances non concessionnelles éligibles en Club de Paris (mais non annulées par le mécanisme multilatéral mis en œuvre à travers les termes de Cologne), ainsi que de la totalité de leurs créances d'APD.

Alors que les autres bailleurs ont le plus souvent choisi l'annulation sèche de leurs créances, la France a pour sa part mis en place un système de refinancement par dons des échéances remboursées à travers les C2D.

⁴⁴ Les créances bilatérales commerciales restantes font quant à elles l'objet, à l'exception des créances commerciales de court terme et des créances commerciales post date butoir, d'une annulation sèche à 100%.

Un C2D est une convention juridique signée par la France et le pays bénéficiaire pour une période donnée stipulant les créances éligibles à la conversion en dons, les « programmes » (interventions de développement financées par le C2D ou « points d'application » ou encore « points d'affectation »), les modalités d'exécution et les procédures financières de mise en œuvre.

Les C2D s'inscrivent en complément de l'initiative PPTE et n'entrent en application qu'après l'atteinte du point d'achèvement. Ils ne concernent que les créances d'APD, essentiellement des prêts de l'AFD, les protocoles du Trésor gérés par Natixis ainsi que les concours gérés par la Banque de France.

La « politique »⁴⁵ du C2D vise à contribuer au « désendettement » des pays concernés, au-delà de l'initiative PPTE puisque la dette est remboursée et à leur « développement » car ces remboursements donnent lieu à des reversements d'APD investie dans des programmes de développement dans des secteurs prioritaires convenus d'un commun accord.

Les modalités de mise en œuvre de cette « politique » ont fait l'objet d'une doctrine qui a évolué au cours du temps. La « doctrine » de référence initiale de 2001⁴⁶ a été modifiée en février 2002⁴⁷, puis en 2006⁴⁸.

Les objectifs assignés au C2D par la doctrine de 2002 sont la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans le cadre des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et l'appropriation, notamment via l'inscription des ressources et des dépenses dans le budget du pays. Le document souligne le caractère novateur de cette politique. Il relève également un certain nombre de contraintes telles que la faiblesse des administrations locales, le souci de s'intégrer dans les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et la recherche de cohérence avec les autres instruments de la coopération française dans le pays. Le défi principal du C2D est de combiner plusieurs critères : rapidité de décaissement, efficacité et qualité des opérations financées, appropriation par le pays bénéficiaire, traçabilité des fonds décaissés, visibilité de l'aide française, coordination et harmonisation avec les autres bailleurs et association des organisations de la société civile à la définition et à l'exécution des programmes financés.

La note de 2006 réaffirme un certain nombre de principes afin de « permettre une appropriation optimale de l'aide par les pays bénéficiaires et d'assurer la rapidité des décaissements » : alignement sur les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP), concentration des interventions sur un nombre réduit de programme, priorité donnée à l'aide sectorielle et à l'Aide budgétaire globale (ABG) lorsque les conditions sont réunies, rendre compte et informer. La note de 2006 vise en outre à rendre le C2D plus lisible et efficace, notamment par l'allègement du dispositif pour les C2D de faible montants et le renforcement du rôle de l'AFD comme opérateur pivot.

Dans les années qui ont suivi, le C2D a continué à évoluer sous la pression de l'évolution des priorités de l'aide, mais également des contraintes budgétaires auxquelles a été soumise l'APD française. Le Document cadre de coopération au développement de 2011 constitue le témoin principal de l'évolution des conceptions françaises en matière de coopération⁴⁹. Les évolutions du C2D peuvent être observées dans les comptes rendus des Comités de pilotage successifs ainsi que par le suivi de l'importance financière des C2D par rapport au total de l'APD française dans un certain nombre de pays concernés. Parmi les évolutions généralement identifiées que la revue aura notamment pour mission de vérifier, on notera les éléments suivants:

- Le principe d'additionnalité n'a généralement pas été appliqué. Les financements C2D se sont souvent substitués aux financements « classiques » de l'APD française.

⁴⁵ Il a été convenu de retenir le vocable de « politique » le plus générique possible pouvant couvrir tous les aspects des C2D.

⁴⁶ Note Guigaz-Bézar ; avril 2001.

⁴⁷ « Volet bilatéral de l'initiative PPTE renforcée – Modalités de mise en oeuvre » ; Note de doctrine présentée au Conseil de surveillance de l'AFD le 14 février 2002.

⁴⁸ « Contrats de désendettement et de développement (C2D) – Rénovation des modalités de mise en œuvre » ; Note pour le Conseil de surveillance de l'AFD du 26 juin 2006.

⁴⁹ Coopération au Développement, une vision française. Document cadre, DGM, Ministère des Affaires étrangères et européennes, Paris 2011.

- L'importance financière du C2D peut avoir un effet d'éviction en concentrant l'aide française sur des pays très endettés bénéficiant de C2D importants, aux dépens de pays pauvres mais peu endettés. La revue permettra notamment de vérifier si la politique C2D a permis un meilleur contrôle de l'allocation sectorielle de l'APD ou si sa mise en place a eu pour conséquence de contraindre l'allocation géographique de cette aide.
- La liste des objectifs de développement poursuivis s'est élargie, évoluant de la lutte contre la pauvreté au développement des infrastructures, voire à la promotion de la gouvernance.
- Si, dans les documents de doctrine, l'accent a été mis sur l'ABG et surtout sectorielle (ABS), en pratique le projet est resté la modalité d'intervention dominante.
- La concentration sectorielle des interventions financées sur C2D est restée limitée.
- Malgré certaines initiatives significatives, l'implication de la société civile est restée inégale.

Enfin, du point de vue de la gestion opérationnelle et administrative, il est important de mentionner que chaque C2D fait l'objet de trois niveaux contractuels : (i) le contrat ou les contrats (lorsqu'un pays a fait l'objet de plusieurs contrats), l'accord-cadre et (iii) la convention d'affectation. Quant au dispositif institutionnel, il peut se diviser comme tel : dispositif de pilotage (au niveau global), de négociation, de gestion ainsi que l'ensemble des procédures du C2D. La prise en compte des différents niveaux contractuels et des différents niveaux du dispositif institutionnel sera essentielle pour structurer la revue.

b) Montants et répartition des C2D

Parmi les 39 pays éligibles à l'initiative PPTE, la France détenait des créances d'APD sur 20 d'entre eux. Fin 2013, les 18 pays ayant atteint le point d'achèvement et donc éligibles à un C2D, bénéficiaient ou ont bénéficié d'un ou d'une série de C2D achevés ou en cours d'exécution pour un montant de créances annulées s'élevant à 2 milliards d'euros sur un total dû de 5 milliards. Les C2D de deux autres pays étaient en cours de négociation.

