

▷ Évaluation conjointe

Évaluation conjointe du ministère des Affaires étrangères et du Développement international, du ministère de l'Économie et des Finances et de l'Agence Française de Développement



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

Fabio d'AVERSA, Alice BORDREUIL, Daniel VOIZOT (PwC)

AFD, direction Études, recherches et savoirs – division Évaluation et capitalisation

## **Coordination**

Christelle JOSSELIN (AFD, département Afrique subsaharienne), Bertrand SAVOYE (AFD, division Évaluation et capitalisation), Ximena RODRIGUEZ (ministère des Affaires étrangères et du Développement international), Catherine LEGRAND (ministère de l'Économie et des Finances, direction générale du Trésor).

## **Annexes**

Les annexes de l'étude sont consultables sur le site de l'AFD :  
<http://bibliothèque.afd.fr/evaluation-conjointe-revue-c2d/>

---

## **Avertissement**

Les analyses et les conclusions de la présente étude sont formulées sous la responsabilité des auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement les points de vue respectifs du ministère des Affaires étrangères et du Développement international, du ministère de l'Économie et des Finances et de l'Agence Française de Développement.

---

Direction de la publication : Rémy RIOUX

Directeur de la rédaction : Gaël GIRAUD

Dépôt légal : 1<sup>er</sup> trimestre 2017

ISSN : 2104-8207

Graphisme : Solange MÜNZER

Crédit photo : © Éric THAUVIN

Mise en page : Ferrari/Corporate – Tél.: 33 (1) 42 96 05 50 – J. Rouy/Coquelicot

Évaluation conjointe

*Ex Post*

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

## Auteurs

Fabio d'AVERSA, Alice BORDREUIL, Daniel VOIZOT (PwC)  
AFD, direction Études, recherches et savoirs – division Évaluation et capitalisation

## Coordination

Christelle JOSSELIN (AFD, département Afrique subsaharienne),  
Bertrand SAVOYE (AFD, division Évaluation et capitalisation),  
Ximena RODRIGUEZ (ministère des Affaires étrangères et du Développement international),  
Catherine LEGRAND (ministère de l'Économie et des Finances,  
direction générale du Trésor)



# Sommaire

<b>Synthèse</b>	<b>5</b>
<hr/>	
<b>1. Présentation de l'instrument</b>	<b>13</b>
<hr/>	
1.1. Le C2D, l'instrument français d'allègement complémentaire de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE)	13
1.2. Les C2D entre 2001 et 2014	24
<hr/>	
<b>2. Enseignements tirés de 13 ans de mise en œuvre de la politique du C2D</b>	<b>29</b>
<hr/>	
2.1. La définition de la politique du C2D	29
2.2. La mise en œuvre des C2D	38
2.3. Le pilotage du C2D	67
2.4. Le respect du principe d'additionnalité des C2D	79
2.5. Les effets des C2D	99
<hr/>	
<b>3. Conclusions</b>	<b>117</b>
<hr/>	
<b>4. Recommandations</b>	<b>121</b>
<hr/>	
4.1. La doctrine C2D	121
4.2. Mise en œuvre : gestion, moyens et durabilité	125
4.3. Suivi, capitalisation et communication	128
<hr/>	
<b>Liste des sigles, acronymes et abréviations</b>	<b>131</b>
<hr/>	



# Synthèse

La politique du Contrat de désendettement et de développement (C2D) a été lancée en 2001 concrétisant l'engagement bilatéral de la France d'annuler les dettes des pays ayant atteint le point d'achèvement de l'Initiative « Pays pauvres très endettés » (PPTE). Ce mécanisme de refinancement par dons des échéances remboursées dans le cadre de contrats de C2D couvre un montant total de dette supérieur à 5 milliards d'euros (EUR). Après plus d'une décennie de mise en œuvre du dispositif C2D et plus de 1,66 milliard EUR de dettes annulées dans le cadre de ce mécanisme, la direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM) du ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI), la direction générale du Trésor (DGT) du ministère de l'Économie, des Finances et l'Industrie (MINEFI), et l'Agence Française de Développement (AFD) ont souhaité conduire une revue de la politique du C2D.

La présente revue met en avant des objectifs d'une double nature : formative et de redevabilité. Elle vise à fournir des éléments de réponse permettant d'améliorer le pilotage du dispositif au niveau global et la définition des C2D en devenir. Par ailleurs, elle doit permettre de rendre compte auprès des parlementaires et de la société civile quant à « la contribution de la politique du C2D à la politique française de coopération au développement »<sup>1</sup>.

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

## Chiffres clés (au 31 décembre 2014)

**1,66 milliard EUR** ont été remboursés par les pays bénéficiaires dans le cadre du C2D, le même montant leur ayant été reversé.

**33 %** des dettes à annuler sous C2D ont déjà été refinancées aux pays bénéficiaires.

**64 %** des versements reçus par les pays bénéficiaires avaient été décaissés au 31/12/2014, représentant une somme de 1,06 milliard EUR.

**600 millions EUR** étaient immobilisés sur les comptes des banques centrales dans les pays bénéficiaires au 31/12/2014.

...

<sup>1</sup> Termes de référence de la présente revue, p. 6

...

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

Concernant les principaux secteurs d'intervention des C2D, l'étude montre que **25 %** des montants approuvés ont été dirigés vers le secteur des infrastructures, **20 %** vers le secteur de l'éducation, **10 %** vers le secteur de la santé et enfin **9 %** vers le secteur de l'agriculture et du développement rural.

## La définition de la politique du C2D

### Le C2D, une singularité française...

Le C2D a été et reste une singularité française. Le choix de la France de recourir à un dispositif singulier prend sa source dans la volonté de sécuriser les marges de manœuvre dégagées par les annulations de dettes, dans la nécessité de traiter des dettes importantes et en partie chroniques, et dans un contexte budgétaire qui a poussé à construire un dispositif extra-budgétaire. Les efforts de communication et d'explication du C2D et de sa doctrine ont été insuffisants au plan international et vis-à-vis des autres partenaires techniques et financiers (PTF), notamment au sein du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Cela a pu nuire à la bonne compréhension du dispositif dès le départ, voire à son adoption par d'autres bailleurs de fonds.

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

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



## Mise en œuvre de l'instrument et respect des principes de doctrine

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

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

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

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

### Une volonté d'association de la société civile encore inachevée

L'implication active de la société civile à la mise en œuvre et au suivi du C2D est un principe majeur du dispositif, affirmé dès la première formalisation de la doctrine. Pourtant, sa déclinaison dans la pratique a été peu approfondie, la société civile restant le plus souvent et au mieux représentée au sein des instances de suivi. Le C2D a eu un effet mineur sur la structuration des organisations de la société civile (OSC), du fait de leur implication variable dans la mise en œuvre et le suivi des C2D, et d'actions trop rares de renforcement de leurs

capacités. Malgré quelques « bonnes pratiques » en la matière, le rôle des OSC dans le dispositif des C2D est apparu marginal au regard de la volonté affichée dans la doctrine visant à « étroitement associer » les représentants de la société civile à la préparation et à l'exécution des C2D. Parmi les principaux obstacles observés, apparaissent (i) le manque de formalisation des modalités d'association de la société civile dans la mise en œuvre et le suivi, et (ii) la question de la légitimité des représentants de la société civile et notamment de la façon dont ils sont désignés (initiatives des autorités politiques / initiatives des OSC elles-mêmes).

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

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

---

## **Le pilotage des C2D**

---

### **Un suivi-évaluation à double niveau**

Le dispositif de suivi-évaluation du C2D s'opère à plusieurs niveaux. Au niveau global, le suivi s'est essentiellement concentré sur les opérations financières de premier niveau (notamment versements sur le compte de la banque centrale), et la principale problématique observée est celle de la difficile centralisation des informations produites au sein des pays. La qualité du suivi des programmes de chaque pays a été très variable, dépendant principalement de la capacité des secrétariats techniques à produire les informations nécessaires à ce suivi. Les instances de pilotage, formelles ou davantage *ad hoc* dans les petits C2D, ont néanmoins fait preuve de pragmatisme, de flexibilité et de souplesse, afin de faciliter la mise en œuvre des projets et programmes tout en permettant d'identifier et de lever les facteurs de blocage.

Ces instances ont néanmoins fait défaut dans leur mission de transparence et de redevabilité, notamment vis-à-vis de la société civile. De même, leur travail n’a pas fait l’objet de démarche de capitalisation et de partage, la logique de cloisonnement entre les différents C2D d’un pays à l’autre restant assez forte en ce qui concerne le suivi-évaluation.

---

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

---

Le principe d’additionnalité a été entériné dès le lancement du dispositif. Ce principe consiste à s’assurer que les annulations ou refinancements en dons ne se fassent pas au détriment des flux d’APD courants (hors annulations), sans que le périmètre de ces derniers soit clairement défini. Cependant, cet engagement apparaît moins respecté à partir de 2007 dans l’allocation des volumes d’aide aux pays concernés. Les versements C2D de l’AFD sont bien venus s’ajouter à la composante « dons » de l’APD française, mais sur des enveloppes de dons en diminution sensible à partir de 2007, que les volumes de C2D mis en place ont incomplètement compensé (en particulier les dons du ministère des Affaires étrangères et du Développement international et de l’AFD destinés au financement de projets). De ce fait, les C2D sont apparus comme un moyen d’occulter la baisse des dons de l’aide française. De même, la logique du financement budgétaire des C2D a conduit à financer plusieurs années de suite une partie du C2D sur des lignes budgétaires non alimentées en conséquence (enveloppe du programme 209 du MAEDI constituée exclusivement de dons), contredisant ainsi et à *la source* l’engagement d’additionnalité annoncé dès le départ. Au-delà de son analyse statistique, l’additionnalité n’a pas été perçue par les pays bénéficiaires, lesquels ont principalement constaté une baisse des financements de l’aide française. Ceci a ainsi pu peser sur la légitimité de l’instrument C2D censé apporter des moyens financiers additionnels.

---

## **Les effets du C2D : entre outil de l’APD et instrument de dialogue**

---

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

La volonté de sécuriser les marges de manœuvre dégagées par les annulations de dettes a été une des principales raisons d’être du dispositif et constitue la principale plus-value du C2D par rapport aux annulations sèches. Les fonds ont été très majoritairement fléchés vers

des projets s’inscrivant dans les priorités de la France et du pays partenaire en matière de lutte contre la pauvreté, et principalement dans le domaine des infrastructures et les secteurs sociaux (éducation et santé).

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

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

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

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

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

La visibilité des projets C2D est assez faible sur l’ensemble du portefeuille des C2D, mais ce constat doit être nuancé dans les pays où les programmes s’avèrent importants (Cameroun, Congo, Côte d’Ivoire, République démocratique du Congo [RDC]). Si les C2D ont eu peu d’effet sur la visibilité de la France en matière d’aide du fait d’efforts de communication

globalement insuffisants, ils ont cependant parfois permis à la France d'intégrer des instances multi-bailleurs et de prendre part au dialogue sur les politiques sectorielles et ainsi de redonner de la visibilité à la France au sein de ces instances.

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

Les C2D ont parfois permis de mettre en place des partenariats sur le long terme, allant au-delà des seuls engagements pris dans le cadre des C2D, et d'avoir un effet de levier sur d'autres projets de coopération. Ils maintiennent une présence de l'aide française dans des pays et des secteurs où, compte tenu de la réduction des budgets d'aide, le maintien de financements de projets n'aurait pu être défendu en l'absence d'un C2D. Les C2D ont parfois également permis à l'AFD de préparer le terrain et d'ouvrir la voie à des appuis ultérieurs de plus grande ampleur avec ses instruments classiques de financement (prêts souverains).

### **Le C2D, vecteur de dialogue politique et d'influence**

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

Après plus d’une décennie de mise en œuvre du dispositif C2D et plus de 1,66 milliard EUR de dettes annulées dans le cadre de ce mécanisme, la DGM (MAEDI), conjointement avec la DGT (MINEFI) et l’AFD ont souhaité conduire une revue de la politique du C2D. Cette revue répond à la demande du comité de pilotage du C2D réuni en avril 2012, ainsi qu’au souhait des parlementaires et des OSC, et fait suite à une recommandation formulée par la Cour des comptes dans son rapport relatif à la politique française d’APD.

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

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

Le volume 2 du présent rapport compile les annexes.

# 1. Présentation de l'instrument

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

### 1.1.1. L'Initiative PPTE

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

Démarche conjointe du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale (BM), l'Initiative PPTE, mise en œuvre à partir de septembre 1996 et renforcée en 1999, vise à assurer un allègement substantiel et rapide de la dette des pays pauvres très endettés pour la ramener à un niveau défini comme soutenable. Le montant total des allègements de dette au titre de la seule Initiative PPTE s'élève à 74 milliards de dollars (USD)<sup>2</sup> pour les 39 pays éligibles au dispositif. Au 31 décembre 2013, la France avait annulé environ 20 milliards EUR de dettes dues par les pays éligibles à l'Initiative PPTE, dont près de 10 milliards EUR dans le cadre du Club de Paris et le reste dans un cadre bilatéral. Cela fait de la France le premier contributeur à l'Initiative PPTE<sup>3</sup>.

L'Initiative PPTE est ouverte aux pays respectant certains critères d'éligibilité<sup>4</sup> et qui atteignent tout d'abord le *point de décision* pour lequel une analyse de la soutenabilité de leur dette est effectuée et un objectif de réduction de dette défini. Une phase de transition s'engage alors durant laquelle les pays éligibles commencent à mettre en place le Document stratégique

2 En valeur actuelle nette à fin 2012.

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

4 À savoir : (i) être éligible exclusivement au guichet de prêts concessionnels de l'Association internationale de développement (AID) et à la Facilité concessionnelle du FMI (Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance – FRPC) ; (ii) présenter des indicateurs d'endettement ressortant supérieurs aux seuils de l'Initiative PPTE ; (iii) être engagé dans des réformes et des programmes de politique économique appuyés par le FMI et la BM ; (iv) avoir élaboré un Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP).

de réduction de la pauvreté (DSRP), et les créanciers multilatéraux consentent des premiers allègements sur le service de la dette qui peuvent donner lieu à la création de fonds de contrepartie (dits fonds PPTE). Sous réserve de l'exécution des réformes décidées lors du point de décision et d'une bonne application des autres programmes soutenus par des prêts du FMI et de la Banque mondiale, le pays atteint alors le *point d'achèvement* où il reçoit la réduction intégrale et irrévocable de sa dette extérieure, multilatérale et bilatérale, telle que prévue au point de décision. De nombreux créanciers bilatéraux membres du Club de Paris sont allés au-delà des seuls allègements de dettes octroyés dans le cadre de l'Initiative PPTE et ont mis en place des initiatives complémentaires visant à proposer des allègements sur les créances non annulées restantes.

Alors que la plupart des créanciers bilatéraux, dont les créances restantes portaient sur des montants beaucoup plus faibles, ont opté pour une annulation pure et simple des créances restantes, la France a, pour une partie de ses créances restantes, à savoir les créances d'APD *pre* et *post* date butoir restantes<sup>5</sup>, recouru à un mécanisme spécifique : le C2D. Ce dernier prévoit le refinancement par dons des créances remboursées par le pays débiteur et l'affectation de ces dons au financement de projets et programmes de réduction de la pauvreté définis durant la phase de négociation du C2D.

Le C2D n'est pas le seul mécanisme visant à lier les annulations de dettes au financement de programmes de développement dans les pays bénéficiaires. La Suisse, l'Italie, l'Allemagne, l'Espagne ou encore le Canada ont mis en place des mécanismes de conversion des créances de dette en programmes de développement (*debt swap for development*). Ce type de mécanisme a été développé dans les années 1990 et a pris des formes variées en fonction des pays. De manière générale, ces mécanismes recourent le plus souvent à une tierce partie (généralement une ONG – organisation non gouvernementale) qui rachète les créances en question au pays créancier, à un prix décoté, pour ensuite les revendre au pays créancier avec une décote supplémentaire. Le fruit de cette vente finance alors des programmes de développement décidés en accord avec le pays. Par exemple, l'Italie a lancé le programme KIDDP (*Kenyan Italian Debt for Development Program*) qui repose sur la création d'un fonds de contrepartie dans le pays bénéficiaire sur lequel le pays bénéficiaire verse, selon un échéancier prédéfini, un montant en monnaie nationale correspondant à une part des créances annulées : ces montants venant ensuite financer des projets de développement<sup>6</sup>. À la différence de ce

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

6 Ces initiatives sont présentées en annexe 6 de la présente revue.



type de mécanisme, le C2D prévoit le remboursement des créances à leurs échéances et donc un flux financier réel du pays bénéficiaire vers la France. De même, le C2D apparaît plus ambitieux du fait à la fois des montants en jeu, de l'importance de la phase de négociation et des multiples formes que peuvent prendre les subventions accordées (là où les mécanismes de conversion cités ci-dessus recourent quasi exclusivement au financement de projets). Avec le C2D, la France s'est donc dotée du mécanisme le plus sophistiqué mettant en œuvre un remboursement et un refinancement des créances.

### 1.1.2. Les objectifs et la doctrine des C2D

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

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

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

Les objectifs du C2D traduisent la double logique de l'instrument, entre instrument diplomatique et outil rénové de l'APD. Se côtoient ainsi des objectifs explicites, largement documentés dans les notes de doctrine, et des objectifs plus implicites, autour desquels l'étude a tenté de construire un consensus : le constat initial étant l'absence d'objectifs clairement hiérarchisés et partagés par tous les acteurs. Aussi, les objectifs du C2D peuvent se lire à plusieurs niveaux :

	Objectifs externes	Objectifs internes
Globaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réduction additionnelle de la dette</li> <li>• Contribution directe aux politiques de lutte contre la pauvreté</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernisation de la coopération entre la France et ses partenaires</li> <li>• Renforcement de la cohérence d'ensemble et du dialogue entre les acteurs de la coopération française (MAEDI, DGT et AFD)</li> </ul>
Spécifiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement du dialogue entre les États et leur société civile</li> <li>• Soutien aux investissements</li> <li>• Montée en compétences des administrations nationales, développement des capacités</li> <li>• Favoriser l'appropriation et la responsabilisation des pays bénéficiaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Étalement de l'effort budgétaire lié à l'annulation de dette</li> <li>• Assurer un contrôle sur l'utilisation des marges de manœuvre dégagées et sécuriser le fléchage des fonds reversés</li> </ul>

Compte tenu de l'importance des volumes financiers en jeu et de la durée de vie de l'instrument, le C2D fait figure de « caisse de résonance » des évolutions et débats autour de l'APD au cours des 15 dernières années, et cristallise la spécificité de l'architecture institutionnelle française en matière de coopération au développement. En effet, le dispositif institutionnel des C2D est le seul à refléter aussi fortement sur le terrain l'organisation tripartite (MAEDI, MINEFI, AFD) qui prévaut dans le pilotage et l'exécution des politiques d'APD françaises.