Portefeuille C2D, 2001-2013.

A fin 2013, vingt-neuf C2D ont été signés (dont douze sont en cours d'exécution) avec dix-huit pays. Parmi les dix-huit pays signataires, douze font partie des Pays pauvres prioritaires.–
Le montant de l'ensemble des C2D signés s'élève à 2 milliards d'euros – dont près de 98% pour les pays pauvres prioritaires. Le montant des contrats varie entre 2,4 millions d'euros (Nicaragua) et 630 millions (Côte d'Ivoire). Les montants moyens et médians des contrats sont respectivement de 70 et 12 millions d'euros.
Les vingt-neuf C2D sont répartis en 72 « points d'affectation » ou « programmes » avec un maximum de 7 points d'affectation pour le premier contrat Cameroun. En moyenne, les C2D sont répartis en deux points d'affectation. Le montant des points d'affectation varie entre 650.000 euros (Bolivie) et 230 millions d'euros (Cameroun 1), il est en moyenne de 18 millions d'euros alors que la médiane est de 6 millions d'euros Concernant les secteurs d'affectation, pour l'ensemble des C2D, 38,1% des montants sont affectés aux infrastructures, 20,9% à l'agriculture, 14% à l'éducation, 11,9% à la santé, 2,3% au pilotage des contrats et 2,2% à l'environnement – les 10% restant se partageant entre les ABG (pour lesquelles les ressources sont, par définition, non-affectées – environ 8,4%) et les secteurs de la justice, de culture, de la gouvernance et du secteur productif. Concernant les modalités d'aide, 28,6% des montants sont affectés sous la forme d'aide projet, 8,4% sous la forme d'ABG (ABG), 7,5% sous la forme ABS, et 5,9% sous la forme d'approche programme – les 49,5% restant correspondent au premier C2D Côte d'Ivoire et au second C2D Cameroun pour lesquels l'identification des modalités d'affectation était en cours de finalisation fin 2012.

⇒

c) Pourquoi mener une revue de la politique C2D ?

La demande d'évaluation de la politique C2D est formalisée et documentée dans trois sources :

1. le document de doctrine du C2D de 2006, qui préconise l'évaluation des C2D pays d'un montant significatif associant la DG Trésor et l'AFD et pilotée par la DGM, ainsi que l'évaluation des programmes financés dans le cadre du C2D, selon les procédures de l'AFD.
2. le Comité de pilotage du C2D qui, lors de sa réunion d'avril 2010, a décidé d'inscrire au programme d'évaluation du MAEDI et du Trésor une évaluation devant porter sur « un certain nombre de contrats dont les modalités de mise en œuvre diffèrent » afin de « rendre compte au Parlement » et de « tirer des enseignements pratiques de la mise en œuvre opérationnelle ».
3. le rapport de la Cour des comptes sur la politique française d'aide au développement (2012), qui souligne la nécessité d'évaluer conjointement avec les Etats membres du Club de Paris les annulations de dettes et estime qu'une évaluation systématique des C2D devrait être entreprise.

Or à ce jour, seul le premier C2D du Mozambique a fait l'objet d'une évaluation *ex-post* en 2005 et le C2D Cameroun a fait l'objet en 2008 d'une revue en cours d'exécution dans le cadre de l'évaluation de la coopération française avec le Cameroun. En outre, les évaluations de plusieurs projets et programmes financés sur C2D sont en cours : trois programmes au Cameroun (secteur agricole, secteur éducation et développement rural) ; trois projets en Mauritanie (secteur éducation et développement local) ; et évaluation conjointe des aides budgétaires au Mozambique.

Les résultats de ces évaluations seront disponibles avant la fin de la revue.

Enfin, pour les projets C2D en Côte d'Ivoire, un processus de suivi évaluation est en cours d'élaboration.

La revue commanditée ici vise à remédier à ce manque de suivi et d'évaluation en se concentrant sur les caractéristiques propres au C2D. Par conséquent, il ne s'agit ni d'évaluer son volet désendettement, ce qui ne peut se faire qu'en partenariat avec les autres pays parties à l'initiative PPTE, ni d'évaluer les programmes et projets de son volet développement, ceux-ci ne présentant a priori pas de spécificités et font l'objet d'évaluations *ex post* selon les procédures de l'AFD.

Cette revue ne se substitue pas à la nécessité de mettre en œuvre les procédures de suivi et d'évaluation à différents niveaux évoquées ci-dessus. Elle permettra en revanche de préciser ces procédures et de les adapter aux spécificités du C2D.

2) *Finalités de la revue*

La revue devrait permettre de mieux cerner la contribution de la politique C2D à la politique française de coopération au développement. Elle doit contribuer à répondre à quatre objectifs généraux :

1. Répondre aux attentes du Parlement et de la Cour des comptes qui demandent une évaluation du C2D dont le champ comprenne notamment l'analyse de « l'opportunité de la dépense » (autrement dit de la pertinence de la politique C2D) de son efficacité et de son efficience.
2. Respecter les engagements pris en matière de redevabilité, notamment vis-à-vis de la société civile dont les représentants réclament également une évaluation générale de cette politique.
3. Tirer les leçons de l'expérience pour améliorer la mise en œuvre des C2D en cours d'exécution et orienter la négociation du renouvellement éventuel de certains d'entre eux.
4. Jeter les bases d'un dispositif opérationnel de suivi/évaluation des C2D.

3) *Objet et champ de la revue*

La revue du C2D porte sur la « politique C2D » depuis son origine, soit sur la période 2001-2013. Elle couvre l'ensemble des pays dans lesquels le C2D a été mis en œuvre et analyse toutes les phases d'une politique publique : formulation/conception, pilotage, mise en œuvre, suivi. La revue permettra d'apprécier la pertinence, l'efficacité et l'efficience de cette politique.

4) *Objectifs de la revue*

L'objectif est de produire une revue globale de la politique C2D s'appuyant sur :

- a. un bilan de la mise en œuvre du C2D,
- b. une analyse structurée sur base des questions de la revue,
- c. une synthèse des enseignements de cette analyse,
- d. des recommandations.

5) *Travaux demandés*

La revue comportera trois parties principales :

- a. Une identification de la logique d'intervention du C2D qui permettra notamment d'ajuster certaines des questions de la revue dans le cadre de la note de structuration évoquée ci-dessous.
- b. Un bilan du C2D, partie descriptive permettant d'apprécier dans quelle mesure (aspects quantitatifs) et de quelle manière (aspects institutionnels) la politique C2D a été mise en œuvre.
- c. Une appréciation de la politique C2D qui répond aux questions de la revue.

a) Identification de la logique d'intervention du C2D

Le consultant décrira la politique C2D et proposera une reconstitution de la logique d'intervention générale de la « politique C2D ».

Comme évoqué ci-dessus, les objectifs du C2D ont évolué. Le consultant tiendra compte de ce fait et attirera l'attention sur l'évolution de la logique d'intervention générale au cours de la période.

La reconstitution de la logique d'intervention du C2D doit porter sur les objectifs propres à cette politique. Elle doit constituer la base de référence de cette revue. Il faut donc tenir compte du fait que la revue ne constitue ni une appréciation du volet « désendettement », qui ne pourrait être conduite que dans un cadre multilatéral, ni une appréciation du volet « développement » qui devrait s'appuyer sur une base d'évaluations d'interventions actuellement trop limitée. Les résultats en termes de développement des interventions financées sur C2D n'ont en outre pas de spécificité liée à la nature de leur financement.

La politique C2D exprime une volonté de cohérence avec la politique française de coopération, mais également avec les politiques nationales des pays concernés notamment au niveau de leurs DSRP. La reconstitution de la logique d'intervention tiendra compte de ces objectifs.

Les objectifs spécifiques de la politique C2D sont peu explicites dans les documents disponibles. Il faudra donc partiellement les déduire de l'observation de la mise en œuvre et de ses résultats. Une démarche itérative est donc nécessaire entre cette première tâche et la suivante, qui consiste à établir le bilan de la mise en œuvre du C2D.

Cette logique d'intervention sera proposée dans la note de structuration. Son analyse constituera la base du jugement conclusif.

b) Bilan du C2D

La revue comprendra un bilan de la mise en œuvre du C2D au cours de la période. S'appuyant sur une annexe documentée, le consultant utilisera ce bilan pour mettre en évidence **dans une perspective dynamique**, les principaux éléments caractéristiques de la mise en œuvre du C2D.

⇒ Bilan financier

- 1) Situation et montants consolidés fin 2013, par pays
 - a. Remboursements des créances de la France
 - b. Versements effectués par la France aux Banques centrales
 - c. Décaissements
 - d. Soldes cumulés à la Banque centrale.
- 2) Présentation dynamique de l'évolution des soldes, par pays
 - a. Courbe des soldes (versements – décaissements)
 - b. Evolution du montant total accumulé sur les comptes des Banques centrales au cours de la période 2001-2013.⁵⁰
- 3) C2D et APD française, par pays
 - a. Evolution des engagements de l'APD en subvention
 - b. Evolution des autres types d'engagements de l'aide française
 - c. Evolution du ratio engagements C2D/engagements APD française totale.
- 4) Choix des modalités d'exécution par C2D⁵¹
 - a. Quels instruments d'aide ont été privilégiés : ABG, (ABS), projets ?
 - b. Observe-t-on une évolution au cours de la période ?
- 5) Concentration sectorielle par C2D⁵²
 - a. Quels secteurs ont été privilégiés ?
 - b. Observe-t-on une tendance à la concentration sectorielle du C2D ?

⇒ Dispositif institutionnel du C2D (pilotage, négociation, gestion et procédures)

- 1) Présentation du dispositif institutionnel tel que conçu dans les notes de doctrine et tel qu'appliqué dans la réalité – au niveau global et au niveau pays.⁵³
- 2) Evolutions et adaptations éventuelles dans l'espace et dans le temps.
- 3) En déduire les principaux « dispositifs types ».

⁵⁰ L'objectif est de mettre en évidence l'évolution des montants immobilisés indisponibles pour les deux parties. La somme des positions de ces comptes à la fin de chaque trimestre sur la période 2001-2013 permettra de réaliser une courbe permettant d'illustrer cette question.

⁵¹ Les réponses seront basées sur la répartition des masses financières.

⁵² Les réponses seront basées sur la répartition des masses financières.

⁵³ Cette partie demande d'étudier chaque étape du dispositif institutionnel ainsi que l'articulation entre ces différentes étapes.

⇒

⇒ **Dispositifs de suivi et d'évaluation**

- 1) Quels sont les dispositifs de suivi et d'évaluation mis en place au niveau global et au niveau de chaque contrat ?
- 2) Quels types d'information et d'appréciations ont-ils produit et pour quel résultat ?

c) Questions indicatives

⇒ **Pertinence et cohérence de la politique C2D et de son application dans les pays bénéficiaires**

La reconstitution de la logique d'intervention permettra d'identifier les différents niveaux d'objectifs propres au C2D. Certaines des questions formulées ci-dessous seront ajustées ou complétées sur cette base.

Le contexte de l'APD en général, celui des pays d'intervention en particulier, l'approche française de la coopération et la conception du C2D, ont évolué au cours de la période. Les questions relatives à la pertinence doivent donc être abordées dans une perspective dynamique : sur quelles bases analytiques les décisions ont-elles été prises ? Comment vérifie-t-on si ces décisions restent pertinentes dans un contexte en évolution ? Dans quelle mesure a-t-on été capable de modifier ces décisions lorsque c'était nécessaire ?