### La formulation de la doctrine des C2D

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

Un premier document d'avril 2001<sup>7</sup> définit les principes généraux des C2D destinés à financer les politiques de lutte contre la pauvreté mises en œuvre par les pays partenaires. Les C2D constituent un vecteur de nouvelles pratiques reflétant l'effort de modernisation des modalités d'allocation de l'aide, selon le partage des compétences des institutions entériné par la réforme du dispositif institutionnel français de 1998, dans le respect d'un nouvel esprit de partenariat entre les différentes institutions françaises concernées et avec la société civile. Les efforts de modernisation des pratiques de l'aide française sont déclinés autour de quelques principes qui fondent les modalités de mise en œuvre :

- l'association de la société civile à leur mise en œuvre et à leur suivi ;
- la recherche de concentration sur un nombre limité de programmes sectoriels (deux ou trois programmes au plus) ;
- le choix des programmes défini dans le cadre de missions conjointes DGM/DGT qui conduisent la négociation avec les autorités locales ;
- un dispositif local de pilotage et de suivi assuré par un Comité d'orientation et de suivi (COS), ouvert à la participation de représentants de la société civile (ONG du Sud et du Nord) et des collectivités locales ;
- l'instruction des programmes et projets assurée par l'AFD ou les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) au sein des ambassades (selon les compétences sectorielles).

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

La doctrine a ensuite été précisée en mai 2002<sup>8</sup>. Ont notamment été clarifiées, en termes opérationnels, les démarches de préparation, de négociation et de mise en œuvre des C2D. Cela a été réalisé à l'éclairage des premières expériences de C2D lancées au Mozambique, en Ouganda, ou des opérations en préparation au Cameroun et en Mauritanie.

7 Ce document intitulé « Principes, modalités de préparation et de mise en œuvre des C2D » a été corédigé par la DGCID et la DGT, et signé conjointement par leurs directeurs respectifs, à savoir Anne-Marie Descotes et Bruno Bézard.

8 « Volet bilatéral de l'Initiative PPTE renforcée, modalités de mise en œuvre », sous la triple en-tête Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (DGCID) / DGT/AFD, mai 2002.

La finalité de l'outil en matière de lutte contre la pauvreté et l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) définis par l'Organisation des Nations unies (ONU) a été rappelée. Cette finalité a été associée à l'objectif de modernisation des pratiques de l'aide française en recherchant une meilleure appropriation par les États partenaires, en particulier au travers du passage des financements par les budgets des États, et la responsabilisation des partenaires. Le principe d'additionnalité des moyens, tel qu'il résulte des engagements pris au sommet de Cologne (juin 1999), a été 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 premier niveau (versement au pays), à l'efficacité et la qualité des opérations, à la traçabilité des fonds et la visibilité de l'aide française dans le processus.

Les modalités opérationnelles proposées recommandent :

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

La répartition des rôles est clarifiée :

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

---

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

- les domaines visés recouvrent quatre secteurs d'intervention<sup>10</sup> : (i) l'éducation de base et la formation professionnelle, (ii) les soins de santé primaire et la lutte contre les grandes endémies, (iii) les équipements et infrastructures des collectivités locales, (iv) l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles ;
- les procédures internes de l'AFD s'imposent pour l'instruction et l'exécution des programmes.

On peut donc considérer qu'à partir de mai 2002 la doctrine du C2D et ses dispositions de mise en œuvre sont arrêtées dans leurs grands principes. Une nouvelle réécriture de la doctrine des C2D est intervenue en 2005 et 2006. Elle apparaît dans deux documents<sup>11</sup>. Celle-ci change peu, les objectifs, l'esprit et les principes restant les mêmes. Certains principes d'intervention y sont précisés :

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

Les principales évolutions introduites concernent :

- l'abaissement des seuils donnant lieu à un traitement simplifié pour les C2D de faibles montants, définis par un cumul des créances refinancées inférieur à 20 millions EUR. Les pays concernés bénéficient alors d'un allègement des procédures. Ils peuvent notamment mixer, sur un même programme ciblé sur les OMD, des financements classiques de l'AFD et des financements C2D, ou confier l'intégralité de la gestion des fonds à la Commission européenne ou à un autre bailleur européen ;
- l'allongement de la durée des C2D est portée à cinq ans si nécessaire ;

<sup>10</sup> Les critères de sélection des points d'affectation se réfèrent aux secteurs d'appartenance repris dans les DSRP, à leur impact sur la réduction de la pauvreté et à leur appartenance aux quatre domaines ou secteurs d'intervention visés.

<sup>11</sup> Un document préparé par le cosecrétariat du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) sous double en-tête DGCID/DGT, document daté du 11 mai 2005 ; un document préparé pour le conseil de surveillance de l'AFD du 29 juin 2006 : tous deux s'intitulent « Renovation des modalités de mise en œuvre des C2D ».

- le renforcement du suivi-évaluation des C2D : des revues à mi-parcours pour les C2D importants avec la possibilité de réallocation des moyens en interne. En dernière année d'exécution, une mission conjointe de revue (DGM/DGT/AFD) et de préparation éventuelle du C2D suivant ainsi que des évaluations indépendantes par les C2D de montants significatifs (pilotées par la DGM) devront être réalisées.

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

### 1.1.3. Processus et acteurs impliqués

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

#### 1<sup>er</sup> temps : conception et information

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

- une *négociation sur le principe d'un C2D* avec le pays potentiellement bénéficiaire ;
- un *travail de pré-identification* des secteurs et des domaines d'intervention qui pourront être couverts par le C2D, travail réalisé par l'agence locale de l'AFD dans le pays et/ou par des missions sectorielles dépêchées par le siège de l'AFD<sup>12</sup> ;
- sur la base de ce travail, une *mission d'orientation* conduite par la DGM et la DGT, avec l'appui technique de l'AFD, présente aux autorités du pays bénéficiaire les principes du C2D et les propositions de points d'affectation.

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

## 2<sup>e</sup> temps : négociation et signature du C2D

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

Une fois le contenu du C2D négocié et arrêté (montants concernés, échéancier, modalités d'exécution, secteurs et points d'affectation retenus), le contrat C2D est signé entre le gouvernement français (représenté par un ministre ou l'ambassadeur de France dans le pays) et le gouvernement du pays. Le C2D prend la forme d'un contrat explicitant les montants concernés, l'échéancier, le processus de refinancement, ainsi que les secteurs et domaines d'intervention retenus. Les C2D sont présentés au conseil d'administration de l'AFD pour information. Si un pays bénéficie de plusieurs C2D successifs, un contrat est signé pour chaque C2D, les éléments contenus dans les contrats pouvant varier d'un C2D à l'autre. Un accord cadre, signé par l'AFD<sup>13</sup> et le gouvernement du pays, précise par ailleurs les procédures financières inhérentes au C2D.

Pour les pays de l'ancienne zone de solidarité prioritaire (ZSP) de la coopération française, les concours correspondant aux différents programmes inscrits dans le C2D sont présentés pour approbation au conseil d'administration de l'AFD. Une convention d'affectation est ensuite signée entre l'AFD et le gouvernement du pays pour chaque concours approuvé par le conseil d'administration.

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

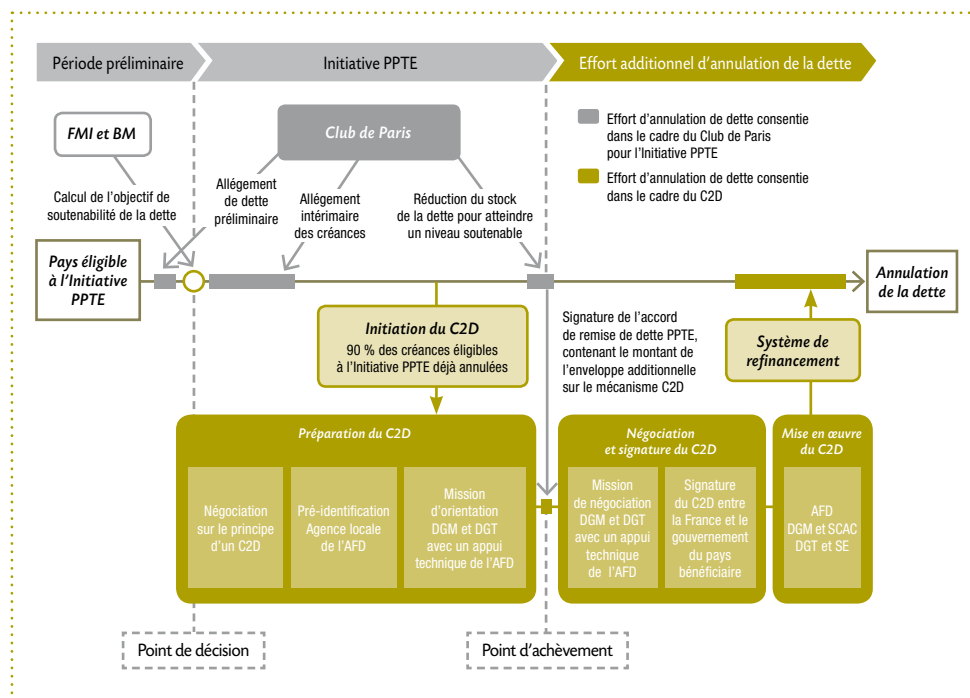
## 3<sup>e</sup> temps : mise en œuvre du C2D

La mise en œuvre du C2D, notamment en ce qui concerne les procédures financières et l'instruction des programmes sectoriels, est de la responsabilité de l'AFD et de la DGM.

13 Pour les C2D dans les pays hors ex-ZSP, l'ambassadeur de France signe l'accord cadre.

Le partage des compétences repose sur l'appartenance ou non du pays à l'ancienne ZSP<sup>14</sup>. Sur ce dernier point, l'AFD est principalement responsable pour les pays de l'ancienne ZSP et la DGM pour ceux hors de l'ex ZSP<sup>15</sup>.

### Schéma 1. Le C2D dans le processus d'annulation de la dette



Source : auteurs.

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

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



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

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

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

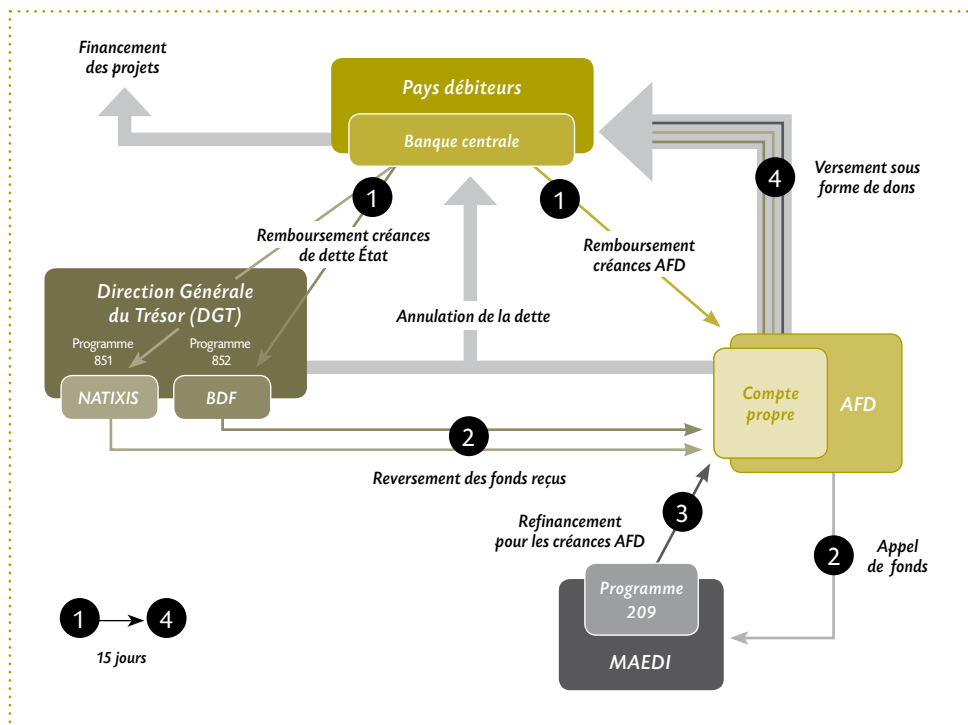
Trois organismes prêteurs sont donc concernés, à savoir la BdF, Natixis et l'AFD.

*Dans le cas des créances d'APD détenues par l'État français et donc gérées par la BdF ou Natixis, le pays débiteur rembourse à échéance le montant dû à la BdF ou à Natixis qui reverse les fonds à l'AFD. La DGT (bureau de l'endettement international et du secrétariat du Club de Paris – MULTIFIN1) et le Service du contrôle budgétaire et comptable (SCBCM) du MINEFI sont informés du remboursement d'échéances, et l'État français annule ces créances en loi de règlement. L'AFD verse ensuite les fonds correspondants au pays débiteur dans un délai maximal de 15 jours.*

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

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

**Schéma 2. Le système de financement des C2D par annulation de la dette**



Source : auteurs.

## 1.2. Les C2D entre 2001 et 2014

Depuis le premier C2D, signé en 2001 avec le Mozambique, 33 C2D ont été signés avec 18 pays portant sur un montant total de 3,37 milliards EUR de créances. Fin 2014, près de la moitié de ce montant, soit exactement 1,66 milliard EUR, avait déjà été refinancé sous forme de dons aux pays bénéficiaires. Cela représente 33 % du total des montants de dette à refinancer dans le cadre des C2D, et 63 % de ces versements avaient été décaissés depuis les comptes C2D logés dans les banques centrales des pays en question.

Fin 2014, cinq pays avaient clôturé leur C2D (Burundi, Ghana, Nicaragua, Ouganda, Rwanda), c'est-à-dire annulé l'ensemble de leur dette éligible au C2D.

La première caractéristique des C2D est leur grande diversité, tant au niveau des montants en jeu que des secteurs d'intervention, des modalités d'exécution ou encore des dispositions institutionnelles mises en place.

Tout d'abord, les montants des C2D signés sont très variables d'un pays à l'autre, allant de 2,3 millions EUR pour l'unique C2D au Nicaragua à 1,12 milliard EUR pour le 2<sup>e</sup> C2D en Côte d'Ivoire. Sur les 18 pays qui ont bénéficié d'un C2D, huit pays ont profité d'un C2D « allégé », c'est-à-dire portant sur un montant inférieur à 20 millions EUR. Trois pays concentrent la majorité des créances à refinancer sous C2D, soit 86 % pour le cumul des C2D au Cameroun, en Côte d'Ivoire et au Congo.

**Tableau 1. Ensemble des C2D signés entre 2001 et 2014 (en millions EUR)**

Pays	C2D	Date de signature	Montant total à la signature	Montant refinancé à fin 2014	Type de C2D
<b>Bolivie</b>	C2D 1	30/05/2003	10	10	Normal
	C2D 2	19/05/2008	7	7	
	C2D 3	23/12/2014	3	2	
<b>Burundi</b>	C2D 1 (unique)	11/05/2010	3	3	Allégé
<b>Cameroun</b>	C2D 1	22/06/2006	538	538	Normal
	C2D 2	01/07/2011	326	268	
<b>Congo</b>	C2D 1	29/09/2010	80	80	Normal
	C2D 2	10/12/2014	149	0	
<b>Côte d'Ivoire</b>	C2D 1	01/12/2012	630	405	Normal
	C2D 2	03/12/2014	1125	0	
<b>Ghana</b>	C2D 1	30/11/2004	21	21	Normal
	C2D 2 (dernier)	18/02/2008	42	42	
<b>Guinée</b>	C2D 1	24/06/2013	75	33	Normal
<b>Honduras</b>	C2D unique	15/02/2012	11	6	Allégé
<b>Libéria</b>	C2D unique	16/08/2012	4	2	Allégé
<b>Madagascar</b>	C2D 1	25/02/2005	23	23	Normal
	C2D 2 (dernier)	11/06/2008	27	27	
<b>Malawi</b>	C2D unique	11/01/2011	11	4	Allégé
<b>Mauritanie</b>	C2D 1	17/07/2003	15	15	Normal
	C2D 2	28/06/2006	12	12	
	C2D 3	03/03/2010	17	17	
	C2D 4	22/10/2014	24	3	

...

...

Pays	C2D	Date de signature	Montant total à la signature	Montant refinancé à fin 2014	Type de C2D
<b>Mozambique</b>	C2D 1	30/11/2001	30	30	Normal
	C2D 2	09/11/2004	31	31	
	C2D 3	12/03/2010	18	18	
<b>Nicaragua</b>	C2D unique	01/03/2005	2	2	Allégé
<b>Ouganda</b>	C2D 1	28/03/2002	3	3	Allégé
	C2D 2 (dernier)	15/12/2006	8	8	
<b>RDC</b>	C2D 1	10/07/2013	106	37	Normal
<b>Rwanda</b>	C2D unique	26/03/2010	3	3	Allégé
<b>Tanzanie</b>	C2D 1	10/06/2003	4	4	Allégé
	C2D 2	30/03/2007	4	4	
	C2D 3 (dernier)	14/09/2011	4	3	
<b>Total</b>			<b>3366</b>	<b>1661</b>	

Source : DGM/DGT/AFD.

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

Les C2D ont principalement recouru à quatre modalités d'exécution : les aides projet, les approches programmes, les aides budgétaires sectorielles (ABS) et les aides budgétaires globales (ABG)<sup>16</sup>. Entre 2001 et 2014, l'aide projet a été le principal instrument utilisé dans le cadre des C2D. À elle seule, elle représente plus des trois quarts (77 %) des fonds C2D en

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

montants approuvés. Les aides budgétaires représentent près de 20 % des fonds C2D, dont 10 % déployés en ABG et 9 % en ABS. L'aide projet a été principalement utilisée dans les C2D portant sur des montants élevés.

Sur le plan des procédures financières de remboursement et de refinancement, celles-ci prévoient que le pays bénéficiaire rembourse ses créances selon l'échéancier défini lors de la signature du contrat, et que la France refinance ensuite le pays créancier dans un délai maximal de 15 jours ouvrables. Les échéanciers et les délais de refinancement ont été largement respectés dans l'ensemble. En moyenne, le délai de refinancement a atteint 24,8 jours ouvrables, mais ce résultat est le fait de quatre C2D (C2D2 Ouganda [114 jours pour le versement des fonds], C2D Congo [62 jours], C2D Libéria [54 jours], C2D2 Tanzanie [47 jours]), sans lesquels le délai moyen serait descendu à 16,3 jours, soit à un niveau proche du délai normal prévu (délai raisonnable). Les retards observés se sont concentrés sur un nombre restreint d'échéances et résultaient principalement d'événements externes au C2D (par exemple, la procédure de saisie-attribution qui a retardé le lancement du C2D au Congo).

En ce qui concerne les dispositions institutionnelles, il est possible de distinguer trois « profils » institutionnels en fonction du mode opératoire utilisé, à savoir: (i) le nombre de secteurs d'intervention retenus, leur insertion dans les DSRP et les documents cadres de partenariat (DCP), (ii) les montants des C2D, et (iii) les modalités de suivi-évaluation de ces derniers.

**Tableau 2. Typologie des C2D**

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

Source : auteurs.

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

<sup>17</sup> 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 deux secteurs et pour mobiliser des moyens substantiels sous forme d'aide budgétaire ciblée sur le programme national éducation. Nous avons privilégié le critère des montants pour faciliter le classement final.

## 2. Enseignements tirés de 13 ans de mise en œuvre de la politique du C2D<sup>18</sup>

### 2.1. La définition de la politique du C2D

Les éléments présentés dans cette partie du rapport répondent aux questions n° 1, 2, 3 et 4 des termes de référence de la revue<sup>19</sup>.

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

Le choix de la France de recourir au C2D plutôt qu'à une annulation de dette sèche s'inscrit tout d'abord dans le contexte dans lequel le dispositif a été conçu. La question des modalités de mise en œuvre des engagements additionnels d'allègements de dettes de l'APD pris lors du sommet du G7 à Cologne en juin 1999 a largement fait débat au sein des institutions françaises<sup>20</sup> : fallait-il annuler purement et simplement toutes les dettes résiduelles ? Comment financer l'opération ? Comment allaient être utilisées les marges de manœuvres ainsi dégagées ?

- L'effacement de la dette pose une question de fond ; elle conduit à accorder un avantage sans contrepartie à des pays moins « vertueux » qui ont suivi une politique laxiste de gestion de leur endettement extérieur, alors que d'autres se sont efforcés de gérer leur endettement dans les limites du soutenable ; une annulation pouvait constituer dans ce cadre une prime à la mauvaise gestion.

- S'agissant d'un mécanisme bilatéral et additionnel aux efforts français d'annulation de dette des PPTE, le coût pour la France d'une telle mesure paraissait déjà à l'époque difficilement supportable dans le strict cadre des annulations de dettes avalisées en Club de Paris. On parlait à l'époque d'un montant pouvant atteindre 24 milliards de francs français [FF] (3,66 milliards EUR), s'ajoutant aux 14 milliards de francs français (2,13 milliards EUR) d'engagements déjà conclus au titre de la contribution française à l'Initiative PPTE.

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

19 Voir annexe 12.

20 Note de la DGCID n°22 : Allègement de la dette et développement, vraies questions et fausses évidences, Jean Boulogne, Claude Fandre, Benoît Massuyeau, Pierre Jacquemot, septembre 1999.

- Enfin, lors du sommet de Cologne, la volonté des pays créanciers s'est exprimée en faveur d'une allocation des marges de manœuvre dégagées en direction du développement et au bénéfice des populations les plus vulnérables.

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

- la création dans chaque pays d'un fonds spécialisé, à l'image des fonds de contrepartie de l'aide alimentaire, doté au fur et à mesure par le pays des produits du refinancement du service de la dette (c'est la solution qui a été retenue pour la mise en place des fonds PPTE dans les pays).
- la formule d'un refinancement par don des échéances de manière à ne pas rompre le lien contractuel avec le créancier et à se donner un moyen de pression sur le pays pour que les marges de manœuvre dégagées soient effectivement utilisées en faveur de l'amélioration des conditions de vie des populations<sup>21</sup>.

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

Le choix du mécanisme du C2D a ainsi répondu à la volonté de sécuriser les marges de manœuvre dégagées sur des programmes et dépenses dédiés à la lutte contre la pauvreté. Le C2D échappe au caractère relativement « aveugle » des annulations de dettes sèches et peut servir la stratégie française en orientant les marges de manœuvre sur des secteurs/cibles prioritaires. Cela s'est également exprimé par la mise en place d'un dispositif dans lequel la France a souhaité garder un contrôle sur l'exécution des fonds libérés par les annulations de dettes. Les fonds d'affectation spéciale découlant de l'Initiative PPTE (fonds PPTE) auraient pu servir de cadre de référence, mais ces fonds d'affectation spéciale connaissaient de sérieuses difficultés de décaissement et de fléchage sur des programmes issus de priorités définies dans les DSRP, tandis que le système de cogestion de ces mêmes fonds avec les PTF donnait des signes évidents de dysfonctionnement, comme observé au Cameroun. En sus de ces problèmes, les PTF et de nombreux observateurs ont également exprimé un certain nombre d'interrogations quant à l'utilisation par les pays bénéficiaires de ces marges de manœuvre (risque de réendettement massif, faible incitation à améliorer la gestion des finances publiques

---

21 Note interne AFD/DPE (département des Politiques et Études), initiative sur la dette, 12 mai 2000.



et notamment les prélèvements publics). La France a donc conçu le C2D de telle manière à ce que son mécanisme prolonge et développe de manière plus poussée l'idée des conditionnalités initialement très prégnante dans la conception de l'Initiative PPTE, ceci afin de corriger les principaux défauts constatés de cette dernière. Pour ce faire, les modalités de contrôle sur l'affectation des marges de manœuvre dégagées ont été renforcées par la négociation des points d'affectation, la mise en place d'un dispositif de copilotage, des mécanismes de suivi ainsi que par le reversement des montants équivalents aux créances remboursées sur un compte à double signature.

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

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

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

Si le « modèle C2D » est perçu comme l'expression d'une singularité française, son bien-fondé trouve pourtant son origine dans des pratiques existantes de conversion de créances en programmes de développement<sup>22</sup> initiées dans les années 1990 par des ONG de développement et par la Suisse. Ce modèle a été ensuite reconnu progressivement par d'autres bailleurs (Espagne, Italie, Allemagne), qui ont développé des approches reposant sur des principes similaires.

De l'avis de certains interlocuteurs, la mise en place des C2D et leur doctrine n'ont pas fait l'objet des efforts de communication et d'explications nécessaires pour en améliorer la compréhension au plan international et vis-à-vis des autres PTF, notamment au sein du CAD de l'OCDE où seule son éligibilité dans le mode de calcul des annulations de dettes comptabilisées dans l'APD et auprès des institutions de *Bretton Woods*<sup>23</sup> a été mise en avant. Cela a pu nuire à la bonne compréhension du dispositif dès le départ, voire à l'adoption par d'autres bailleurs bilatéraux d'un mécanisme similaire au C2D pour mettre en œuvre leur effort d'annulation additionnel à l'Initiative PPTe plutôt que de recourir à une annulation sèche des créances restantes. Néanmoins, certains d'entre eux reconnaissent *a posteriori* le bien-fondé de la volonté de sécurisation des marges de manœuvre dégagées et du mécanisme mis en place par la France au travers du dispositif C2D.

---

22 BUCKLEY Ross P. (2009), "Debt-for-Development Exchanges: An Innovative Response to the Global Financial Crisis", *University of New South Wales (UNSW) Law Journal*, Vol. 32, No. 2.

23 À savoir FMI et BM.

## Conclusions

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

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

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

Les objectifs de la politique du C2D ont fait l'objet d'une doctrine qui s'est enrichie et précisée « au fil de l'eau », tout au long de la mise en œuvre du dispositif. La première expression d'une doctrine a été formalisée en 2001<sup>24</sup>. Elle traduisait la prégnance des OMD en orientant le C2D sur quatre secteurs d'intervention directement liés aux OMD : (i) l'éducation de base et la formation professionnelle, (ii) les soins de santé primaires et la lutte contre les grandes endémies, (iii) les équipements et infrastructures des collectivités locales, (iv) l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles. Ces quatre domaines cibles ont représenté 57 % du total des montants approuvés sur la période 2001-2014. Au-delà de ce premier constat, une part relativement importante (27 %) porte sur des soutiens non affectés à un secteur en particulier. Les C2D sont globalement destinés au financement des politiques de lutte contre la pauvreté mises en œuvre par les pays partenaires, notamment dans le cadre de l'Initiative PPTE. En pratique, la mise en œuvre des C2D est adossée à l'agenda de l'Initiative PPTE, l'annulation devenant effective à son point d'achèvement. Dans ses principes, le C2D vise à sécuriser les marges de manœuvre dégagées par les annulations de dettes en les fléchant sur le financement de programmes de lutte contre la pauvreté, identifiés dans les secteurs prioritaires des DSRP.

24 Cf. document intitulé « Principes, modalités de préparation et de mise en œuvre des C2D », corédigé par la DGCID et la DGT, et signé conjointement par leurs directeurs respectifs, à savoir Anne-Marie Descotes et Bruno Bézard.

La doctrine a été précisée en 2002<sup>25</sup>, dont notamment les démarches de préparation, de négociation et de mise en œuvre des C2D, à l'éclairage des premières expériences de C2D lancées au Mozambique, en Ouganda, ou des opérations en préparation au Cameroun et en Mauritanie. Les premiers retours d'expérience et de suivi effectué par le comité de pilotage global ont permis d'ajuster et de finaliser les principes du C2D. Le principe d'additionnalité résultant des engagements pris lors du sommet de Cologne de juin 1999 – le traitement des annulations de dettes ne devant pas se substituer à l'APD versée par d'autres canaux – est réaffirmé dans la doctrine.

Une nouvelle réécriture de la doctrine des C2D est intervenue en 2005 et 2006<sup>26</sup>, précisant certains principes (concentration des financements, priorités aux aides sectorielles et budgétaires, assouplissement de l'exigence de mise en place des Comités d'orientation et de suivi (COS), abaissement des seuils donnant lieu à un traitement simplifié, allongement de la durée des C2D pouvant être portée à 5 ans, renforcement du suivi-évaluation), notamment suite au CICID du 20 juillet 2004, sans pour autant introduire de grands changements dans les objectifs, l'esprit et les principes. Cette précision de la doctrine intervient à une période charnière :

- d'une part, elle est concomitante à l'engagement de la France en matière d'efficacité de l'aide (Déclaration de Paris 2005), dont les principes doivent trouver une traduction dans les modalités d'intervention des différents instruments de la coopération française, l'outil C2D y compris ;
- d'autre part, cette réécriture intervient en amont du lancement du premier C2D au Cameroun portant sur un montant très élevé, et en prévision de ceux en Côte d'Ivoire et au Congo.

Le comité de pilotage du C2D a aussi joué un rôle majeur dans les évolutions des objectifs et principes du C2D en développant un mode de « jurisprudence » du C2D. Le comité de pilotage a *de facto* constitué le principal niveau de validation et de traduction de la doctrine. Ses décisions se sont majoritairement fondées sur les retours d'expérience des C2D signés, les évolutions de la stratégie française et de celles des pays bénéficiaires et des engagements

25 « Volet bilatéral de l'Initiative PPTE renforcée, modalités de mise en œuvre », sous la triple en-tête DGCID/DGT/AFD, mai 2002.

26 Un document préparé par le cosecrétariat du CICID sous double en-tête DGCID/DGT, document daté du 11 mai 2005 ; 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 ».

successifs de la France (Déclaration de Paris 2005, Programme d'action d'Accra sur l'efficacité de l'aide), et enfin celles du dispositif institutionnel français (positionnement de l'AFD comme opérateur pivot de l'aide française). Ainsi, le débat lancé en 2003<sup>27</sup> à propos d'un recours plus volontariste aux aides budgétaires dans les programmes sectoriels et l'acceptation d'un risque fiduciaire accru en vue d'accélérer les délais de décaissement ont conduit à une précision de la doctrine française en matière de mobilisation des aides budgétaires en 2007.

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

On peut ainsi considérer que les C2D et les travaux du comité de pilotage C2D ont constitué une caisse de résonance des débats autour de la politique française de développement en entérinant certaines évolutions et en initiant d'autres. Avant 2011, il n'y avait pas de formalisation écrite de la politique française de développement ; les C2D peuvent donc être confrontés aux engagements internationaux pris par la France, notamment avec la Déclaration de Paris en 2005. Pensés comme un outil de modernisation de l'APD, les C2D ont largement reflété les principes entérinés par la Déclaration de Paris, quant au niveau de ses principes directeurs tels qu'exprimés dans la doctrine<sup>28</sup>. En 2011, la France a formalisé sa stratégie en matière de coopération avec le document cadre « Coopération au développement : une vision française », lequel fixe les grandes orientations et priorités de la politique de développement française. Ce document identifie cinq leviers d'action, dont le soutien au domaine de la gouvernance dans les pays bénéficiaires. Ce point est explicitement repris par la doctrine C2D<sup>29</sup> en élargissant le champ d'application des C2D par l'introduction du secteur de la gouvernance démocratique et financière. Par ailleurs, le document cadre définit des partenariats différenciés en fonction des zones géographiques. Pour l'Afrique subsaharienne, un accent est, par exemple, porté sur le soutien au développement économique. Ce domaine d'intervention a été peu repris au sein des C2D, à l'exception du soutien important donné aux infrastructures.

27 Réunion du COPIL du 16 avril 2003.

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

29 Réunion du COPIL du 18 janvier 2013.

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

**Tableau 3. Liste des C2D actifs ou à venir, montants (en millions EUR)**

C2D en cours d’exécution		Période/Durée	Montant
Bolivie	C2D3	2011-2017	3
Cameroun	C2D2	2011-2016	326
Congo	C2D2	2015-2018	149,4
Côte d’Ivoire	C2D2	2015-2020	1125
Guinée	C2D1	2013-2016	75
Honduras	C2D unique	2012-2016	10,5
Libéria	C2D unique	2012-2016	3,9
Mauritanie	C2D4	2014-2014	23,7
Mozambique	C2D4	2015-2019	17,5
RDC	C2D1	2013-2016	106,4
Tanzanie	C2D3	2011-2017	4,1
<b>C2D restant à lancer (montants prévisionnels sous réserve d’actualisation)</b>			
Cameroun	C2D3	2016-2020	611
Côte d’Ivoire	C2D3	2020-2023	1100
Guinée	C2D2	2017-2020	96
RDC	C2D2	2017-2020	64

Source : DGM/DGT/AFD.

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

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

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

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

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

#### **Conclusion**

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

---

## **2.2. La mise en œuvre des C2D**

---

Les éléments présentés dans cette partie du rapport répondent aux questions n° 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10 et 13 des termes de référence de la revue<sup>30</sup>.

### **2.2.1. La sélection des points d'affectation**

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

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

- l'existence d'une politique sectorielle jugée robuste dans le pays (exemples : Mauritanie, Tanzanie, RDC) ;
- l'existence d'une coordination des PTF au travers de groupes thématiques sectoriels actifs en prise avec un dialogue avec les autorités locales sur le contenu des politiques sectorielles ;
- la connaissance du secteur et des institutions (par le SCAC et l'AFD) et l'antériorité des interventions françaises dans les secteurs (exemples : Mauritanie, Guinée, Rwanda, Burundi, Cameroun) ;

---

30 Voir annexe 12.



- les demandes des pays bénéficiaires ;
- la prise en compte des capacités d'absorption du secteur, des institutions locales à qui confier la maîtrise d'ouvrage et la possibilité d'appliquer des modalités en vue d'un décaissement rapide ;
- la recherche d'actions à fort impact sur la réduction de la pauvreté (exemples : développement local en Mauritanie et en Guinée) ;
- la disponibilité d'une expertise sectorielle sur les politiques éducatives (expertise du « Pôle de Dakar » sur les politiques éducatives) et de programmes multi-bailleurs concertés (Initiative *Fast Track* de l'Éducation pour tous [FTI-EPT] et Partenariat mondial pour l'éducation [PME]<sup>31</sup>) en Mauritanie, en Guinée et au Cameroun.

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

Pour les C2D de faibles montants, le choix a souvent été fait de recourir à un unique point d'affectation adossé à un programme multi-bailleurs. Il a notamment prévalu pour les C2D dits « intégrés »<sup>32</sup>. L'existence d'une coordination des PTF au travers de groupes thématiques sectoriels actifs a été un préalable à ce type d'intervention. Ce choix répondait à la volonté à la fois d'alléger les procédures de mise en œuvre en s'appuyant sur des mécanismes existants de suivi, et de maximiser l'impact de l'intervention française en l'adossant à celle d'autres bailleurs (recherche d'un effet de levier). Par ailleurs, ce moyen d'intervention a permis à la France de renforcer sa visibilité et d'intégrer des instances de dialogue avec les autres bailleurs et le pays bénéficiaire. Au Rwanda et au Burundi, les choix se sont portés sur des secteurs déjà bien connus par l'AFD (secteurs respectivement de l'électricité<sup>33</sup> et de l'éducation) et ont répondu à un souci de continuité pour le maintien d'une présence française dans ces domaines dans ces deux pays.

31 *Global Partnership for Education* (en anglais GPE),

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

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

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

Dans les pays où les C2D ont retenu plusieurs points d'affectation, deux critères ont prévalu. Le préalable a été l'insertion dans les priorités nationales des points d'affectation du C2D demandée par l'agence locale de l'AFD, et ce dès le stade de la pré-identification. Au-delà de la cohérence avec les priorités nationales, les points d'affectation sont ensuite définis sur la base des secteurs d'intervention privilégiés de l'AFD et du SCAC : connaissance du secteur et des institutions, antériorité des interventions françaises dans les secteurs (Burundi, Cameroun, Guinée, Mauritanie, Rwanda), expertise et ressources humaines nécessaires et disponibles pour instruire les projets en vue. Le choix du secteur des équipements et des infrastructures, comme au Cameroun, a par exemple été justifié par l'expertise de l'AFD sur le secteur et par les capacités de décaissement rapide. Dans certains pays, la sélection des points d'affectation a aussi répondu à l'opportunité de financer des projets figurant déjà dans le pipeline de projets de l'AFD<sup>34</sup> ou déjà engagés<sup>35</sup>.

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

Ainsi, dans la plupart des petits C2D, l'influence de la France a été relativement importante, et les choix des secteurs et points d'affectation ont été cohérents avec les interventions des autres bailleurs et alignés sur les stratégies nationales. Le dialogue y a été relativement constructif et les choix assez consensuels. En revanche, ce constat se vérifie moins dans les pays où les montants étaient plus importants, et en particulier dans le cas du C2D pour la Côte d'Ivoire,

34 Cela a été, par exemple, observé au Mozambique avec l'appui au secteur de la santé et à la filière cocotier.

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

qui constitue l'exemple le plus manifeste d'une captation politique du processus de négociation par le pays bénéficiaire<sup>36</sup> et donc de son appropriation politique au plus haut niveau.

L'influence de la France lors des négociations sur le choix des secteurs et points d'application a été importante ; elle l'a été dans plusieurs cas où la partie française a fortement mis en avant des préférences sectorielles, mais surtout dans le refus de la partie française d'engager les C2D sur un nombre trop important de points d'application et dans des projets insuffisamment mûrs. Dans d'autres cas, l'initiative a clairement appartenu aux autorités locales qui ont su mettre en avant leurs priorités.

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

Les C2D constituant des flux importants de trésorerie, la tension sur les décaissements a donc été forte. La pression à décaisser avait, dès la formulation de la doctrine, été identifiée comme un enjeu important<sup>37</sup> pour les C2D à venir, et l'inscription du recours privilégié à certains canaux « vertueux » dans la doctrine devait en partie déjà répondre à ce défi. C'est notamment dans cette optique que les aides budgétaires et les aides programmes avaient été présentées comme des canaux vertueux d'acheminement de l'aide et ainsi privilégiés dans les documents de doctrine, car ils devaient permettre de décaisser plus rapidement que l'aide projet, et donc contribuer à répondre à ce défi. De même, le financement de certaines infras-

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

37 Identifié dans la Note de doctrine : « Volet bilatéral de l'Initiative PPTE renforcée, modalités de mise en œuvre », sous la triple en-tête DGCD/DGT/AFD, mai 2002.

structures a été jugé particulièrement approprié compte tenu de la durée moyenne plus courte de leur cycle de projet et des capacités importantes de décaissement.