- 1) Sur quelles bases analytiques les objectifs de la politique C2D ont-ils été déterminés ? Dans quelle mesure ces objectifs s'inscrivent-ils dans les objectifs généraux de la coopération française ? Observe-t-on une évolution entre 2001 et 2013 à cet égard ?
- 2) Pourquoi la France a-t-elle conçu une politique originale telle que le C2D au lieu de s'inscrire dans des démarches plus proches de celles adoptées par les autres bailleurs de fonds tels que « l'annulation sèche » ou l'apport complémentaire à l'initiative PPTE ? Pourquoi le « modèle C2D » n'a-t-il été adopté par aucun autre bailleur ?
- 3) Dans quelle mesure les objectifs des interventions⁵⁴ financées sur C2D s'inscrivent-ils dans les priorités affichées par les DCP dans les pays concernés⁵⁵ ?
- 4) Dans quelle mesure les objectifs des interventions financées sur C2D s'inscrivent-ils dans les priorités affichées par les CSLP dans les pays concernés ?
- 5) Sur quelles bases analytiques les choix des modalités d'intervention ont-ils été établis et, en particulier, pourquoi le projet est-il resté l'instrument dominant alors que les documents de doctrine privilégiaient les aides budgétaires sectorielles ou au moins le financement de programmes sectoriels inscrits au budget ?

⇒ **Efficacité du C2D**

La reconstitution de la logique d'intervention permettra de préciser la notion de résultats attendus du C2D. Les questions portant sur l'efficacité du C2D visent à apprécier la mesure dans laquelle ces résultats ont été atteints. Ces questions pourront être ajustées sur base de la logique d'intervention. Ces ajustements de la formulation des questions seront proposés dans le rapport de structuration et validés par le Comité de pilotage.

- 6) Dans quelle mesure le C2D a-t-il contribué à renforcer la mise en œuvre des principes internationaux de l'efficacité de l'aide auxquels la France a souscrit, tels que l'appropriation,

⁵⁴ Projets, programmes, appuis sectoriels

⁵⁵ Ensemble des pays bénéficiant d'un C2D et où un ou plusieurs DCP successifs ont été signés.

la prévisibilité des moyens disponibles, l'alignement sur les priorités et procédures du pays partenaire, les approches sectorielles, la coordination, l'harmonisation et la division du travail avec les autres bailleurs, le dialogue élargi aux acteurs issus de la société civile, la transparence et la redevabilité ?

- 7) Dans quelle mesure le C2D a-t-il eu un effet d'apprentissage sur les institutions des pays partenaires dans des domaines tels que la gestion des finances publiques, les processus de prise de décision, les procédures de pilotage et de gestion des projets, etc.
- 8) Dans quelle mesure le C2D a-t-il eu un effet structurant sur les organisations de la société civile (OSC), sur leur influence sur la décision publique, sur la capacité de ces organisations à suivre l'exécution de projets et programmes publics ?

⇒ **Analyse de la mise en œuvre**

- 9) Sur la base de quels critères les points d'affectation et les modes opératoires (instruments) des C2D ont-ils été déterminés en pratique ? Quelle a été l'influence des différentes parties prenantes (acteurs français, autorités du pays partenaire, OSC) sur ces choix ? Dans quelle mesure la pression pour décaisser a-t-elle pesé sur ces choix et sur la prise en compte des attentes des différentes parties concernées par les décisions ?
- 10) Comment le processus de sélection des points d'affectation du C2D est-il perçu dans les pays où il est mis en œuvre, par les autorités locales, par les représentants des OSC, par les représentants des autres bailleurs ?
- 11) Dans quelle mesure les structures chargées du pilotage, de la négociation et de la gestion du C2D⁵⁶ ont-elles efficacement joué leur rôle aux différentes étapes du cycle au niveau global et au niveau de chaque contrat :
 - a. Préparation et signature des contrats C2D
 - b. Choix des points d'affectation et des modes opératoires
 - c. Gestion des programmes
 - d. Suivi, évaluation et redevabilité.

Quels atouts/faiblesses peut-on déduire de l'analyse du fonctionnement de ce cadre institutionnel propre au C2D ?

- 12) Dans quelle mesure ces structures ont-elles permis d'identifier les difficultés de mise en œuvre, en particulier les difficultés d'absorption, et ont-elles fait preuve de la flexibilité nécessaire pour y faire face ?
- 13) Quels sont les déterminants principaux du poids relatif des coûts de transaction (taille du C2D, mode opératoire, « effet pays », etc.) ? Y a-t-il un seuil en termes de taille de C2D en dessous duquel le poids relatif des coûts de transaction doit être considéré comme excessif et conduire à renoncer à cette politique ?

⇒ **Impacts**

- 14) Dans quelle mesure, en dépit de l'engagement d'additionnalité, le C2D a-t-il eu un effet d'éviction sur les autres formes d'APD française dans les pays concernés ? En quoi la contrainte budgétaire à laquelle est soumise l'APD française explique-t-elle ce processus ? Peut-on identifier d'autres causes ?

⁵⁶ Comité de pilotage à Paris, missions tripartites d'instruction et de suivi, COS, CTB, structure locales de gestion variant suivant les modalités d'intervention...

- 15) Dans quelle mesure le C2D a-t-il un effet sur la solvabilité et la gestion de l'endettement par le pays bénéficiaire ?
- 16) Quel est l'effet du C2D sur la visibilité et sur l'image de la coopération française dans les pays concernés ?
- 17) Autres effets positifs ou négatifs du C2D ?

⇒ **Suivi/évaluation**

- 18) Dans quelle mesure les dispositifs de suivi et d'évaluation ont-ils fourni les informations et appréciations nécessaires à un pilotage éclairé du C2D et au respect des engagements pris en matière de redevabilité ?

d) Conclusions

S'appuyant sur les logiques d'intervention reconstituées, sur le bilan et sur les réponses aux questions indicatives, le consultant pourra conclure, notamment en répondant de manière synthétique aux questions suivantes :

- **Formulation/conception**
 - **Pertinence** : Quelle a été la pertinence des objectifs du C2D et du dispositif mis en place ? Quelles analyses/diagnostics ont alimenté les choix faits ?
- **Pilotage et mise en œuvre**
 - **Efficacité** :
 - dans quelle mesure le C2D a-t-il atteint ses objectifs ?
 - dans quelle mesure le C2D a-t-il contribué à la mise en œuvre de l'agenda sur l'efficacité de l'aide ?
 - **Efficience** : l'organisation et le fonctionnement du C2D permet-il une mise en œuvre efficiente et souple (adaptabilité) ?
- **Suivi et Evaluations**
 - Dans quelle mesure les dispositifs mis en place ont-ils permis de faire face aux besoins en termes de gestion, d'apprentissage et de redevabilité ?

e) Recommandations

Les recommandations porteront particulièrement sur les améliorations possibles en matière d'efficience, d'indicateurs de suivi et de dispositifs de suivi et d'évaluation.