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

### Perception des autorités locales

Dans les pays dans lesquels nous avons pu recueillir les perceptions des autorités locales, il ressort de l'analyse que celles-ci perçoivent le processus de choix des secteurs et points d'affectation comme émanant d'une influence française forte. Cette perception est très largement partagée. Les réactions enregistrées font état des regrets de la part des autorités locales de n'avoir pu obtenir l'inscription de points d'application, ainsi rejetés par la partie française lors de la négociation<sup>38</sup>. Si les autorités locales reconnaissent les effets bénéfiques du C2D en termes de lutte contre la pauvreté et de développement des secteurs ciblés par le

---

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

C2D, elles soulignent néanmoins la forte prise en compte des intérêts français, tant en termes de secteurs retenus qu'en termes d'attribution des marchés passés sur des fonds C2D à des entreprises françaises<sup>39</sup>.

### **Conclusions**

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

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

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

<sup>39</sup> Il convient de souligner que ce point reflète une perception partagée, mais que l'étude n'avait pas reçu pour mandat d'analyser les parts de marchés effectivement attribués à des entreprises françaises.

## 2.2.2. La sélection des modalités d'exécution des C2D

### Rappel de définitions<sup>40</sup>

L'analyse des modalités de mise en œuvre des C2D n'a retenu que les quatre modalités suivantes : aide projet, aide programme, ABG et ABS.

**Aide projet :** l'aide projet se caractérise à la fois par son champ d'intervention (zone géographique délimitée, groupe de populations ciblées a priori, conditions spécifiques isolées du contexte général), par un cadre et des modalités spécifiques d'intervention, et par un canal de délivrance de l'aide qui s'exécute en dehors des procédures budgétaires et comptables du pays receveur. Elle peut prendre, selon les pays concernés et les bénéficiaires, plusieurs formes. Il peut s'agir : (i) soit de dons accordés aux pays les plus pauvres ; (ii) soit de prêts à conditions très favorables, accordés aux États ou à des entreprises, avec la garantie des États dans les PRI ; (iii) soit de prêts accordés à des entreprises ou à des banques, sans la garantie des États, à conditions améliorées ou à des conditions proches de celles du marché.

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

**Aide budgétaire globale (ABG) :** aide destinée à financer le budget de l'État sans affectation à des dépenses pré-identifiées. Elle est inscrite en ressources du budget de l'État et décaissable selon certains critères prédéfinis : indicateurs de mise en œuvre du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), d'amélioration de la gestion des finances publiques. En recourant à l'ABG, le bailleur renonce au contrôle exclusif des fonds que l'on octroie en partageant cette responsabilité avec le pays bénéficiaire.

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

L'aide budgétaire sectorielle peut être ciblée ou non ciblée. Lorsqu'elle est ciblée, elle est affectée directement à des lignes spécifiques de la loi de finances (avec le souci de traçabilité de la dépense

...

40 Ce cadre de définition des modalités d'intervention est issu du « Dictionnaire du développement », [www.afd.fr](http://www.afd.fr)

...

et de sécurisation des financements, 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 ABS a été validée au printemps 2007. Pour obtenir davantage de détails sur le périmètre de ces différentes modalités, il convient de se reporter à l'annexe 6.

L'aide projet a été l'instrument privilégié, en particulier au sein des C2D de montants élevés. Entre 2001 et 2014, l'aide projet a ainsi représenté plus des trois quarts (77 %) des fonds C2D approuvés<sup>41</sup>. Néanmoins, jusqu'en 2006, les aides budgétaires (ABG et ABS) ont été les instruments majoritaires et ce n'est qu'avec la signature des C2D « hors normes » – à savoir ceux du Cameroun (2006) et de la Côte d'Ivoire (2012), auxquels s'ajoute celui du Congo en 2012 – que l'aide projet est devenue majoritaire. Aussi, en excluant de l'analyse ces trois C2D, les aides budgétaires restent majoritaires et cumulent 61 % des montants approuvés entre 2001 et 2014. Des efforts ont donc été entrepris dans les pays à C2D de montant faible ou moyen pour mobiliser les ressources sous forme d'ABG<sup>42</sup>.

Par ailleurs, l'analyse de la relation entre la taille des C2D et la prépondérance des aides budgétaires montre une corrélation négative entre les montants approuvés et la part des aides budgétaires dans ces montants. Autrement dit, plus un C2D est important (c'est-à-dire ayant un montant approuvé élevé), moins il est versé sous forme d'aide budgétaire, et donc plus il est versé sous forme d'aide projet (dans les faits, les aides projets sont très largement majoritaires sur les approches programmes). Les explications tiennent à la nécessité de diversification des secteurs dans les pays à enveloppe C2D élevée, incluant des secteurs où l'aide projet permet de limiter les risques fiduciaires sur des montants élevés (secteurs des infrastructures et de l'agriculture).

41 La méthode de calcul est présentée dans le bilan financier figurant en annexe 4.

42 Exemple au Mozambique, avec la mobilisation d'ABG de manière continue au cours des trois premiers C2D exécutés de 2001 à fin 2014 (successivement 7,5 millions EUR sur le premier C2D, puis 10 millions EUR sur le deuxième et le troisième C2D) et la reconduction d'un concours ABG de 10 millions EUR sur le quatrième et dernier C2D. Ces concours s'appuient sur un mécanisme de concertation entre bailleurs apporteurs d'aide budgétaire au Mozambique et sont affectés globalement à sa stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté (PARPA). Le cas du Mozambique a servi d'exemple et a largement permis d'inspirer et d'encourager l'engagement de la France dans le processus MDDBS (mécanisme d'appui budgétaire multi-bailleurs) au Ghana qui s'en est suivi peu après.

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

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

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

- **L'analyse du risque fiduciaire**

Les exercices PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*) constituent le principal outil d'évaluation de la performance des systèmes de gestion des finances publiques utilisé de manière indépendante et dont les résultats sont partagés au plan international et accessibles à tous<sup>43</sup>. La Banque mondiale conserve pour sa part une batterie d'indicateurs CPIA (*Country Policy and Institutional Assessment*) qui couvre un champ plus large que ceux du PEFA. De manière générale, les indicateurs CPIA et PEFA sont assez convergents sur la qualité de la gestion des finances publiques<sup>44</sup>.

---

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

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

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



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

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

- **La pratique des autres PTF** <sup>45</sup>

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

---

<sup>45</sup> Sources : Analyses documentaires et entretiens téléphoniques avec les directeurs des agences locales de l'AFD intéressées et les représentants du SCAC.

Un exemple de bonne pratique de mobilisation des moyens du C2D sous forme d'ABG adossée à une stratégie de réduction de la pauvreté est fourni par les deux C2D successifs au Ghana, lesquels ont permis la mobilisation d'une aide délivrée sous forme exclusive d'ABG, pour un montant de 63 millions EUR sur la période 2004 à 2013, au travers d'un mécanisme concerté Etat-bailleurs, le MDBS<sup>46</sup>, centré sur les performances des réformes et de la gestion des finances publiques. Le processus MDBS s'est mis en place au Ghana au début de l'année 2002 avec la signature d'un *Memorandum of Understanding* (MoU) fixant les grands principes du mécanisme d'ABG entre le gouvernement (MOFEP, *Ministry of Finances and Economic Planning*) et neuf bailleurs au départ, prêts à engager sous cette forme une part plus importante de leur APD respective.

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

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

Ainsi :

- en Côte d'Ivoire, la mobilisation des ABG a été décidée au niveau politique (25 millions EUR versés en 2012, 24 millions en 2013 et 51,5 millions en 2014), alors que les conditions nécessaires pour le recours aux ABG, telles que définies dans le cadre général de mise en œuvre des ABG, n'étaient pas réunies, en particulier du fait de l'absence de cadre de concertation multi-bailleurs dans le pays et de dialogue stratégique avec le gouvernement ivoirien ;
- en Bolivie, la mobilisation d'une ABG de 4 millions EUR en appui au DSRP dans le cadre du premier C2D a participé d'un soutien au nouveau gouvernement Morales et a été suivi directement sur place par l'ambassade de France ;

46 Cf. JACQUEMOT P. (2007), « Harmonisation et appropriation de l'aide : commentaires autour de l'expérience du Ghana », *Afrique contemporaine*, 2007/3, Paris ; ARNAL J.-F. (2007), « Comment la Déclaration de Paris a servi de tremplin à la réforme du processus d'aide budgétaire au Ghana », *Afrique contemporaine*, n° 2007/3, Paris.

- à Madagascar, la mobilisation d'une ABG de 22,8 millions EUR dans le cadre du premier C2D ne se justifiait pas au regard du risque fiduciaire (situation budgétaire fragile), mais a été largement décidée au niveau politique (remise à flot de la situation financière du pays), tout en s'appuyant sur un cadre formel de concertation et de partenariat multi-bailleurs (CDP) défini pour piloter le dialogue sur la mise en œuvre des ABG. D'ailleurs, la reconduction d'un appui sous forme d'ABG dans le cadre du second C2D (50 % de l'enveloppe) a été très rapidement ajournée en raison du changement de régime intervenu en 2009 (se révélant « inconstitutionnel ») et de la rupture des relations avec les principaux PTF qui s'en est suivie. Le CDP a cessé de fonctionner pendant toute la période de transition (reprise des activités du CDP en 2014). Les versements de la France relatifs à la subvention d'aide budgétaire en soutien à la mise en œuvre de la stratégie nationale ont été reconvertis, comme cela était expressément prévu dans le C2D, en financements affectés à des opérations et programmes spécifiques définis en accord avec les interlocuteurs malgaches (dépenses à caractère social sans implication sur le plan politique).

### **Conclusion**

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

### 2.2.3. L'implication de la société civile

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

L'association de la société civile à la mise en œuvre et au suivi des C2D a été globalement faible. Elle s'est matérialisée dans quelques pays par une participation au sein des COS. Seuls cinq pays ont mis en place un COS<sup>47</sup> ; dans la majorité des cas, un représentant de la société civile y prenait part.

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

Au Congo, outre une participation au COS, la société civile a pu être impliquée au niveau des projets. Elle participe ainsi, dans le cadre d'un projet d'infrastructures, à un travail participatif, impliquant les populations et leurs représentants élus afin d'identifier leurs attentes quant à l'amélioration de leur cadre de vie. Ce travail a débouché sur un plan de développement des quartiers de Brazzaville, qui constitue une vision à long terme de l'évolution des quartiers et permet de préparer de futures opérations de rénovation urbaine. Cela a abouti à une montée en compétence des mairies d'arrondissement de la capitale congolaise lors de la définition

47 Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Guinée et RDC.

du plan de développement des quartiers. Ceci étant, le COS s'est réuni deux fois depuis la signature du C2D en 2010, ne permettant pas un suivi régulier et rapproché du C2D par les représentants de la société civile.

Dans les pays qui n'ont pas instauré de COS, la participation de la société civile au suivi et à la mise en œuvre des C2D est restée marginale, parfois renvoyée au niveau des projets comme au Mozambique<sup>48</sup> ou en Mauritanie<sup>49</sup>.

Au-delà d'une participation relativement faible des OSC, notamment pour les C2D de faible montant, les C2D ont trop rarement déployé des actions de renforcement de capacités à leur endroit. Ces actions reposent notamment sur l'affectation d'une partie des fonds C2D et, plus récemment, sur l'enveloppe spécifique mise en place par le MAEDI à l'exercice du suivi du C2D par la société civile. De tels exemples existent néanmoins en Guinée<sup>50</sup> et en RDC<sup>51</sup>. Le Cameroun a aussi fourni des efforts en matière de renforcement des capacités des OSC sur le suivi du C2D. Les représentants de la société civile camerounaise (PFIAD) ont souhaité mener un travail de suivi indépendant du C2D, confié à la PFIAD par la plate-forme non étatique PLANOSCAM, travail financé par le MAEDI dans un premier temps, puis sur fonds C2D en vue d'une collecte d'informations sur le terrain, d'organisation de formations et de coordination des acteurs au niveau régional. Cependant, des retards dans le financement des activités de suivi indépendant ont été observés. La société civile devrait être davantage en mesure de jouer son rôle d'observateur indépendant grâce à une augmentation du budget alloué à ses activités de suivi prévue à partir de 2016 et grâce à une formalisation des procédures (préparation de la charte de la société civile appuyée par le SCAC notamment).

---

48 Dans le cadre du projet du parc national des Quirimbas lors du troisième C2D pour le Mozambique, les populations locales ont été davantage associées à sa gouvernance, notamment au sein du conseil d'administration du Parc où des représentants issus des communautés locales siègent.

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

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

51 En RDC, au sein du programme « Fonds d'études et de pilotage » doté de 6 millions EUR, le contrat C2D mentionne que la société civile congolaise pourra bénéficier d'un appui de près de 48 000 EUR 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 pays tiers africain doté également 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 EUR sur trois ans.

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

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

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

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

## Perception des représentants de la société civile<sup>52</sup>

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 OSC concèdent que le C2D peut être un levier d'introduction de nouvelles pratiques visant à renforcer la culture démocratique et la gouvernance, et les acteurs de la société civile reconnaissent au C2D l'avantage de sécuriser les fonds et de les flécher vers des projets de lutte contre la pauvreté. Dans la pratique, la contribution des C2D à une meilleure gouvernance est jugée très faible, à l'exception de quelques cas.

Les représentants de la société civile dans les pays enquêtés soulignent la forte prise en compte des intérêts français dans la sélection des points d'affectation. Ils estiment que la plus-value de l'association de la société civile par rapport aux autres instruments reste limitée, puisque les instances de pilotage du C2D auxquelles elle est associée se réunissent une fois les choix des secteurs et des points d'affectation effectués. Les négociations ne permettent donc pas ce dialogue « à quatre voix »<sup>53</sup> que le dispositif C2D devait permettre en associant les représentants de la société civile, à l'exception de très rares cas<sup>54</sup>. Les représentants de la société civile soulignent la forte prise en compte des intérêts et savoir-faire français dans les points d'affectation<sup>55</sup>, constat partagé par la plupart des représentants des autorités nationales et de certains acteurs français, et parfois la déconnexion entre les choix et les besoins prioritaires du pays en matière de lutte contre la pauvreté<sup>56</sup>.

---

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

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

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

55 Présentation du mécanisme C2D à Ubifrance par exemple, et plus largement aux entreprises françaises.

56 Recours critiqué au financement dans le cadre d'un partenariat public privé, qui peut constituer une forme d'endettement caché par exemple, ou encore certains choix de secteurs ou points d'affectation qui peuvent paraître étonnants compte tenu de l'objectif de réduction de la pauvreté (culture et recherche au Cameroun, constitution d'une École nationale d'administration en Bolivie, projet de cartographie des ressources naturelles au Malawi, etc.).

## Conclusions

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

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

### 2.2.4. Le respect des principes d'efficacité de l'aide

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

- la liaison faite entre le recentrage de l'aide sur les OMD et le dispositif de l'Initiative PPTE ;
- les réflexions conduites autour de l'adoption de la Déclaration de Paris (2005) ;
- les engagements pris en matière de renforcement de l'efficacité de l'aide.

Les principes mis en avant dans les C2D font assez largement écho aux débats internationaux sur la nécessaire relégitimation de l'aide au développement et la recherche d'une meilleure efficacité. Il est par ailleurs important de rappeler que ces débats se sont ouverts sur la base des constats concernant la dispersion de l'aide et l'échec de la conditionnalité alignée sur des politiques définies *a priori*. Les cinq principes de la Déclaration de Paris de 2005, érigée en charte de la bonne gestion de l'aide, en constituent l'aboutissement : 1) harmonisation des procédures entre les donateurs, 2) alignement des objectifs sur les priorités et les politiques nationales, 3) appropriation de l'aide par les pays bénéficiaires, 4) gestion axée sur les résultats plus que sur les moyens, 5) redevabilité mutuelle concernant l'usage des ressources consacrées au développement. La déclinaison de ces cinq principes appelle une évolution de l'aide projet vers des formes plus achevées, conduisant à des soutiens des bailleurs plus globalisés, autour de politiques formalisées, regroupant plusieurs bailleurs engagés à mutualiser leurs appuis dans des fonds communs, associés dans des approches sectorielles communes (*Sector Wide Approach* [SWAP]). De ce fait, l'ABG constitue la forme « vertueuse » la plus aboutie.



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

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

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

Toutefois, le recours à l'aide budgétaire est resté minoritaire en nombre d'interventions et en volume mobilisé. Le plus souvent, ce sont la faiblesse des capacités d'absorption et des ressources humaines des institutions locales, ainsi que le manque de fiabilité des procédures locales qui sont mises en avant pour justifier le recours à l'aide projet. Les expériences menées ont permis néanmoins des avancées significatives dans l'allocation d'aides budgétaires

sectorielles (éducation, environnement) et d'aides budgétaires globales en soutien aux politiques nationales de lutte contre la pauvreté (Mozambique, Ghana) ou aux relances économiques non exemptes de pressions politiques (Côte d'Ivoire).

### Coordination et harmonisation

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

De la même manière, des modalités de coordination ont pu être mises en place dans l'opérationnalisation de certains C2D. Dans huit pays<sup>57</sup>, le C2D s'est intégré directement et exclusivement au sein d'une instance multi-bailleurs dans le cadre d'un appui budgétaire. La participation de la France à ces instances lui a permis d'harmoniser son intervention avec celles des autres bailleurs, de profiter d'échanges de pratiques et de mutualiser un certain nombre de mécanismes, notamment au niveau du suivi-évaluation. Lorsque les instances de suivi-évaluation étaient spécifiques au C2D, les PTF ont souvent bénéficié du statut d'observateur (RDC, Congo) et y ont été associés. Dans le cadre des instances existantes, la France a siégé au côté des autres bailleurs de fonds. Au Mozambique par exemple, le C2D a permis à la France d'intégrer le G-17, le groupe des bailleurs de fonds qui financent l'aide budgétaire, participant ainsi au dialogue avec le gouvernement mozambicain. 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 Fonds commun pour l'éducation de base (FoCEB), co-instruit avec la Banque mondiale.

Au Cameroun, l'ensemble des acteurs rencontrés au cours de la mission soulignent la qualité de la coordination entre les différents PTF. La coordination avec les autres PTF est recherchée dès la phase d'instruction des C2D. Ainsi, les missions d'instruction rencontrent

---

57 Ghana, Madagascar, Bolivie, Ouganda, Libéria, Nicaragua, Tanzanie, Honduras.

systématiquement les principaux partenaires sur les secteurs de concentration visés par le C2D au Cameroun, à savoir la Banque mondiale, l'Union européenne (UE), la Banque africaine de développement (BAfD) et le FMI. Outre cette coordination, la France a participé 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 également été étroitement associé dès le départ à la mise en place du C2D<sup>58</sup>. L'insertion de plusieurs programmes du C2D au Cameroun dans des programmes conjoints résulte donc de ces efforts de concertation, que ce soit pour le concours apporté au programme sectoriel éducation de base soutenu par l'Initiative *Fast Track* de l'Éducation pour tous (FTI-EPT) animé par la Banque mondiale et financé par un fonds catalytique multi-bailleurs, l'appui au programme élargi de vaccination mené avec le GAVI (*Global Alliance for Vaccines and Immunization*), l'appui à la lutte contre le VIH/SIDA mené en complémentarité des actions financées par le Fonds mondial, le concours d'appui institutionnel au secteur de la santé fondu dans un programme conjoint mené avec l'institution financière allemande d'aide au développement KfW (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*), ou encore la concertation étroite avec la Banque mondiale sur les programmes routiers.

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

De manière générale, si cette recherche de coordination avec les autres bailleurs est active et efficace, la France a parfois engagé des dialogues sur les politiques sectorielles en marge du dialogue existant avec les autres bailleurs dans le pays, notamment en ce qui concerne le recours aux aides budgétaires. Il est reproché à la France de ne pas recourir suffisamment

---

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

aux conditionnalités, à l'inverse des autres bailleurs (BM et UE notamment) qui lient les aides budgétaires à la mise en œuvre de réformes structurelles. Cela a pu peser sur le dialogue entre ces bailleurs et les pays bénéficiaires.

### Alignement sur les priorités nationales

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

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

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

### Appropriation

Le niveau d'appropriation dans le cadre des C2D semble moins lié aux modalités propres du dispositif qu'à la qualité des institutions et à l'attitude, plus ou moins volontariste, des pays bénéficiaires. Globalement, l'appropriation a pu être recherchée à un double niveau : (i) par l'inscription des dépenses dans le budget de l'État et leur exécution par les autorités nationales, ainsi que (ii) par le pilotage des financements des programmes par les autorités locales, notamment par l'intégration des structures de gestion dans les ministères sectoriels concernés. Néanmoins, le caractère politique de l'instrument a conduit à une appropriation politique forte du dispositif, comme en Côte d'Ivoire ou en RDC où le premier ministre, dans les deux cas, avait une vision précise des besoins et secteurs clés à financer (éducation et formation professionnelle en l'occurrence). L'appropriation au niveau des projets est plus variable, limitée au champ d'intervention du projet et à ses acteurs, avec une implication *a minima* des autorités nationales.

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

## Prévisibilité

La prévisibilité du C2D est un de ses points forts, les versements étant définis sur une durée de trois à cinq ans au moment de la signature du C2D. En effet, les versements en dons sont liés aux remboursements opérés en amont par les pays bénéficiaires, régis par un échéancier défini au moment de la signature du contrat C2D. Dans la pratique, les échéanciers ont été globalement respectés, et le délai maximal de 15 jours ouvrables entre le remboursement par le pays bénéficiaire et le versement sur le compte de la banque centrale du pays a été bien respecté dans l'ensemble. Néanmoins, certains retards, parfois importants, ont pu être observés pour quelques C2D, mais ils relevaient d'événements externes à ces C2D<sup>59</sup>.

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

## Transparence et redevabilité

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

---

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

## Conclusions

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

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

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

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

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

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

### 2.2.5. L'efficacité opérationnelle des C2D

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

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

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

Il faut tout d'abord distinguer les coûts de gestion « incompressibles » propres aux projets de développement dans des contextes où les maîtrises d'ouvrages locales sont assez faibles, et les coûts de gestion propres au C2D. Ceux-ci concernent les phases des projets induites par la nature des contrats C2D, notamment la phase de négociation en amont et de choix des secteurs et points d'affectation qui se révèle plus lourde que dans des projets hors C2D, avec l'implication de la société civile. Le fait que l'AFD n'a pas la maîtrise d'ouvrage, impacte aussi les coûts de gestion des projets en matière de qualité, de délais et d'échanges.

Ce qui ressort de l'analyse tend à accréditer que traiter cette question uniquement sous l'angle d'un seuil au-dessous duquel recourir à un C2D serait trop lourd par rapport aux montants de dette à recycler n'est pas réellement pertinent pour permettre d'établir des critères en matière de montants plafond devant guider les choix de recourir ou non à un C2D. L'analyse des différents contextes des pays démontre en effet qu'il faut davantage considérer le contenu du C2D, notamment si un point d'affectation unique a été retenu, ou encore si la gestion a pu être en partie déléguée à un fonds commun.

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

### **Coûts engendrés pour la partie française**

Dans le cas des C2D allégés ou intermédiaires, l'analyse tend à montrer que pour les agences locales de l'AFD, la gestion des C2D ne diffère pas de la gestion usuelle des projets de l'AFD (Congo, Guinée, Madagascar, RDC, etc.). Dans certains cas, il apparaît clairement que les C2D ont permis à l'AFD de renforcer sa présence dans des pays dans lesquels son implantation



est récente (par exemple, en Tanzanie), de maintenir un niveau d'activités dans des pays où le volume d'activités de l'AFD diminuait, ou encore de conduire à des ouvertures de postes d'agents.

La documentation et les entretiens réalisés indiquent que cette question a été étudiée dès la mise en place des premiers C2D, pour lesquels les coûts de gestion avait été jugés importants. C'est une des explications de la volonté de concentrer les interventions des C2D sur un nombre restreint de secteurs<sup>60</sup>. La résolution de cette question, recherchée de manière assez systématique dans la préparation des C2D et indépendamment de certains C2D dotés de montants importants, devait également permettre de réduire les coûts de gestion pour l'AFD.

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

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

Enfin, le C2D étant un contrat entre deux États résultant d'un processus de négociation, il est clair que cette spécificité, par rapport à d'autres instruments (classiques), induit un coût de préparation et de négociation plus important, phase qui mobilise souvent de nombreuses

60 Voir la Note de doctrine de 2006.

missions tripartites, des missions d'identification des projets, des discussions sur les points d'affectation et les solutions techniques ainsi que de nombreuses navettes entre les acteurs de la contrepartie nationale. Or, ces coûts de gestion des projets C2D, plus élevés que pour un projet classique, du moins durant la phase de négociation, sont couverts par des taux de rémunération plus faibles pour l'AFD, que sur son activité de prêts classiques.

### Les administrations locales

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

### La division du travail

Le pilotage et la mise en œuvre des C2D ont été répartis comme suit entre les trois institutions (MAEDI/DGT/AFD) :

- le MAEDI a été actif au cours de toutes les phases de chaque C2D, et son rôle a permis d'inscrire les C2D dans les relations diplomatiques de la France avec les pays bénéficiaires. Cela s'est traduit par la volonté de combiner les appuis au titre du C2D avec un dialogue politique plus large avec chaque pays partenaire, notamment sur les questions directement en lien avec les compétences du MAEDI et les objectifs de la France en matière de diplomatie (gouvernance, justice, etc.). Les SCAC ont ainsi instruit les projets dans ces deux derniers domaines, et l'ambassade a assuré la représentation de la France dans les instances multi-bailleurs. Cela a parfois conduit certains C2D à financer des domaines répondant plus directement à une logique d'influence. Ce raisonnement semble, par exemple, avoir été appliqué dans le cadre du C2D en Bolivie et l'appui à l'installation d'une École nationale d'administration. De manière générale, le MAEDI, par le biais des ambassades, a soutenu l'éligibilité des trois pays d'Amérique latine (Bolivie, Honduras, Nicaragua) dont les enjeux traditionnels de la coopération française relèvent d'une stratégie de valorisation de l'influence française dans ces trois pays ;

- la DGT a joué un rôle plus ponctuel, centré principalement sur les phases de négociation et de suivi. De manière générale, elle a joué un rôle de garant du bon usage des fonds publics en phase de négociation, par une attention particulière portée à la qualité des circuits de la dépense dans les pays bénéficiaires et lors du suivi de la bonne exécution des opérations financières engendrées par les C2D ;
- l'AFD a été l'opérateur principal de mise en œuvre des C2D, hormis pour les pays hors ZSP et pour les concours dans les domaines hors de son champ de compétences (justice et gouvernance notamment). Son implication a donc été continue, et ses ressources ont largement été mobilisées pour l'exécution des projets. Cela a influencé la sélection des domaines d'intervention et la façon dont les C2D sont intervenus, notamment sur le recours à l'aide projet.

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

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

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

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

Un deuxième niveau de différenciation entre les pays a concerné la désignation de l'opérateur : l'AFD dans les pays de la ZSP et dans ses domaines d'intervention, le MAEDI et les SCAC en dehors de la ZSP et dans les secteurs de la gouvernance, chaque institution ayant ses propres procédures d'instruction.

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

Ces degrés de liberté pris par rapport à la doctrine et aux procédures ont été plus marqués lors des dernières années de la période sous revue 2001-2014 (C2D récents) et plus spécifiquement pour le C2D Côte d'Ivoire qui constitue le cas à part d'un C2D mis en œuvre « à marche forcée », s'inscrivant dans un contexte national marqué par une situation post-conflit et un gouvernement en train de renouer ses liens avec la communauté financière internationale.

## Conclusions

C16 : les C2D n'ont pas induit de coûts de gestion démesurés au regard des montants en jeu et du volume de projets financés ;

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

C18 : les C2D ont induit des coûts de gestion parfois lourds, mais à mettre en relation avec les montants mobilisés et la nature intrinsèque de l'instrument qui nécessite une phase de négociation et un dialogue plus prononcé par rapport à d'autres instruments (classiques) ;

C19 : alors que l'implication des trois institutions françaises (MAEDI/DGT/AFD) en charge de définir et de mettre en œuvre la politique de coopération au développement de la France aurait pu être synonyme de lourdeurs et de duplications des efforts, la mise en œuvre des C2D montre au contraire une division du travail efficace et en ligne avec les rôles et fonctions respectifs des trois institutions. Ceci s'est d'autant plus vérifié sur le terrain.

## 2.3. Le pilotage du C2D

Les éléments présentés dans cette partie du rapport répondent aux questions n° 11, 12 et 18 des termes de référence de la revue<sup>61</sup>.

### 2.3.1. Le rôle des structures chargées du pilotage aux différentes étapes du cycle du C2D au niveau global et au niveau de chaque contrat

#### Rôle du comité de pilotage central

Au niveau central, le comité de pilotage<sup>62</sup> à Paris a assuré la coordination d'ensemble des services centraux concernés et une approche homogène des C2D entre les pays. L'instance centrale de pilotage a permis de recueillir l'interprétation et les précisions successives apportées à la doctrine au fil de son application et sa traduction dans les pays, et d'instaurer un suivi étroit du calendrier de mise en œuvre de chacun des C2D et des programmes y afférents dans les pays visés. Le comité de pilotage constitue le principal niveau de validation de la jurisprudence de la doctrine C2D. L'analyse montre que le comité de pilotage C2D a effectivement assuré sa mission de coordination des services et des opérations liées à la mise en œuvre des C2D dans les pays. Ce travail a été alimenté par la collecte et la mise au point progressive d'un système d'information donnant une vue synthétique de l'état d'avancement et des étapes à venir quant à l'instrument C2D.

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

61 Voir annexe 12.

62 Composé de représentants de la DGT, du MAEDI et de l'AFD : DGT : responsable du bureau F2, conseillers financiers pour l'Afrique subsaharienne (coprésidence) ; DGCID/DGM : directeur général adjoint (coprésidence), direction de la DCT, direction en charge des stratégies de développement, sous-direction de la gouvernance démocratique (DBM/GOUV), conseillers en charge des dossiers C2D ; AFD : département Afrique subsaharienne (AFR), direction de la Stratégie, départements techniques/sectoriels, département des Finances et de la comptabilité (DFC).

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

La qualité du *reporting* est plus discutable car, comme l'équipe a pu le constater, si une partie des données financières par pays – notamment celles relevant des opérations financières de premier niveau – étaient bien disponibles, aucun exercice de consolidation de ces données en vue d'obtenir une vision d'ensemble du portefeuille n'a été réalisé avant la présente étude. Le comité de pilotage central a eu une bonne vision de l'avancement des programmes et des difficultés rencontrées au niveau de chaque pays, mais n'a pas produit, sur une base annuelle par exemple, de bilans consolidés des principales variables financières des C2D. Les documents consultés montrent que la faiblesse du *reporting* dans le cycle de vie de l'instrument C2D est un enjeu dont les acteurs ont bien conscience. On retrouve plusieurs messages de rappel quant aux engagements pris dans l'optique d'améliorer le *reporting* au niveau des tutelles dans les notes du comité de pilotage<sup>63</sup>.

### Rôle des instances locales de pilotage

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

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

Dans chacun des cas rencontrés, le pilotage a été assuré principalement au niveau technique et sectoriel, en lien étroit avec les dispositifs déjà en place, associant les autres PTF

---

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

impliqués dans les programmes sectoriels, et parfois de manière non formalisée. Les interlocuteurs interrogés ont cependant mentionné l'existence d'échanges suivis entre les autorités locales (au niveau des ministres eux-mêmes) et la partie française (ambassadeur de France, conseiller de coopération et d'action culturelle [COCAC], directeur de l'agence locale de l'AFD) sur le déroulement des programmes. En l'absence de COS, le suivi financier des C2D (reversements, décaissements sur les comptes des banques centrales) a été opéré par l'AFD ou par le SCAC dans les pays latino-américains. Dans certains cas, le pays bénéficiaire a refusé la mise en place d'un secrétariat technique de suivi pour assurer le suivi régulier des projets, en dépit de programmes parfois importants, et les acteurs interrogés pointent ce manque de suivi technique structuré comme un facteur de ralentissement de la mise en œuvre des projets. Les lenteurs de mise en œuvre enregistrées dans ces pays attestent de l'importance d'effectuer un suivi technique, et lorsque les projets sont importants, l'affectation de ressources humaines dédiées aux projets C2D semble être indispensable à l'avancée des programmes.

L'absence de la société civile dans les dispositifs de pilotage est manifeste dans de nombreux cas ; sa présence n'apparaît effective que dans un nombre limité de pays (Cameroun, Guinée et Côte d'Ivoire). L'absence de représentants de la société civile résulte parfois de la défiance des autorités politiques à leur égard, mais ces dernières peuvent également apparaître divisées ou non représentatives.

Le pilotage et le suivi des C2D ont pu s'inscrire dans des instances *ad hoc*, spécifiques au C2D ou dans des instances plus larges, par exemple dans le cadre du suivi des DSRP. Ainsi, des COS aux instances préexistantes dans le cadre des DSRP, un large spectre de dispositifs de suivi-évaluation a pu être observé au sein des C2D. Il faut toutefois distinguer le suivi local des projets, qui fonctionne de manière satisfaisante, et le suivi global de l'instrument dont le *reporting* a été plus intermittent<sup>64</sup>.

---

64 Par exemple, en RDC et au Congo, le suivi et le pilotage ont été confiés au COS. Dans les deux cas, ils ont été adossés à des comités techniques. En RDC, c'est le Comité technique de suivi et d'évaluation des réformes au sein de la commission interministérielle chargée du suivi des programmes conclu avec les institutions financières internationales (CISPI), qui joue ce rôle. Au Congo, un Comité technique bilatéral (CTB) a spécifiquement été créé. En Guinée, le suivi-évaluation a été confié au Comité de pilotage et de suivi, coprésidé 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 sur place de l'outil entre 2006 et 2012 a pu se justifier par le caractère très formel de telles réunions, manque cependant compensé par des échanges directs avec les autorités mauritaniennes et l'absence de problèmes majeurs dans la mobilisation des financements et le suivi des orientations.

## Conclusions

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

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

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

### 2.3.2. Le dispositif de suivi-évaluation

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

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

#### Au niveau global

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



- une fiche de synthèse des différentes étapes franchies ou à venir concernant l'Initiative PPTE, le traitement en Club de Paris, l'existence d'un programme FRPC et les relations avec le FMI, le processus DSRP, les étapes du C2D (préparation, négociation, signature) et ses montants, ainsi qu'un chiffrage de l'impact de l'Initiative PPTE sur la soutenabilité de la dette mesuré par le ratio valeur actuelle nette (VAN) / exportations (X) ;
- 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 du pays considéré.

Dans le cadre de la présente revue, un défaut de suivi dans le temps a été constaté. En effet, l'alimentation de ce tableau de bord ne semble pas avoir été poursuivie dans sa forme développée au-delà de l'année 2003. L'état des informations statistiques et comptables qui nous a été présenté (centralisé au niveau de l'AFD pour les pays relevant de son champ d'intervention) atteste la présence de plusieurs documents de synthèse par pays et par C2D : dates de signature, montants, liste des points d'application, signature des conventions, montants décaissés, dates limites d'utilisation des fonds, restes à verser, échéanciers des remboursements prévisionnels et effectifs par pays, échéanciers des reversements par l'AFD. Le suivi des informations relatives aux C2D hors ZSP n'a pas été assuré par l'AFD ; cela n'était pas dans son mandat et a donc fait défaut. Le suivi des ratios sur l'évolution de la soutenabilité de la dette n'a également pas été poursuivi. Les différents documents disponibles ont bien permis d'exercer un suivi financier des échéances de remboursement et des décaissements de premier niveau (versements sur les comptes des banques centrales), ainsi qu'une visualisation de l'état d'exécution des différents points d'application (achevés ou en cours), mais ces divers documents ne permettent pas d'aller au-delà. En particulier, les informations relatives aux décaissements au profit des comptes des points d'application (décaissement de deuxième niveau), au suivi de la trésorerie sur les comptes C2D auprès des banques centrales ainsi qu'à l'état de l'exécution financière des programmes sont absentes. Ces informations étaient disponibles au niveau des agences locales de l'AFD, mais elles ne faisaient pas l'objet d'une centralisation à Paris.

Les aide-mémoires rédigés à l'issue des missions de négociation, d'instruction et de revue des C2D ont fait l'objet d'une diffusion limitée aux trois institutions (MAEDI/DGT/AFD). La programmation, la préparation et le suivi de ces missions ont fait l'objet de points systématiques dans le cadre des réunions du comité de pilotage. Des difficultés ont été rencontrées pour

rassembler les documents relatifs aux activités des COS dans les pays, étant néanmoins plus facilement accessibles dans les agences locales de l'AFD qu'à Paris. La dispersion des points focaux C2D dans chacune des trois institutions, le manque de procédures pour ce faire ainsi que la rotation des personnes expliquent en partie la difficulté à centraliser la documentation nécessaire au suivi d'ensemble des C2D.

### **Le suivi des programmes**

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

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

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

## Évaluation et capitalisation

Il est utile de rappeler que seul le premier C2D au Mozambique a fait l'objet d'une évaluation externe en 2006 à la demande explicite du comité de pilotage C2D jugeant utile de disposer d'un regard extérieur sur la mise en place de l'instrument et son adaptation éventuelle. Cette évaluation du premier C2D au Mozambique a largement permis de tester le dispositif et de souligner certaines lacunes : dispersion des points d'application et de leur répartition géographique sur le territoire, faiblesse des analyses sur la réduction de la pauvreté et des inégalités, lenteur des décaissements, ou encore contraintes à lever pour un recentrage sur des ABG et ABS. Cet exercice n'a pas été reconduit sur les C2D des autres pays<sup>65</sup>, malgré l'importance de l'apport potentiel d'une analyse externe et indépendante dans le processus d'amélioration d'un tel outil. L'exercice d'évaluation externe ex post est complexe à mettre en œuvre entre les trois institutions impliquées dans la gestion du dispositif, et les budgets correspondants nécessaires à cet exercice n'ont pas été anticipés.

L'exigence d'évaluation des programmes a en revanche été relativement bien suivie, souvent sous la forme de revues à mi-parcours menées en interne par l'AFD et d'évaluations finales externes. Des efforts ont été menés pour faire coïncider ces travaux d'évaluation avec ceux d'autres bailleurs dans le cas de programmes menés en cofinancement. Néanmoins, ce travail d'évaluation ne semble pas avoir débouché sur un travail de capitalisation et de partage d'expériences<sup>66</sup>, à l'exception de quelques opérations notables :

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

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

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

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

### La redevabilité

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

La reconduction d'un tel bilan ou évaluation à plusieurs étapes dans la montée en puissance du dispositif aurait mérité plus d'attention. Cela traduit une défaillance en matière de redevabilité et de transparence sur le fonctionnement du C2D, le contenu des activités et les résultats obtenus, notamment vis-à-vis des acteurs extérieurs à la mise en œuvre de l'instrument (institutions, parlementaires, société civile, etc.).