6) *Eléments de méthodologie*

En termes d'outils de collecte de données, les consultants s'appuieront sur des sources documentaires, des entretiens à Paris et devront accéder à de l'information provenant des pays bénéficiaires d'un ou plusieurs C2D. Compte tenu du nombre limité de C2D (moins de 30 répartis sur moins de 20 pays) et du caractère centralisé d'une fraction importante de l'information, les consultants pourront travailler sur une base exhaustive pour de nombreux constats.

Pour les éléments factuels non directement accessibles, pour les analyses de perception et les jugements d'experts, ainsi que pour obtenir un certain nombre d'éléments historiques non écrits, les consultants s'appuieront notamment sur trois types de moyens : l'entretien téléphonique, l'enquête et les visites de terrain.

Les consultants détailleront dans leurs offres leur proposition d'utilisation de ces différents instruments dans le cadre d'une note méthodologique dans laquelle ils présenteront :

- Leur compréhension des termes de référence
- Les outils et méthodes de collecte d'information comprenant notamment le rôle et les moyens consacrés aux différents instruments de collecte, enquêtes et missions de terrain en particulier.
 - Concernant l'enquête, les consultants en préciseront les objectifs et les types de répondants envisagés, le type de questions et les modalités pratiques, notamment l'appui qui pourra être demandé aux différentes parties prenantes à la revue pour assurer le suivi de l'enquête et en améliorer le taux de réponse.
 - Concernant les missions, les consultants en proposeront les objectifs, les pays à visiter sur la base de critères objectifs, la durée et le type de personnes à rencontrer.
 - Les différentes étapes de la collecte d'information (étude documentaire, entretiens, missions, enquête de perception) et leur chronologie devront être clairement présentés par les candidats dans leur offre. Il s'agit d'éléments importants qui reflètent la qualité de la méthodologie proposée par le cabinet d'études. Lorsque certaines informations ne pourront être collectées que sur base d'un échantillon d'interventions, les critères de sélection de cet échantillon seront présentés.
 - Des propositions éventuelles en matière de conduite de la revue (relations avec le Comité de pilotage....).
- Les outils et méthodes d'analyse.

7) *Gouvernance de la revue*

Cette revue est commanditée par l'Unité d'évaluation des activités de développement de la DG Trésor ; la Division évaluation et capitalisation de l'Agence française de développement et le Pôle de l'évaluation et de la performance du MAEDI qui assure le rôle de chef de file.

La structure de gouvernance est constituée d'un comité de pilotage, d'un comité technique et d'un secrétariat.

Le comité de pilotage :

Rôle : Le comité de pilotage procède au choix du candidat, il assure le suivi du travail de l'équipe d'évaluation, et il supervise et valide les rapports intermédiaires et le rapport final au sens où il garantit que ses commentaires et suggestions ont été pris en compte par l'équipe d'évaluation qui reste seule responsable du contenu et de la qualité du rapport final. Le comité de pilotage se réunira au moins quatre fois entre la sélection des candidats et la remise du rapport final. Il est dirigé par un président dont le rôle est de mener et de faciliter les réunions du comité de pilotage. En particulier, il veille à ce que tous les membres du comité aient la possibilité d'exprimer leurs points de vue.

Composition :

- Les représentants des trois unités d'évaluation (AFD, DGM et DG Trésor) et d'opérationnels de ces trois entités ;
- Des personnes qualifiées extérieures (compétences en politiques de développement – politiques françaises et politiques internationales – et en évaluation des politiques notamment dans le secteur du développement, en particulier) ;
- Des parlementaires et/ou des représentants du Parlement ;
- Des représentants d'organisations de la société civile (ONG).

Le comité technique

Rôle : Le comité technique qui est chargé du suivi de l'évaluation rend compte au comité de pilotage. Il a, entre autres, des responsabilités suivantes:

- Veiller à la qualité et à l'indépendance des travaux de l'équipe d'évaluation, notamment vis-à-vis des services impliqués dans le pilotage, la mise en œuvre et la gestion de la politique de coopération au développement ;
- S'assurer que les suggestions et commentaires formulés par le comité de pilotage ont bien été pris en compte par le consultant.
- Veiller à la bonne exécution du contrat ;
- Préparer et mettre en œuvre une stratégie de dissémination des résultats de la revue qui aura été approuvée par le comité de pilotage ;
- Préparer une grille d'appréciation des travaux des évaluateurs et la faire valider par le comité de pilotage ;

Composition :

- La Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du MAEDI:
 - o Le Pôle de l'évaluation et de la performance assisté en tant que de besoin par le pôle de la gouvernance financière
- La DG Trésor
 - o L'UEAD assistée en tant que de besoin par les bureaux MULTIFIN 1 et/ou MULTIFIN 2 et/ou les conseillers financiers Afrique
- L'Agence française de développement
 - o La Division évaluation et capitalisation assisté en tant que de besoin par un conseiller régional

Le secrétariat :

Rôle : Le secrétariat est responsable de la partie administrative de la revue. Il assiste le président du comité de pilotage dans sa mission et, à ce titre, il est chargé des relations avec les membres du comité de pilotage (convocation aux réunions, transmission des suggestions et commentaires des membres du comité de pilotage à l'équipe d'évaluation, rédaction des comptes-rendus), de la gestion du contrat et de la gestion des modalités de cofinancement avec l'AFD et la DG Trésor. Il assure le suivi et la mise à jour du calendrier des travaux du comité de pilotage.

Composition : Le pôle de l'évaluation et de la performance de la Direction générale de la mondialisation et des partenariats du ministère des Affaires étrangères et du développement international.

8) *Organisation de l'évaluation*

L'évaluation se déroulera en **quatre phases** suite à la sélection du candidat en réunion du comité de pilotage (1^{ère} réunion).

■ Phase 1 - Cadrage de l'étude, et note de structuration :

Objectifs : Cette étape doit permettre de s'accorder sur la formulation finale des questions et la méthodologie mobilisée pour y répondre, ainsi que sur la sélection des échantillons ou cas spécifiques à analyser. Elle vise également à s'assurer que la logique d'intervention du C2D telle que reconstituée par le consultant soit comprise par les membres du comité de pilotage et reconnue comme une base d'analyse acceptable.

La phase de cadrage comprendra :

- une réunion de démarrage entre les consultants et le comité technique ;

- les entretiens nécessaires à la clarification et à l'ajustement éventuel de la méthodologie proposée par le consultant dans son offre ;
- les entretiens nécessaires à la reconstitution de la logique d'intervention ;
- l'ajustement des questions spécifiques sur la base de la logique d'intervention ;
- le traitement proposé pour chacune de ces questions – notamment les critères de jugement et si nécessaire les indicateurs associés et les sources ;
- la conception d'outils spécifiques de collecte d'information, d'avis et de perceptions à proposer éventuellement par le consultant : enquêtes, focus groups, etc. ;
- le cadre analytique et la méthodologie de l'enquête, l'inventaire des répondants, les projets de questionnaires si possible testés, les modalités d'administration de l'enquête ;
- la formulation argumentée d'une proposition de pays à visiter ;
- l'organisation détaillée de la phase d'étude documentaire comprenant notamment un inventaire de la documentation à consulter et des entretiens à organiser ;
- l'ajustement éventuel de la chronologie de l'ensemble de l'étude.

=> Livrable attendu : Note de structuration

A l'issue de cette première phase, l'évaluateur remettra aux commanditaires une **note de structuration** dans laquelle sera présentée la logique d'intervention du C2D ainsi que, les objectifs et la problématique de l'évaluation. Il présentera ensuite des propositions méthodologiques dont une analyse des questions évaluatives et une présentation d'un référentiel d'évaluation accompagné d'un plan de travail et d'un calendrier détaillés (15 à 20 pages maximum). Cette note de structuration sera présentée au comité de pilotage pour consultation (2^{ème} réunion).

Délai : La réunion de démarrage aura lieu 3 semaines après la notification du marché au prestataire. La note de structuration sera envoyée par mail aux commanditaires dans un délai de 4 semaines à compter de la réunion de démarrage. Le consultant devra remettre la note de structuration au comité technique au moins 10 jours avant la tenue du comité de pilotage pendant lequel elle sera discutée et éventuellement amendée.

■ Phase 2 - Rapport documentaire :

Objectifs : Il s'agira pour les consultants de (i) collecter, vérifier, analyser et synthétiser les informations nécessaires à la formulation du bilan des C2D ; (ii) apporter des réponses préliminaires aux questions à partir des ressources disponibles à Paris, (iii) lancer et conduire l'enquête ; (iv) formuler les hypothèses à vérifier lors des missions de terrain ; et (v) fixer le programme de ces missions.

La phase d'étude documentaire comprendra :

- les entretiens et analyses documentaires nécessaires à la production du bilan, à la production de réponses provisoires aux questions spécifiques et à la formulation des hypothèses à tester sur le terrain ;
- la mise en œuvre d'outils spécifiques, tels que : enquête, focus groups, etc. ;

- la formulation de termes de références spécifiques par pays à visiter.

=> Livrable attendu : Rapport documentaire

Sur la base de ces recherches, l'évaluateur remettra un **rapport documentaire** rassemblant les informations recueillies pour réaliser le bilan demandé. Il synthétisera également les réponses provisoires aux questions spécifiques et formulera des hypothèses à tester à l'aide des outils méthodologiques définis en phase 1 (enquête, visite terrain). Ce rapport sera présenté pour avis et commentaires au comité de pilotage (3^{ème} réunion).

Délai : Le rapport documentaire est adressé par mail aux commanditaires dans un délai de 4 semaines à compter de la validation de la note de structuration. Le prestataire devra remettre ce rapport deux semaines avant la tenue de la réunion du comité de pilotage.

■ Phase 3 – Compte rendu d'investigation :

Objectifs : Cette étape consistera à tester les hypothèses formulées à l'issue de la phase documentaire.

Les missions seront ciblées sur le test d'hypothèses formulées de la manière la plus précise possible dans le rapport documentaire. Elles viseront à alimenter l'analyse générale à partir d'observations concrètes et non à décrire des situations particulières.

=> Livrable attendu : Compte rendu d'investigation

Le consultant devra fournir un compte rendu d'investigation en deux parties. La première partie fera l'analyse descriptive des résultats de l'enquête de perception et en tirera les principaux résultats. Le consultant sera ensuite amené à rédiger un rapport de mission qui présentera l'essentiel des résultats obtenus au cours des missions. Le programme détaillé réalisé au cours de chaque mission sera annexé à ce rapport. Le programme de la mission sera indiqué. Il présentera ces résultats (enquête et missions) au comité de pilotage (4^{ème} réunion) pour avis et commentaires.

Délai : l'analyse descriptive de l'enquête et le rapport de mission ainsi que les synthèses en annexe sont adressés aux commanditaires dans un délai de 15 jours à compter du retour de la dernière mission.

■ Phase 4 - Rédaction du rapport d'évaluation :

Cette phase est décomposée en deux étapes, la rédaction du projet de rapport d'évaluation et sa finalisation.

=> Livrable attendu : Projet de rapport d'évaluation

Le projet de rapport d'évaluation ne dépasse pas 50 pages, hors annexes. Il comprend une synthèse de 4 pages qui se baseront sur l'exploitation et l'analyse de toutes les données collectées afin de présenter un bilan de la politique C2D et de répondre aux questions en termes synthétiques et convaincants. Il présentera également les conclusions des consultants et les recommandations qui feront l'objet d'un débat avec le Comité de pilotage avant d'être formulées de manière définitive dans le rapport final. Le comité de pilotage du C2D restera seul responsable de la formulation finale des recommandations.

Il fera également l'objet d'un atelier de réflexion divisé en trois temps comprenant :

- a. une critique du rapport et une liste de commentaires du comité de pilotage à intégrer dans la version finale,
- b. une analyse détaillée des conclusions,
- c. une analyse des recommandations proposées par les consultants.

Délai : le projet de rapport est remis dans un délai de 4 semaines à compter de la réunion du comité technique de validation du compte rendu d'investigation de la phase 3. Le projet de rapport de l'évaluation sera envoyé préalablement deux semaines avant la réunion pour tenir compte d'éventuels commentaires des commanditaires. Le projet de rapport est présenté au comité de pilotage (5^{ème}

réunion) qui fait part de ses observations et se prononce sur sa qualité en l'état ou avec des modifications à effectuer.