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

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

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

### Conclusions

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

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

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

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

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

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

L'influence de la pression à décaisser sur l'exécution des programmes des C2D de montants importants, et celle des facteurs géopolitiques et des relations bilatérales avec chaque pays bénéficiaire ont été significatives. Bien que la Côte d'Ivoire et, dans une moindre mesure, le Cameroun soient des cas qui requièrent un traitement particulier compte tenu des montants en jeu, ces deux pays illustrent néanmoins de manière forte la façon dont la pression à décaisser

a pesé, moins sur les choix des points d'affectation que sur les modalités de mise en œuvre et les aménagements nécessaires. Dans le cas de ces deux C2D, des mesures ont été prises pour répondre à l'inquiétude partagée d'une accumulation de trésorerie sur les comptes des deux banques centrales. L'analyse a démontré que l'exigence de décaisser rapidement sur les projets C2D était également constatée dans des pays qui ne partagent pas les caractéristiques du Cameroun et de la Côte d'Ivoire, comme par exemple la Guinée ou la Mauritanie. Un certain nombre d'acteurs interrogés, aussi bien du côté français que dans les pays bénéficiaires, partagent la perception que les projets C2D ne décaissent pas plus lentement que d'autres projets, voire ont tendance à décaisser plus rapidement que les autres instruments de l'aide française<sup>67</sup>. L'attention spécifique portée à l'exigence et aux délais de décaissement (parfois sous pression des deux parties) explique ce constat. Les recommandations visant à redéployer les moyens non utilisés au terme de chaque C2D ont servi d'incitation à exécuter les programmes dans les délais.

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

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

Dans le cas de la Côte d'Ivoire, le choix des modalités d'affectation a fait l'objet de vives discussions qui se sont cristallisées dès la première année d'exécution du C2D par une remise en cause par les autorités ivoiriennes des modalités déjà validées par les instances de pilotage.

---

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

Les autorités ivoiriennes souhaitent, entre autres, augmenter la part du volume d'annulation sèche de la dette de manière à réduire les engagements C2D, et recourir de façon plus importante à l'aide budgétaire. La partie française s'est montrée réticente à remettre en cause cette prééminence de l'aide projet, arguant de la faiblesse des capacités locales de mise en œuvre et d'absorption et d'un risque fiduciaire élevé manifeste. Le second C2D, signé par anticipation à fin 2014, prévoit d'accorder une place plus importante à l'aide budgétaire par la mise en réserve d'une enveloppe de 335 millions EUR (soit 30 % de l'enveloppe) à mobiliser en cours d'exécution sous forme d'aides budgétaires sectorielles ou ciblées.

En Côte d'Ivoire toujours, plusieurs mesures ont été mises en œuvre pour accélérer le rythme des décaissements, faisant suite à un séminaire spécifique consacré à ce thème (juin 2013) et à une mission conjointe MAEDI/DGT (juillet 2013), portant entre autres sur : (i) l'introduction de composantes à décaissement rapide dans les programmes, (ii) le redéploiement de certains moyens du premier C2D sous forme d'aides budgétaires (affectation de la réserve de 24 millions EUR fin 2013 et redéploiement de 50 millions EUR en 2014) notamment pour financer le règlement des arriérés de dettes de l'État ivoirien à l'égard du secteur privé, (iii) le transfert de certaines parties de programmes à des opérateurs (ECHO<sup>68</sup> dans le secteur santé), ou encore (iv) l'accélération du calendrier de signature du second C2D de manière à permettre une instruction suffisamment en amont des programmes. Ces mesures ont permis de désamorcer les tensions soulevées en 2013. Ceci témoigne ainsi de la flexibilité et du pragmatisme de l'AFD pour travailler en ce sens.

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

Ces appuis budgétaires permettent également de maintenir un équilibre dans les relations politiques avec les autorités ivoiriennes et de faire baisser le niveau du compte C2D logé à la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), doté d'importantes disponibilités. L'évolution des soldes créditeurs de ce compte présente à certains moments de forts excédents et un stationnement des fonds ; ceux-ci n'ont pu être mobilisés à cause

---

68 *European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations* (Service d'aide humanitaire et de protection civile de la Commission européenne).

de préparation et de mise en œuvre des plans d'action des programmes insuffisantes et en raison de la faiblesse des capacités d'absorption. Ce point reste problématique et fait l'objet d'un suivi régulier et attentif de la part des deux parties. La question de la trésorerie dormante sur ce compte est souvent au cœur des tensions avec les autorités ivoiriennes, les appuis budgétaires ciblés sont un des outils de souplesse et de flexibilité pour permettre de décaisser rapidement et donc de garder un dialogue constructif avec les autorités ivoiriennes.

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

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

## **Conclusions**

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

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



## 2.4. Le respect du principe d'additionnalité des C2D

Les éléments présentés dans cette partie du rapport répondent à la question n° 14 des termes de référence de la revue<sup>69</sup>.

NB : l'analyse de l'additionnalité des versements C2D et du potentiel effet de substitution qu'ils ont produit, a été contrainte par la disponibilité des données (notamment sur les sources de financement du dispositif) et la capacité à isoler l'effet spécifique du C2D des autres tendances impactant l'APD dans son ensemble (notamment sa baisse tendancielle depuis 2006). Par ailleurs, le recours à une analyse contrefactuelle n'entrant pas dans le cadre de la présente revue et ne pouvant être reconstruite *a 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.

### 2.4.1. L'additionnalité<sup>70</sup>

L'additionnalité des C2D sur les montants de l'APD française n'est pas aisée à mettre en évidence. Le mode de comptabilisation des C2D dans l'APD française produit arithmétiquement un effet « quasi neutre »<sup>71</sup> sur les montants annuels de l'APD déclarée au titre de l'année correspondant aux versements des C2D. Les opérations sur les 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 prêts d'APD par les pays (seule la part du principal de chaque prêt en question est comptabilisée en APD), et une seconde écriture, cette fois en positif, correspondant au reversement global sous forme de dons d'un montant équivalent par l'AFD. L'effet des C2D sur les montants annuels de l'APD déclarée au CAD se réduit donc au reversement du montant des intérêts reçus.

69 Voir annexe 12.

70 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.

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

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 dettes et l'annulation sèche de créances d'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 « prêts remboursés »). Dans le second cas, le pays donateur aurait renoncé au remboursement des prêts initiaux, et l'inscription du remboursement des échéances (en négatif) aurait été compensée par l'inscription en dons du montant cumulé des échéances annulées. Par conséquent, une annulation de dettes *via* un mécanisme de C2D a donc le même effet comptable qu'une annulation sèche de créances d'APD. Sur le plan budgétaire, les implications sont en revanche tout à fait différentes puisque l'annulation sèche se traduit par un effort « *one shot* », alors que les C2D se traduisent par un étalement dans le temps de l'effort budgétaire. Au total, une annulation de dettes *via* un C2D (ou une annulation sèche de dettes d'APD) produit un effet positif sur l'APD par rapport à la situation où aucun effort d'annulation n'aurait été entrepris.

S'ils ne produisent pas d'effet sur les montants annuels de l'APD nette, il n'en demeure pas moins que 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 4 page suivante, l'APD totale française évolue sur la période 2000-2013 de manière différenciée ; elle suit une croissance notable entre 2000 (4 105 millions USD et 0,31 % du PIB) et 2005 (10 026 millions USD et 0,47 % du PIB), puis marque un premier palier de 2005 à 2008 (autour de 10 000 millions USD), ensuite un nouveau palier entre 2009 et 2012 (autour de 12 000 millions USD), où elle atteint 0,50 % du PIB en 2010, et enfin fléchit sensiblement en 2013 et 2014 (10 370 millions USD, soit 0,36 % du PIB), où elle revient à son niveau nominal de 2005. La période 2012-2014 est ainsi marquée par une diminution sensible de l'APD française.

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

## Analyse de l'additionnalité au sein des pays bénéficiaires de C2D

**Tableau 4. Évolution des montants de l'APD, des dons et prêts pour l'ensemble des pays et les 18 pays bénéficiaires de C2D sur la période 2000-2013 (en millions USD)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Total APD France</b>	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 %
<b>Pour les 18 pays C2D</b>														
<b>APD Total net (pays C2D)</b>	425,3	337,0	1 286,3	1 998,7	1 311,9	1 370,4	830,2	1 044,8	885,4	1 747,0	1 655,7	2 179,1	1 773,8	676,9
Part des pays C2D dans le Total APD	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 %
<b>Total dons</b>	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
<b>Dons hors annulations de dette et C2D</b>	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
<b>Dons hors annulations de dette</b>	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
<b>Prêts d'APD : Total net</b>	-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

Source : OCDE/CAD.

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, 27,6 % en 2003, 7,8 % en 2006, 8,1 % en 2008, 16,8 % en 2011 et 6 % en 2013), l'évolution des montants de l'APD française auprès de ces pays étant en effet assez erratique. Ces montants sont contenus dans une fourchette basse comprise entre 300 et 800 millions USD (2000, 2001, 2006 et 2013) et ressortent à des niveaux hauts autour de 2 000 millions USD (2003 et 2011), sans que l'on puisse pour autant en tirer de conclusion générale. Les montants de l'APD évoluent en fonction de ses composantes, dont principalement celle relative aux annulations de dettes.

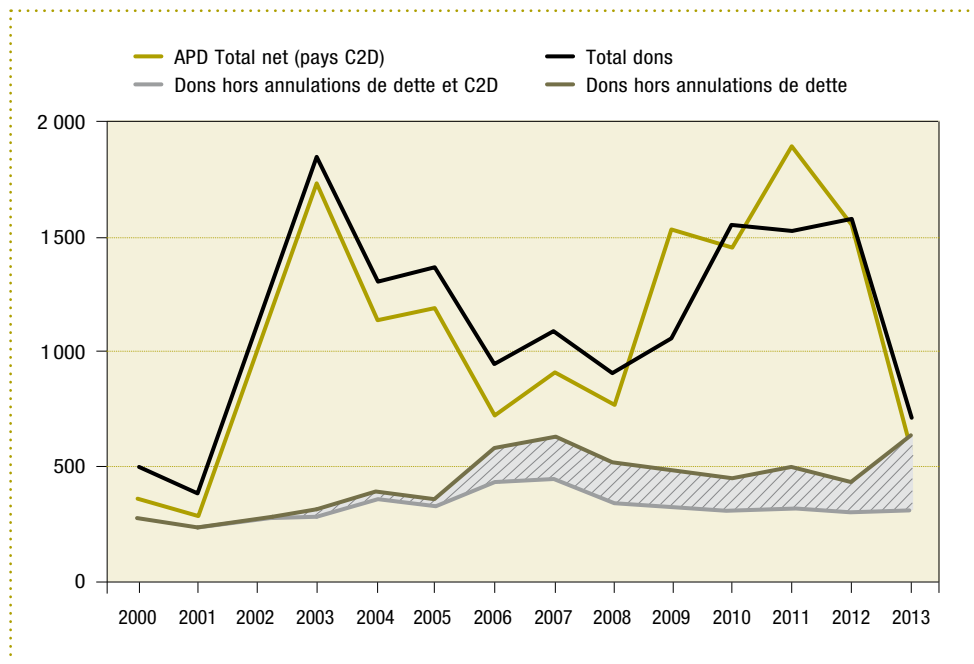
La « composante dons » inscrite dans l'APD de chaque pays regroupe de manière composite plusieurs éléments : (i) la comptabilisation des annulations de dettes (MINEFI), (ii) les frais d'écolage (valorisation du coût de la prise en charge des étudiants des pays concernés effectuant leurs études en France), (iii) les dons et subventions pour le financement

des programmes et projets (AFD, MAEDI, MINEFI, autres ministères), (iv) les subventions versées aux ONG et aux organismes de coopération décentralisée, (v) les aides budgétaires, (vi) le coût de l'assistance technique, (vii) l'aide alimentaire, et enfin (viii) 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 dettes résultant des engagements de la France (La Baule, 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 de dettes avoisinent ou dépassent le niveau de 1 000 millions USD entre 2002 et 2005 (1 770 millions USD en 2003), redescendent à des niveaux compris entre 450 et 650 millions USD de 2006 à 2009, puis remontent à un niveau de l'ordre de 1 200 millions USD entre 2010 et 2012, et chutent en fin de période (90 millions USD en 2013).

La composante « prêts nets » est globalement négative sur l'ensemble de la période étudiée 2000-2013 ; les remboursements (incluant les remboursements du principal des échéances C2D) dépassent les versements bruts à l'exception notable des années 2002, 2009 et 2011. L'explication réside pour 2009 dans l'enregistrement d'un montant de dette rééchelonnée de 829 millions USD en faveur de la Côte d'Ivoire, et provient pour 2011 d'un volume de prêts de 493 millions USD accordés à la Côte d'Ivoire également.

On s'intéressera donc à l'évolution de la part des C2D dans la composante « dons » hors annulations de dette, ainsi qu'à l'évolution des montants des dons hors annulations de dette et hors reversements C2D, pour mettre en évidence l'effet d'additionnalité des C2D sur le montant de la composante « dons » de l'APD.

**Graphique 1.** Évolution des montants de l'APD totale nette, des dons totaux, des dons hors annulations de dette et des dons hors annulations de dette et hors C2D pour les 18 pays bénéficiaires de C2D sur la période 2000-2013 (en millions USD)



Source : OCDE/CAD.

La part des C2D dans les dons hors annulations de dette (écart hachuré entre la courbe marron et la courbe 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 au poids important des C2D au Cameroun (lancé en 2006) et en Côte d'Ivoire (2013). L'évolution des dons hors annulations de dette et reversements C2D (courbe orange) présente sur la période le profil d'une courbe en cloche : d'un montant de 273 millions USD en 2001, ces dons s'élèvent progressivement pour atteindre un palier de 505 millions USD en 2006 et 521 millions USD en 2007, puis diminuent ensuite graduellement pour se situer à 355 millions USD en 2013 (niveau voisin de ceux des années 2000 à 2003). Hormis les annulations sèches de dettes et

les refinancements en dons dans le cadre des 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 2006-2012.

Cette analyse de tendance fournit des indices tendant à affirmer l'existence d'un effet d'additionnalité des C2D sur la première période 2001-2007 correspondant à une progression des dons hors annulations 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 annulations de dette ». L'année 2013 constitue un rattrapage avec une forte progression de cette même composante due au montant élevé des reversements 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 référencée. À cet égard, l'analyse menée sur l'évolution des dons hors annulations 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 ;
- parmi les pays à enveloppe C2D substantielle, la Côte d'Ivoire, le Cameroun, le Congo, la Mauritanie et le Ghana enregistrent un bon report en termes de surcroît des dons hors annulations de dette ;
- l'effet d'additionnalité est peu significatif dans les pays à petite enveloppe C2D : Burundi, Tanzanie, Ouganda, Rwanda, Libéria et Malawi.

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

L'analyse de l'additionnalité ou d'un possible effet de substitution peut être complétée en recourant à un groupe témoin de pays n'ayant pas bénéficié de C2D. La méthode consiste à comparer l'évolution des dons accordés par le MAEDI et l'AFD aux pays bénéficiaires de C2D, hors annulations de la dette, aide d'urgence, aide alimentaire<sup>72</sup> 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 MAEDI reçus par les pays à C2D.

L'analyse est effectuée à partir des informations provenant de la base de données de l'OCDE dans son Système de notification des pays créanciers (SNPC)<sup>73</sup>. 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 de l'OCDE. Ces versements ont été calculés à partir des données collectées au siège de l'AFD<sup>74</sup>. Le tableau 5 suivant présente sur la période 2000-2013 l'évolution des dons MAEDI et AFD (hors C2D pour les pays concernés) entre les pays bénéficiaires de C2D et les pays des groupes témoins sans C2D.

72 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 deux composantes en 2005 qui aurait faussé les résultats.

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

74 Pour plus de détail, se référer au bilan financier figurant en annexe 5.

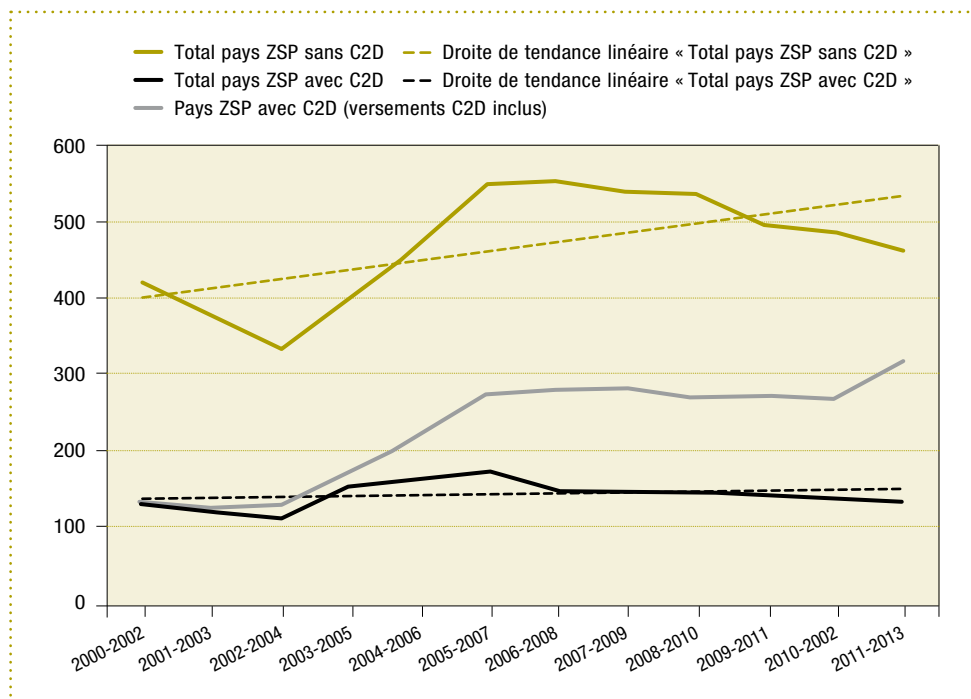
**Tableau 5. Évolution des montants des dons accordés par le MAEDI et l'AFD hors annulations de dettes, aide d'urgence et aide alimentaire et hors C2D sur la période 2000-2013 (en moyennes mobiles et millions EUR)**

	2000 2002	2001 2003	2002 2004	2003 2005	2004 2006	2005 2007	2006 2008	2007 2009	2008 2010	2009 2011	2010 2012	2011 2013
<b>Tous pays</b>	712,4	623,4	686,7	880,6	1 261,0	1 362,9	1 466,4	1 391,2	1 485,7	1 418,4	1 374,5	1 295,0
<b>Tous pays sans C2D</b>	580,4	502,7	569,5	726,0	1 095,0	1 185,1	1 313,0	1 236,8	1 333,3	1 271,3	1 231,2	1 156,8
<b>Total pays ZSP sans C2D</b>	<b>423,7</b>	<b>380,7</b>	<b>334,7</b>	<b>399,7</b>	<b>469,1</b>	<b>548,0</b>	<b>555,8</b>	<b>542,8</b>	<b>538,3</b>	<b>496,2</b>	<b>485,6</b>	<b>463,0</b>
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
Amérique 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
<b>Tous pays C2D</b>	<b>132,0</b>	<b>120,6</b>	<b>117,3</b>	<b>154,7</b>	<b>165,9</b>	<b>177,8</b>	<b>153,4</b>	<b>154,4</b>	<b>152,4</b>	<b>147,1</b>	<b>143,2</b>	<b>138,2</b>
<b>Total pays ZSP avec C2D</b>	<b>131,6</b>	<b>120,9</b>	<b>115,8</b>	<b>153,1</b>	<b>162,4</b>	<b>175,0</b>	<b>148,6</b>	<b>149,7</b>	<b>147,2</b>	<b>143,5</b>	<b>140,7</b>	<b>135,0</b>
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

Source : auteurs, d'après les données DGM/DGT/AFD



**Graphique 2.** Évolutions comparées des dons de l'AFD et du MAEDI hors versements C2D (excepté pour la courbe grise) entre les pays ZSP sans C2D et les pays ZSP avec C2D sur la période 2000-2013 (moyennes mobiles et millions EUR)



Source : auteurs, d'après les données DGM/DGT/AFD.

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)<sup>75</sup>, et d'autre part, 14 pays sur les 18 pays bénéficiaires de C2D 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), suivant la classification retenue par le CAD de l'OCDE.

<sup>75</sup> Les informations sur les versements effectués ne sont disponibles que pour la période 2002 à 2013. Les données de 2014 sont encore en cours de traitement par l'OCDE.

En distinguant maintenant trois périodes successives correspondant aux trois phases d'évolution de la courbe générale (voir *supra* graphique 2), 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 :

**Tableau 6. Évolution des dons hors aide d'urgence et hors C2D**

	2000-2002 > 2005-2007	2005-2007 > 2008-2010	2008-2010 > 2011-2013
<b>Tous pays</b>	<b>91 %</b>	<b>-2 %</b>	<b>-14 %</b>
<b>Total pays ZSP sans C2D</b>	<b>29 %</b>	<b>-2 %</b>	<b>-14 %</b>
Moyen-Orient	134 %	35 %	-3 %
PRI africains	18 %	-1 %	-9 %
PMA africains	27 %	-10 %	-15 %
Péninsule indochinoise	-16 %	-12 %	-20 %
Amérique latine	188 %	21 %	-29 %
Pacifique	-42 %	54 %	-71 %
<b>Total pays ZSP avec C2D</b>	<b>33 %</b>	<b>-16 %</b>	<b>-8 %</b>
C2D PRI africains	18 %	-35 %	-8 %
C2D PMA africains	40 %	-8 %	-8 %
<b>C2D hors ZSP</b>	<b>601 %</b>	<b>89 %</b>	<b>-40 %</b>

Source : auteurs, d'après les données DGM/DGT/AFD.

1) Entre 2000 et 2006, les dons AFD-MAEDI hors C2D connaissent des évolutions similaires pour les pays ZSP sans C2D<sup>76</sup> (groupe témoin – courbe jaune du graphique 2 ci-devant) et les pays ZSP avec C2D<sup>77</sup> (courbe grise du graphique 2). Sur cette période, les dons AFD-MAEDI augmentent respectivement de 29 % pour les pays sans C2D et de 33 % pour

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

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

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

2) Entre 2006 et 2008-2010, le caractère additionnel des C2D s'érode très nettement. Les dons MAEDI-AFD du groupe témoin et des pays ZSP avec C2D évoluent différemment. Pour le groupe témoin, ils connaissent une diminution de 2 %, alors que 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 de montant important) aux autres dons du MAEDI 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 : lesquels n'ont pas été pénalisés par une baisse des dons de la part des deux institutions (MAEDI, AFD). En revanche, 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 observée pour les 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 2005-2007 et 2008-2010, où l'accroissement des versements C2D a été compensé partiellement par une diminution plus marquée de la composante « dons MAEDI-AFD hors C2D » dans les pays de la ZSP avec C2D 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. À 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 du MAEDI et de l'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 avec C2D ont été davantage pénalisés que les pays sans C2D, et ce dans un contexte de réduction des concours d'APD enregistrée 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 la période, alors que ces pays lançaient leurs C2D portant sur des montants importants.

Globalement sur la période de réduction sensible des dons du MAEDI et de l'AFD (2007-2013), les pays africains avec C2D paraissent moins pénalisés (-9,4 %) que les trois pays latino-américains (-26,3 %). Parmi les pays africains avec 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 de la part des deux institutions. En revanche, le Ghana, Madagascar, le Burundi et le Cameroun enregistrent des baisses significatives des dons MAEDI-AFD.

Parmi les pays non bénéficiaires de C2D, les pays africains de la zone franc subissent, sur la même période 2007-2013, une baisse significative des dons MAEDI-AFD (-24 %), ainsi que les autres pays d'Afrique subsaharienne (-21,6 %). Seuls deux pays ressortent bénéficiaires, à savoir Haïti et les Territoires palestiniens (+14,3 %).

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

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

## Les contraintes budgétaires pesant sur le financement de l'APD

La mise en place des financements C2D s'est faite dans un contexte de tensions budgétaires élevées du moins à partir de 2006, année qui constitue un premier palier dans la montée en puissance des C2D avec 127 millions EUR 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 opérations C2D (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 issus de la mission interministérielle APD) annexés aux projets de lois de règlement des lois de finances qui sont disponibles de 2006 à 2014. L'analyse des documents budgétaires fournit ainsi 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 autres financements budgétaires de l'APD française, en particulier ceux destinés aux projets en dons.

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

- programme 110 (aide économique et financière au développement) géré par le MINEFI, se déclinant en trois types d'action : 1) aide économique et financière multilatérale, 2) aide économique et financière bilatérale, 3) traitement de la dette des pays pauvres ;
- programme 209 (solidarité avec les PED – pays en développement) gérés par le MAEDI, se décomposant en actions portant sur : 1) l'animation et la coordination de l'aide, 2) la dimension culturelle du développement, 3) l'enseignement supérieur et la recherche, 4) le développement durable et la lutte contre la pauvreté, 5) les enjeux globaux et dispositifs multilatéraux, 6) les interventions dans des situations de crise<sup>78</sup> ;

78 Le découpage des actions du programme 209 a été revu en 2008 pour distinguer les actions en direction des pays émergents et intermédiaires de celles en faveur des PMA, puis simplifié à partir de 2011 autour d'une décomposition entre aide bilatérale, aide multilatérale, aide communautaire, dépenses de personnel et codéveloppement (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 du MAEDI.

L'évolution des dotations budgétaires (données relatives aux crédits de paiement 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 61 % en 2008 pour se stabiliser ensuite autour de 56 % jusqu'en 2014. Cette évolution résulte principalement d'une augmentation des contributions au Fonds européen de développement (FED), financées sur le programme 209 du MAEDI ;

**Tableau 7. Répartition des crédits de la mission « aide publique au développement », crédits de paiement (CP) consommés sur la période 2005-2014 (en millions EUR)**

Programmes/actions		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>110 Aide économique et financière</b>		1 062,5	939,6	980,9	942,7	1 024,7	1 169,6	1 182,7	1 156,7	1 094,1	1 033,5
Multilatérale	1	564,0	616,3	625,0	643,3	682,5	682,9	766,5	723,9	670,3	638,0
Bilatérale	2	224,0	151,8	200,2	173,7	183,5	311,9	330,5	334,2	309,7	293,3
Traitement de la dette	3	274,4	171,4	155,8	125,7	158,7	174,7	85,7	98,5	114,1	102,2
<b>209 Solidarité PED</b>		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	1 150,2	1 238,3	1 282,5	1 353,6	1 116,5	1 006,8	1 025,2	958,0
<b>301 Codéveloppement</b>		-	-	14,7	22,9	23,3	31,2	27,7	17,8	-	-
<b>Total mission APD</b>		<b>2 910,1</b>	<b>2 989,9</b>	<b>3 067,2</b>	<b>2 996,8</b>	<b>3 218,2</b>	<b>3 558,1</b>	<b>3 297,3</b>	<b>3 042,0</b>	<b>2 966,8</b>	<b>2 752,8</b>
Dont multilatérale		1 447,0	1 636,3	1 775,2	1 881,6	1 965,0	2 036,5	1 882,9	1 730,8	1 695,4	1 596,0
En % du total		49,7 %	54,7 %	57,9 %	62,8 %	61,1 %	57,2 %	57,1 %	56,9 %	57,1 %	58,0 %

Source : auteurs, d'après les données DGT/MAEDI/AFD.

**Tableau 8. Évolution de certains éléments du programme 209 du MAEDI, crédits de paiement (CP) consommés sur la période 2005-2015 (en millions EUR)**

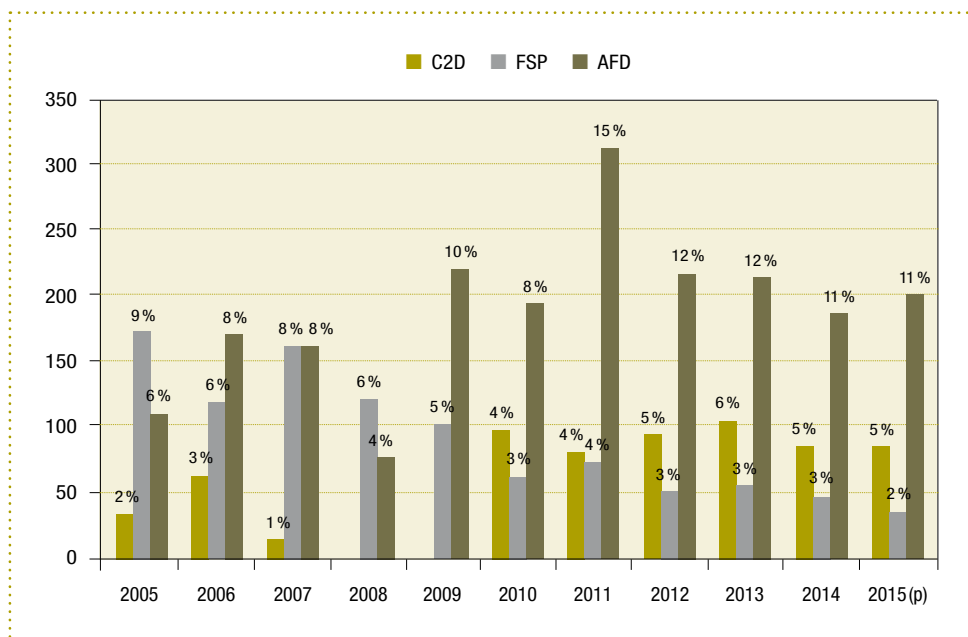
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (p)
<b>Programme 209</b>	<b>1 847,7</b>	<b>2 050,3</b>	<b>2 071,7</b>	<b>2 031,2</b>	<b>2 170,2</b>	<b>2 357,4</b>	<b>2 087,0</b>	<b>1 867,5</b>	<b>1 872,7</b>	<b>1 719,3</b>	<b>1 756,6</b>
Dépenses de personnel	229,7	246,5	236,6	233,1	222,0	221,0	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 (en %)	2 %	3 %	1 %	0 %	0 %	4 %	4 %	5 %	6 %	5 %	5 %
AFPAK	-	-	-	-	21,0	-	15,5	-	13,1	3,1	5,0
<i>Fast track</i>	-	-	-	-	-	-	15,8	17,5	16,7	-	-
Rémunération 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, FUH, 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	686,0	576,3	637,5	640,4	703,8
Autres multilatéraux	304,2	357,2	452,3	460,8	445,4	444,8	430,1	430,2	387,5	317,5	293,9
Part multilatéraux (en %)	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 (en %)	6 %	8 %	8 %	4 %	10 %	8 %	15 %	12 %	12 %	11 %	11 %

Chiffres provisoires (p) pour l'année 2015.

Source : auteurs, d'après les données DGM/DGT/AFD.

- conséquence de l'évolution précédente, l'enveloppe des crédits consommés sur le programme 209 du MAEDI, après avoir progressé régulièrement jusqu'en 2010 (2 357 millions EUR en 2010 contre 1 848 millions EUR en 2005), diminue de manière sensible à partir de 2010 pour atteindre 1 719 millions EUR en 2014 ; la réduction est plus particulièrement sensible sur le volet bilatéral dudit 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.

**Graphique 3.** Évolution des dotations C2D, FSP et AFD au sein du programme 209 du MAEDI sur la période 2005-2015 (en millions EUR et en % du total du programme)



Chiffres provisoires (p) pour l'année 2015.  
 Source : auteurs, d'après les données DGM/DGT/AFD.

La prise en charge sur le programme 209 des contributions relatives à la part AFD des échéances des C2D crée une ponction substantielle sur ce programme (64 millions EUR en 2006, 98 millions en 2010, puis des montants variant de 81 à 106 millions EUR entre 2011 et 2014).

- La prise en charge d'une partie du coût budgétaire des C2D sur le programme 209 n'est pas le seul facteur affectant l'enveloppe des moyens consacrés aux subventions pour le financement d'actions de développement. Des nouvelles ponctions y sont opérées pour le financement du programme AFPAK (Afghanistan, Pakistan) à partir de l'année 2009, de l'Initiative *Fast Track* de l'Éducation pour tous (FTI-EPT) à partir de 2011, et enfin pour la prise en charge à partir de 2010 de la rémunération de l'AFD précédemment prise en charge sur le programme 110 du MINEFI (voir *supra* tableau 8).



- L’enveloppe résiduelle des CP consacrés au financement par subvention de l’aide projet par le MAEDI (FSP – Fonds de solidarité prioritaire) et l’AFD suit une tendance à la baisse sur la période 2005-2014. Elle passe ainsi d’un niveau moyen de 300 millions EUR sur la période 2005-2007 à un niveau de 235 millions EUR en 2014, accusant ainsi 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 par le MAEDI en direction de l’AFD au cours de 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 enregistrés 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 des C2D, si des pays comme le Cameroun ou la Côte d’Ivoire venaient à passer le point d’achèvement de l’Initiative PPTE<sup>79</sup>. 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 et 150 millions EUR respectivement en 2006 et 2007) ; le solde a été assuré par recours aux crédits prévus pour le refinancement de créances. Un nouveau mécanisme a été décidé en juillet 2007 : celui-ci effectue une distinction entre les créances propres de l’AFD refinancées sur les crédits du programme 209 du MAEDI et les créances de l’État (portées par Natixis ou la Banque de France), lesquelles font l’objet d’un reversement direct à l’AFD par ces établissements (*i.e.* Natixis et BDF) selon un mécanisme de compensation instituant un circuit court. La Cour des comptes a critiqué ce mécanisme de financement<sup>80</sup>, 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 loi de finances (LF). Au final, des solutions ont été trouvées en 2007, 2008 et 2009, 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.

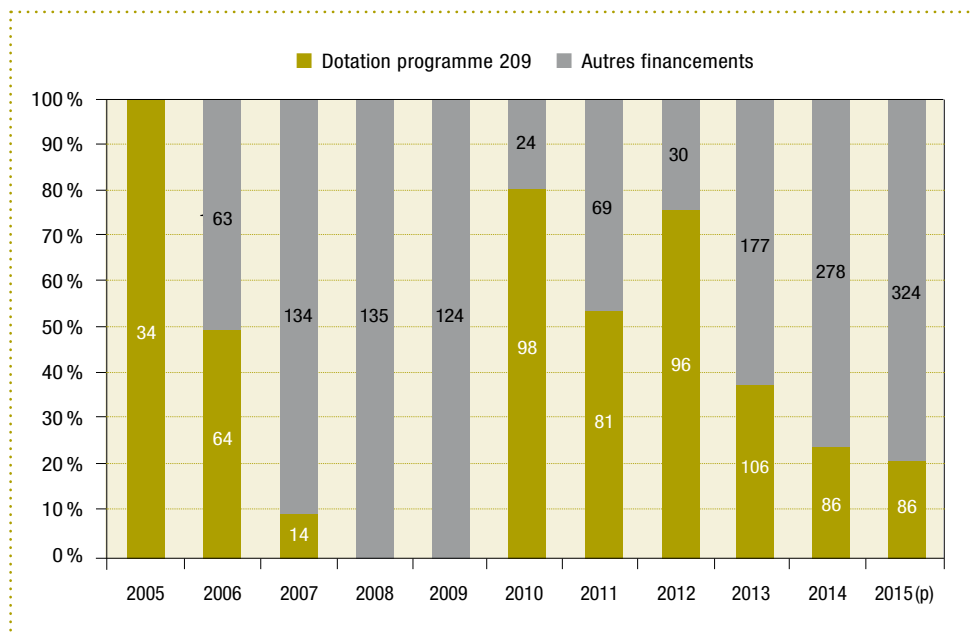
79 Cf. comptes rendus des réunions du comité de pilotage C2D tenues en 2005 et 2006 ; ces inquiétudes sur l’exercice de budgétisation de sommes difficiles à appréhender ont donné lieu à une recommandation des parlementaires en faveur d’un financement extra-budgétaire des C2D.

80 Relevé d’observations sur la politique française d’annulation de dette, Cour des comptes, avril 2011.

Les contributions du programme 209 au financement des C2D s'élèvent à 97,8 millions EUR en 2010, 106 millions en 2013 et 86 millions en 2014, représentant 5 % des crédits du programme 209 pour cette dernière année. La part de la contribution du programme 209 au financement des C2D qui a représenté 80 % du total des échéances en 2010, ne représente plus que 24 % 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 la Guinée, de la RDC et de la Côte d'Ivoire – dont la dette résiduelle résulte de rééchelonnements successifs en Club de Paris – a eu pour effet d'augmenter la part des créances C2D détenues par la BDF et partant de diminuer celle des propres créances 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 reversements directs de la BDF 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 ainsi les prélèvements sur les ressources du programme 209 destinées au financement de projets.

**Graphique 4.** Évolution du mode de financement des C2D via le programme 209 du MAEDI et d'autres financements sur la période 2005-2015 (en millions EUR et en %)



Chiffres provisoires (p) pour l'année 2015.

Source : auteurs, d'après les données DGM/DGT/AFD.

### Conclusions sur l'effet des contraintes budgétaires

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 du programme 209, les tensions budgétaires se sont traduites à partir de 2012 par une diminution des crédits de l'enveloppe 209 répartie entre ses différentes composantes. La prise en charge sur le programme 209 du refinancement des C2D n'a pas posé de problème majeur sur l'enveloppe de ce programme jusqu'en 2005. Des problèmes de 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 81 à 106 millions EUR sont effectivement imputés sur les crédits du programme 209 chaque année.

Ce facteur, aux côtés 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 MAEDI 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 à 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 des C2D pour partie sur ressources budgétaires pose question : s'agissant de versements venant en contrepartie de remboursements des pays à l'État français, tombant donc dans l'escarcelle du Trésor, il est surprenant que la mécanique de refinancement ait donné lieu à des ponctions régulières sur des lignes budgétaires non alimentées en conséquence, alors que ces dépenses étaient prévisibles, contredisant ainsi partiellement l'engagement d'additionnalité annoncé dès le départ.