=> **Livrable attendu : Rapport final d'évaluation**

Le rapport final prend en compte les observations éventuelles du comité de pilotage ainsi que les analyses et recommandations formulées pendant l'atelier de réflexion.

Délai : Le rapport final est adressé aux commanditaires dans un délai de 2 semaines à compter de la réunion du comité de pilotage de validation du rapport provisoire. Il fera l'objet d'un échange entre le comité technique et le prestataire avant validation.

Il est demandé aux experts de prévoir la possibilité d'une réunion de restitution à Paris dont le format et le public restent à définir pour présenter le rapport final.

Le rapport d'évaluation est établi conformément à la charte éditoriale des rapports d'évaluation du MAEDI remise à l'évaluateur au démarrage de ses travaux. Il doit comporter la mention suivante :

*« Ce rapport est un document interne établi à la demande du Ministère des Affaires Etrangères de la Direction Générale du Trésors et de l'Agence Française de Développement. Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle. La diffusion de ce rapport a un caractère limité et son usage est strictement limité au cadre officiel ». **Le document n'engagera que ses rédacteurs et en aucun cas les autorités françaises et les partenaires du programme. Ceux-ci décideront ensuite de son utilisation et de sa diffusion.***

Le rapport final devra être achevé le (...) dans sa version définitive. Ce rapport devra être préparé en vue de son édition dans la collection " évaluations " du ministère des Affaires étrangères. Dans la perspective d'une éventuelle publication, il est demandé à l'évaluateur de fournir obligatoirement au moins 6 photographies libres de droits sur support numérique (300 DPI minimum) permettant d'illustrer l'évaluation pour la 1^{ère} et la 4^{ème} de couverture.

Remarque : tous les livrables seront rédigés en français et adressés aux services commanditaires en versions word et pdf.

Le calendrier des réunions des comités de pilotage et technique suivra le plan de travail exposé ci-dessus.

9) *Livrables et calendrier indicatif de la revue*

Les livrables suivants sont attendus :

Livrable	Contenu	Validation
Note de structuration	Compréhension des Termes de Référence, reconstruction des logiques d'intervention, traitement des questions structurant la revue, méthodologie, sélection argumentée des missions-pays, détail de la phase documentaire, calendrier des étapes suivantes.	Comité de pilotage
Rapport documentaire	Bilan du C2D, réponses préliminaires aux questions, hypothèses à vérifier lors des missions, programmes des missions de terrain.	Comité de pilotage
Compte rendu d'investigation	Constats réalisés pendant les missions et réponses aux hypothèses formulées dans le rapport documentaire. Présentation des résultats de l'enquête de perception.	Comité de pilotage

Rapport final provisoire	Bilan finalisé du C2D, réponses aux questions, conclusions et propositions de recommandation à débattre lors du Comité de pilotage.	Comité de pilotage
Rapport final	Synthèse de 20 pages, bilan finalisé du C2D, réponses aux questions, conclusions et recommandations.	Comité technique

⇒

Le calendrier indicatif de réalisation du marché est le suivant :

	Mois 1	Mois 2	Mois 3	Mois 4	Mois 5	Mois 6	Mois 7	Mois 8	Mois 9
Attribution									
Note de structuration									
Rapport documentaire									
Missions Pays									
Projet de rapport final									
Rapport final									

10) Expertise

La revue sera confiée à une équipe de consultants, qui réunira les compétences mentionnées ci-dessous:

- Expertise en évaluation des politiques publiques et en particulier dans le secteur de l'aide au développement et de la coopération internationale ;
- Connaissances approfondies des politiques d'aide au développement française et internationale.

Principe de distanciation (charte de la société française d'évaluation)

L'évaluation est conduite de façon impartiale. Les personnes participant à l'évaluation à titre professionnel informent les autres partenaires de tout conflit d'intérêt éventuel.

Le processus d'évaluation est conduit de façon autonome par rapport aux processus de gestion et de décision. Cette autonomie préserve la liberté de choix des décideurs publics.

11) Budget

Le budget total maximum disponible pour cette revue s'élève 120 000 Euros TTC

Annexe 1 : Désendettement des pays bénéficiaires d'un C2D

Tableau 1 : Aide publique au développement, dons et annulations de dettes, 2000-2011-- prix courants, en millions de dollars US

Pays		France			Tous donateurs	
		APD, total brut [a]	Annulations de dette [b]	C2D [c]	APD, total brut [d]	Annulations de dette [e]
ZSP	Burundi	325	128	1	5 931	1 205
	Cameroun	3 325	1 298	850	13 454	6 931
	Congo, Rép.	3 069	2 394	45	5 406	3 649
	Côte d'Ivoire	3 753	1 371	-	9 745	2 356
	Ghana	529	119	66	21 299	7 034
	Madagascar	1 591	544	53	10 871	4 011
	Mauritanie	480	72	45	5 161	1 411
	Mozambique	750	451	79	21 837	3 760
	Ouganda	118	19	14	20 354	4 217
	Rwanda	201	86	2	9 482	1 514
	Tanzanie	249	160	8	29 405	6 833
Total ZSP		14 390	6 644	1 162	152 944	42 922
Hors ZSP	Bolivie	217	25	18	12 976	4 386
	Honduras	85	63	-	10 201	3 798
	Malawi	38	18	-	11 686	3 831
	Nicaragua	113	90	3	12 371	4 187
	Total hors ZSP		453	195	21	47 234
Total		14 842	6 839	1 183	200 178	59 124

Source : OCDE statistiques (2012)

Tableau 2 : Aide publique au développement, dons et annulations de dettes, 2000-2011 – ratios, en pourcentage (2000-2011)

Pays		Annulations France/annulation tous donneurs [b] / [e]	C2D / Annulations (dons) [c] / [b]
ZSP	Burundi	11	1
	Cameroun	19	65
	Congo, Rép.	66	2
	Côte d'Ivoire	58	-
	Ghana	2	55
	Madagascar	14	10
	Mauritanie	5	63
	Mozambique	12	18
	Ouganda	0	72
	Rwanda	6	2
	Tanzanie	2	5
Total ZSP		15	17
Hors ZSP	Bolivie	1	73
	Honduras	2	-
	Malawi	0	-
	Nicaragua	2	3
Total hors ZSP		1	11
Total		12	17

Source : OCDE statistiques (2012)

Tableau 3 : Annulations de dettes, 2000-2011— en pourcentage du PIB

Pays PPTE		France Annulations de dette, dons [c]	Tous donateurs Annulations de dettes, total [e]
ZSP	Burundi	0,8	7,7
	Cameroun	0,6	3,3
	Congo, Rép.	2,7	4,2
	Côte d'Ivoire	0,7	1,1
	Ghana	0,1	3,3
	Madagascar	0,7	5,2
	Mauritanie	0,2	4,7
	Mozambique	0,5	4,4
	Ouganda	0,0	10,4
	Rwanda	0,0	0,8
	Tanzanie	0,1	5,3
Hors ZSP	Bolivie	0,0	2,9
	Honduras	0,0	2,9
	Malawi	0,0	9,3
	Nicaragua	0,1	5,1

Source : OCDE statistiques (2012)

Tableau 4 : Annulations de dettes par habitant, 2000-2011—en euros

Pays PPTE		France	Tous donateurs
		Annulations de dette, dons [c]	Annulations de dettes, total [e]
ZSP	Burundi	17	163
	Cameroun	73	390
	Congo, Rép.	664	1 011
	Côte d'Ivoire	75	129
	Ghana	5	320
	Madagascar	30	220
	Mauritanie	23	457
	Mozambique	21	179
	Ouganda	2	446
	Rwanda	2	38
	Tanzanie	5	235
Hors ZSP	Bolivie	3	476
	Honduras	9	545
	Malawi	1	292
	Nicaragua	16	766

Source : OCDE statistiques (2012)

Annexe 2 : Portefeuille C2D, 2001-2012

en millions d'euros

Pays	Profil pays			Montant total dû	C2D	Période couverte	En cours	Montant du contrat	Reliquat
	ZSP	PPP	DCP						
Mozambique	Oui		2006-2010	95,7	C2D I	sept 2001 - déc 2004		29,8	17
					C2D II	janv 2005 - déc 2009		30,5	
					C2D III	janv 10 - déc 15	X	18,3	
Ouganda	Oui			11,3	C2D I	sept 2000 - juin 2005		3,2	0
					C2D II (dernier)	juil 2005 - mars 2011		8,1	
Bolivie				20,0	C2D I	juin 2003 - juin 2006		10,4	3
					C2D II	juil 2006 - juin 2011		6,5	
Tanzanie	Oui		2006-2010	12,7	C2D I	déc 2001 - mars 2006		4,3	0
					C2D II	juin 2006 - mars 2011		4,3	
					C2D III (dernier)	juin 2011 - mars 2017	X	4,1	
Mauritanie	Oui	Oui	2007-2011	69,6	C2D I	juil 2002 - déc 2005		14,7	26
					C2D II	janv 2006 - déc 2008		11,9	
					C2D III	jan 2009 - déc 2013	X	17,4	
Ghana	Oui	Oui	2006-2010	63,0	C2D I	juin 2004 - déc 2007		21,0	0
					C2D II (dernier)	janv 2008 - déc 2013	X	42,0	
Madagascar	Oui	Oui	2006-2010	53,2	C2D I	fév 2005 - déc 2007		22,8	4
					C2D II (dernier)	janv 2008 - déc 2012		26,6	
Nicaragua				2,4	C2D unique	janv 2005 - déc 2006		2,4	0
Cameroun	Oui		2006-2010	1171,8	C2D I	avr 2006 - avr 2011		537,6	308
					C2DII	juil 2001 - 2016	X	326,0	
Rwanda	Oui	Oui		3,3	C2D I (unique)	juil 2010 - janv 2013	X	3,3	0
Burundi	Oui	Oui	2006-2010	2,6	C2D I (unique)	juin 2010 - déc 2014	X	2,6	0
République du Congo	Oui		2007-2011 et 2008-2012	331,0	C2D I	janv 2010 - déc 2014	X	80,1	251
Malawi			2006-2010	10,8	C2D unique	janv 2011 - juil 2015	X	10,8	0
Honduras				10,5	C2D unique	mars 2012 - juil 2016	X	10,5	0
Libéria [a]	Oui			3,9	C2D unique	2012-2016	X	3,9	0
Côte d'Ivoire	Oui			2800,0	C2D I	2012-2015	X	630,0	2170
16	12	5	9	4 662	27	-	12	1 883	2 779

Source : OCDE statistiques (2012)

Annexe 3 : Liste documents de référence

La politique française de coopération au développement

Le document cadre de coopération au développement ; MAEE ; 2011

La politique française d'aide au développement, Rapport public thématique ; Cour des comptes ; juin 2012

Le bilan évaluatif de la politique française de coopération au développement entre 1998 et 2010 ; MAEDI, MINEFI, AFD ; décembre 2012

La politique C2D

Définition

Note Guigaz-Bézar ; avril 2001

« Volet bilatéral de l'initiative PPTE renforcée – Modalités de mise en œuvre » ; Conseil de surveillance de l'AFD ; 14 février 2002

« Contrats de désendettement et de développement (C2D) – Rénovation des modalités de mise en œuvre » ; Conseil de surveillance de l'AFD ; 26 juin 2006

Suivi et évaluation

Volet bilatéral de l'initiative PPTE renforcée – Bilan d'un an et demi de mise en œuvre des contrats de désendettement et de développement ; Conseil de surveillance de l'AFD ; juin 2003

Evaluation du contrat de désendettement et de développement du Mozambique ; MAEE, MINEFI, AFD ; Décembre 2005

Etude de cas Mauritanie, L'expérience du volet éducation du premier contrat de désendettement et de développement (C2D) ; Pratique de l'aide sectorielle : Enseignements et perspectives pour l'AFD ; 2008

Fiche thématique C2D Cameroun, Annexe 6 ; Evaluation des outils de la coopération française avec le Cameroun, 2001-2007 ; MAEE, AFD ; janvier 2009

Rapport observations provisoires sur la politique française d'annulations de dette ; Cour des comptes ; juin 2011 ; non public

Etudes de cas pays

Documents contractuels :

- Contrats
- Accords-cadre
- Conventions d'affectation

Instruction :

- rapports de mission

Suivi :

- rapports de mission