## **Conclusions**

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

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

C31 : au-delà de son analyse statistique, l'additionnalité reste globalement peu visible par les pays bénéficiaires qui voient principalement une baisse des financements de l'aide française, et cela a pu peser sur la légitimité de l'instrument C2D censé apporter des moyens financiers additionnels.

## 2.5. Les effets du C2D

Les éléments présentés dans cette partie du rapport répondent aux questions n° 7, 13, 15, 16 et 17 des termes de référence de la revue<sup>81</sup>.

### 2.5.1. Sur le renforcement des capacités des pays bénéficiaires

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

Si les programmes comprennent souvent une composante d'appui institutionnel, le renforcement des capacités n'était pas une priorité affichée des C2D, et les C2D y ont assez peu contribué dans l'ensemble. Les projets couverts par les C2D ont particulièrement peu mobilisé l'assistance technique<sup>82</sup> et ont souvent été conduits comme des projets AFD « classiques ». Même si certains C2D ont affecté des fonds aux études et à l'assistance technique, ils ont souvent permis de seulement (ou majoritairement) financer les structures et les comités techniques de mise en œuvre des C2D. De même, l'AFD a parfois été réticente à instruire des projets qui auraient entraîné la mise en place d'une ou plusieurs assistances techniques<sup>83</sup>.

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

En matière de gestion de finances publiques, les C2D ont ciblé peu d'actions sur le renforcement de capacités<sup>84</sup>. Le passage des dons dans les budgets nationaux a pu indirectement participer à ce renforcement sans que cela ne se révèle automatique et vérifiable. En revanche, une coordination avec d'autres bailleurs intervenant plus spécifiquement sur ce domaine a parfois été recherchée.

81 Voir annexe 12.

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

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

84 Les C2D intervenant dans le cadre de l'Initiative PPTE, de nombreux appuis ont été apportés par le FMI et la Banque mondiale sur ce volet.

En ce qui concerne les procédures de marchés publics, l'AFD s'est souvent basée sur les dispositifs d'évaluation tels que PEFA ou les *Country Procurement Assessment Reports* (CPAR). Afin de respecter le principe d'alignement sur les procédures nationales, l'AFD a parfois dû travailler très en amont avec les ministères concernés pour bien définir les cahiers de charges. En Côte d'Ivoire par exemple, les acteurs impliqués, tant français qu'ivoiriens, notent un effet d'apprentissage depuis 2012, notamment sur la qualité des dossiers d'appel d'offre. Leur traitement nécessite de moins en moins d'avis de non-objection (ANO) en moyenne par dossier traité. En ce sens, le C2D contribue à appuyer le développement des capacités des maîtrises d'ouvrage ivoiriennes. Un autre élément qui a pesé sur le renforcement des capacités, est la plus ou moins grande exigence de l'AFD dans la formulation des manuels de procédures pour l'exécution des projets, et cela s'est directement fait ressentir sur la qualité des procédures et des projets.

### **Conclusion**

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

### **2.5.2. Sur la visibilité et sur l'image de la coopération française**

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

Du point de vue des moyens mobilisés au travers des C2D, la visibilité et l'image de l'aide française ont peu évolué. La notoriété des C2D reste en effet faible, limitée au petit cercle des décideurs et acteurs impliqués dans le dispositif dans les pays (autorités nationales, responsables des ministères, PTF). Les actions de médiatisation des temps forts du C2D (signature du contrat, de la convention d'affectation) sont restées également modestes. Elles se résument à un communiqué de presse, une fiche de présentation sur les sites Internet de l'ambassade de France et de l'agence locale de l'AFD, et plus rarement à une plaquette de présentation

du C2D, un support médias (film) ou à la participation de responsables français à des articles de presse ou des débats médiatiques offrant l'occasion de présenter et expliquer cet instrument et ses objectifs. Des bonnes pratiques ont néanmoins pu être observées, notamment lorsque l'AFD et le SCAC ont joint leurs efforts en matière de communication, comme c'est le cas en RDC où l'AFD et l'ambassade (SCAC) communiquent régulièrement sur les projets C2D en cours d'exécution dans le cadre d'une publication commune<sup>85</sup>.

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

Un exemple de la méconnaissance de l'instrument est développé dans l'enquête réalisée en marge de l'évaluation de l'aide française au Cameroun en 2008<sup>86</sup>. Le manque de visibilité de l'aide française y est largement souligné et illustré de propos à contre-courant des évolutions pratiquées. Certains interlocuteurs interviewés estiment que la France est plus visible lorsqu'elle contribue à des réalisations d'infrastructures (travaux routiers et urbains, par exemple) que tout le monde peut ainsi apprécier plutôt que lorsqu'elle s'investit dans des appuis plus diffus dans les budgets des États ou le soutien à des politiques économiques.

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

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

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

La visibilité des C2D apparaît nettement renforcée dans le cadre des C2D « intégrés », notamment par la participation active de l'AFD ou du SCAC au sein des instances de concertation entre PTF (groupes thématiques de bailleurs), dans l'animation du dialogue sur les politiques entre les PTF et les autorités nationales, ainsi qu'au travers des contributions françaises mutualisées dans des fonds multi-bailleurs. Par cette participation, l'aide française s'est ouverte des espaces de dialogue avec les autorités qu'elle n'aurait pas eu en dehors de ce cadre. Le C2D a en effet pu représenter le ticket d'entrée au sein de ces instances ou renforcer le positionnement de la France en leur sein<sup>87</sup>.

### Perception des autorités nationales

La perception des autorités nationales est contrastée, d'une part, entre les politiques et les techniciens en charge de la mise en œuvre, et d'autre part, entre les ministères « sectoriels » et les ministères « financiers ». On observe ainsi une différence notable de perception entre les ministères « sectoriels » bénéficiant d'enveloppes C2D, qui apprécient le dispositif car il sanctuarise les fonds sur plusieurs années et permet de mettre en œuvre des projets et programmes d'envergure dans la durée, et les représentants des ministères « financiers », qui assurent la gestion financière du dispositif<sup>88</sup>. En effet, pour ces derniers, le C2D incarne une

87 Au Ghana, le premier C2D a permis à la France d'intégrer le cercle des contributeurs au mécanisme d'Appui budgétaire multi-bailleurs ou *Multi Donors Budgetary Support* (en anglais) (MDBS), alors qu'elle avait jusque-là le simple statut d'observateur. La France a ainsi participé à plusieurs groupes sectoriels permettant d'engager un dialogue sur les politiques sectorielles (éducation, décentralisation, eau, agriculture, routes et secteur privé), et être, par ailleurs, chef de file du groupe « Énergie ». Le second C2D au Ghana a permis à la France de renforcer sa position au sein du MDBS, la contribution française atteignant 6 % du total des ABG versées au sein du MDBS. Par ailleurs, la France a assuré la coprésidence du MDBS entre juin 2006 et juin 2007 et a maintenu son rôle privilégié au sein de plusieurs groupes sectoriels. Cela lui a permis d'être tenue régulièrement informée des réformes engagées par l'État dans des secteurs transversaux tels que les finances publiques et la gouvernance.

88 Ministère des Finances dans la plupart des C2D.



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 des ministères « financiers » insistent notamment sur les fonds immobilisés à la Banque centrale, ou sur les comptes des projets. Cette trésorerie dormante est d'autant plus mal perçue que pour les représentants des autorités nationales, ces fonds appartiennent au pays bénéficiaire. Dans certains pays, notamment dans les C2D de montants très importants (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 politique<sup>89</sup>, et d'autre part les techniciens qui perçoivent le C2D comme une charge administrative et une marche forcée vers la réforme des procédures, ainsi qu'une forte volonté de contrôle.

### Perception des autres PTF

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

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

Au-delà de ce « malentendu », les autres PTF perçoivent également le C2D comme une manière pour la France de ne pas honorer ses engagements en matière d'additionnalité de l'aide<sup>90</sup>. Les PTF interrogés, en particulier dans les pays où les C2D ont porté sur des montants

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

90 La France s'est engagée à Cologne à ce que le traitement de la dette ne se substitue pas à l'APD versée par d'autres canaux, mais présente au contraire un caractère d'additionnalité. Ce point est rappelé dans la Note de doctrine de 2002 (voir en p. 8).

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 en Côte d’Ivoire d’un mécanisme similaire au C2D.

Dans les pays ayant bénéficié d’un C2D, les autres PTF ont été systématiquement informés, et les agences sur le terrain connaissent le mécanisme. Dans le cas des 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.

## Conclusions

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

C34 : la visibilité des C2D a été nettement renforcée dans les pays où les programmes financés sur C2D sont importants (RDC, Congo, Cameroun, Côte d’Ivoire) et dans le cadre des C2D dits « intégrés ».

C35 : la perception des autorités nationales est assez contrastée, et reflète la vision non partagée entre la partie française et les pays bénéficiaires quant à l’appartenance des fonds. Ceci se traduit par l’écart de perception entre les ministères « sectoriels » qui apprécient la sanctuarisation des fonds et les ministères « financiers » qui perçoivent le C2D comme une volonté de contrôle sur des fonds nationaux.

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

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

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

Tout d'abord, la question de la solvabilité est normalement traitée au point d'achèvement de l'Initiative PPTE. Le tableau 9 montre que les taux de dette extérieure sur le PIB diminuent significativement dans les années précédant le lancement des C2D (par exemple, de 83 % en 2002 à 13 % en 2006 au Cameroun, de 98 % en 2006 à 15 % en 2012 en Guinée, de 126 % en 2004 à 17 % en 2010 au Congo, etc.). Le C2D intervient donc dans un contexte où la pression de la dette a largement été allégée en amont de sa signature.

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

C'est pourquoi les services du FMI incluent en général le stock de la dette C2D dans les analyses de viabilité de la dette (AVD)<sup>91</sup> qu'ils réalisent régulièrement dans les différents pays. Un stock important de dette extérieure publique lié aux créances C2D continue donc d'influencer négativement les résultats des AVD basées sur la projection de la dette extérieure à partir du stock existant, tandis qu'une annulation sèche de dette publique extérieure aurait contribué à améliorer immédiatement l'AVD du pays.

Le tableau 9 ci-après présente – pour chacun des 18 pays bénéficiaires de C2D – le ratio de la dette extérieure publique et garantie par l'État par rapport au PIB nominal, ainsi que le ratio de la dette retraitée au titre des C2D par rapport au PIB nominal, au cours de la période 2000-2013.

91 Dernièrement, le FMI tend à enlever le stock de dette C2D de l'AVD.

**Tableau 9. Évolution de l'encours de la dette publique extérieure et de la dette C2D par rapport au PIB des 18 pays bénéficiaires de C2D sur la période 2000-2013 (taux exprimés en pourcentage)**

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

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Côte d'Ivoire</b>														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'État/PIB	84,6 %	76,7 %	73,7 %	63,3 %	62,1 %	54,0 %	56,4 %	53,0 %	40,5 %	48,1 %	34,0 %	35,8 %	19,4 %	24,3 %
Encours de la dette traitée au titre des C2D/PIB	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	15,3 %	13,2 %	11,1 %
<b>Cameroun</b>														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'État/PIB	94,2 %	86,4 %	83,0 %	73,8 %	59,0 %	39,0 %	13,3 %	10,6 %	9,0 %	9,3 %	9,2 %	8,0 %	10,5 %	12,9 %
Encours de la dette traitée au titre des C2D/PIB	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	8,8 %	7,5 %	6,4 %	5,3 %	4,4 %	3,6 %	2,9 %	2,4 %	1,9 %
<b>Mauritanie</b>														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'État/PIB	156,8 %	149,5 %	146,3 %	132,2 %	113,0 %	94,8 %	45,7 %	42,8 %	41,4 %	54,2 %	53,6 %	49,5 %	60,8 %	62,1 %
Encours de la dette traitée au titre des C2D/PIB	0,0 %	0,0 %	0,0 %	5,0 %	4,0 %	3,1 %	2,1 %	1,9 %	1,6 %	1,6 %	1,1 %	0,9 %	0,8 %	0,7 %
<b>Guinée</b>														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'État/PIB	88,5 %	90,4 %	92,1 %	85,2 %	81,1 %	94,3 %	98,1 %	72,4 %	63,6 %	62,2 %	59,1 %	56,2 %	14,9 %	13,6 %
Encours de la dette traitée au titre des C2D/PIB	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	3,9 %	3,4 %
<b>République du Congo</b>														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'État/PIB	116,0 %	130,1 %	131,8 %	126,8 %	125,6 %	89,9 %	75,2 %	58,3 %	42,8 %	48,0 %	17,2 %	16,1 %	18,2 %	21,8 %
Encours de la dette traitée au titre des C2D/PIB	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	3,7 %	2,9 %	2,7 %	2,5 %
<b>Mozambique</b>														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'État/PIB	108,9 %	62,2 %	68,0 %	67,1 %	59,2 %	51,2 %	28,8 %	25,7 %	24,7 %	29,5 %	28,7 %	27,3 %	29,0 %	40,3 %
Encours de la dette traitée au titre des C2D/PIB	2,1 %	2,0 %	1,9 %	1,8 %	1,4 %	1,1 %	0,9 %	0,7 %	0,5 %	0,5 %	0,4 %	0,3 %	0,2 %	0,2 %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Burundi</b>														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'État/PIB	119,0 %	112,4 %	133,8 %	159,5 %	139,1 %	105,3 %	96,7 %	94,1 %	76,6 %	22,6 %	18,8 %	15,4 %	16,6 %	14,6 %
Encours de la dette traitée au titre des C2D/PIB	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %
<b>Bolivie</b>														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'État/PIB	49,9 %	38,9 %	44,5 %	50,9 %	51,5 %	47,4 %	27,4 %	16,5 %	14,3 %	14,6 %	14,1 %	14,1 %	15,3 %	16,8 %
Encours de la dette traitée au titre des C2D/PIB	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
<b>Ghana</b>														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'État/PIB	101,3 %	101,3 %	95,8 %	86,4 %	68,9 %	56,3 %	11,1 %	14,3 %	14,3 %	19,3 %	19,0 %	18,7 %	20,7 %	22,7 %
Encours de la dette traitée au titre des C2D/PIB	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,9 %	0,6 %	0,3 %	0,2 %	0,2 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
<b>Honduras</b>														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'État/PIB	60,6 %	52,1 %	53,2 %	55,0 %	55,7 %	42,9 %	28,0 %	16,3 %	16,7 %	16,8 %	17,7 %	18,0 %	19,7 %	27,9 %
Encours de la dette traitée au titre des C2D/PIB	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %
<b>Libéria</b>														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'État/PIB	208,7 %	209,2 %	210,6 %	291,3 %	265,9 %	217,5 %	199,3 %	139,9 %	101,8 %	58,3 %	14,2 %	12,2 %	12,0 %	12,3 %
Encours de la dette traitée au titre des C2D/PIB	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,4 %	0,2 %	0,2 %
<b>Madagascar</b>														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'État/PIB	110,5 %	83,6 %	93,9 %	84,3 %	79,9 %	63,1 %	22,5 %	19,2 %	18,2 %	21,5 %	22,7 %	20,8 %	21,7 %	21,1 %
Encours de la dette traitée au titre des C2D/PIB	0,0 %	0,0 %	0,0 %	1,1 %	1,3 %	1,0 %	0,7 %	0,5 %	0,3 %	0,3 %	0,2 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %
<b>Malawi</b>														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'État/PIB	145,9 %	143,8 %	100,2 %	121,0 %	125,5 %	111,1 %	24,5 %	20,8 %	18,0 %	16,8 %	13,5 %	16,5 %	24,2 %	32,0 %
Encours de la dette traitée au titre des C2D/PIB	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,3 %	0,2 %	0,3 %	0,3 %
<b>Nicaragua</b>														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'État/PIB	106,4 %	101,2 %	105,3 %	109,0 %	69,7 %	62,3 %	47,8 %	29,1 %	26,5 %	29,9 %	30,7 %	29,2 %	29,2 %	30,4 %
Encours de la dette traitée au titre des C2D/PIB	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %

...

...

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Rwanda</b>														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'État/PIB	66,2 %	69,4 %	77,8 %	76,7 %	73,8 %	54,8 %	12,5 %	15,0 %	13,5 %	13,6 %	13,4 %	15,2 %	14,5 %	20,6 %
Encours de la dette traitée au titre des C2D/PIB	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
<b>Tanzanie</b>														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'État/PIB	58,6 %	53,2 %	55,4 %	51,6 %	50,9 %	38,1 %	13,2 %	14,8 %	13,6 %	16,2 %	18,0 %	19,2 %	19,0 %	20,5 %
Encours de la dette traitée au titre des C2D/PIB	0,0 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
<b>Ouganda</b>														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'État/PIB	49,3 %	56,6 %	57,6 %	65,3 %	55,4 %	46,4 %	10,8 %	12,6 %	12,3 %	13,1 %	14,2 %	15,9 %	14,7 %	16,5 %
Encours de la dette traitée au titre des C2D/PIB	0,0 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
<b>RDC (République démocratique du Congo)</b>														
Encours de la dette extérieure, publique et garantie par l'État/PIB	41,3 %	102,0 %	101,3 %	113,5 %	98,2 %	78,6 %	69,1 %	66,6 %	56,6 %	59,6 %	22,4 %	16,9 %	14,9 %	14,6 %
Encours de la dette traitée au titre des C2D/PIB	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,8 %	0,7 %

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

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

Seuls deux pays ont un ratio d'encours de la dette C2D par rapport au PIB ressortant élevé au moment de la signature du premier C2D. Il s'agit du Cameroun avec un ratio de 8,8 % en 2005 (sur un ratio d'encours total rapporté au PIB de 39 %, soit 22,5 % du total de la dette extérieure, publique et garantie) et de la Côte d'Ivoire avec un ratio de 15,3 % en 2011

(sur un ratio d'encours total de 35,8 %, soit 43 % du total de la dette extérieure). Ce poids élevé a un impact considérable sur la solvabilité de la dette des deux pays, en particulier pour la Côte d'Ivoire. En 2013, après le lancement du premier C2D en Côte d'Ivoire, l'encours de la dette C2D représente encore près de 50 % de la dette publique extérieure totale (11,1 % pour les C2D à comparer à 24,3 % pour la dette totale).

Selon les calculs effectués conjointement par les services de la Banque mondiale et ceux du FMI<sup>92</sup>, lorsque la Côte d'Ivoire a bénéficié en 2012 de l'initiative renforcée en faveur des PPTE, la viabilité de la dette extérieure et la vulnérabilité aux chocs se sont améliorées, et depuis, « *le risque de surendettement de la Côte d'Ivoire reste modéré* ». Selon les mêmes services, l'exclusion de la dette au titre du C2D et du service de la dette afférent n'aurait pas modifié cette notation modérée de surendettement de la Côte d'Ivoire. Par ailleurs, depuis l'AVD menée fin 2014, les services du FMI ont décidé d'exclure l'encours de la dette restante au titre des C2D ainsi que les services de la dette affectés à cet encours dans le calcul des ratios, en faisant l'hypothèse que les remboursements s'effectuent normalement et intégralement selon l'échéancier retenu dans les accords C2D. Cette retouche à la présentation devrait favoriser la diversification des sources de financement envisagée par le gouvernement ivoirien, et en particulier permettre de surmonter les difficultés de mobilisation de ressources accrues sur le marché financier régional.

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

S'il est encore trop tôt pour voir l'évolution des résultats des AVD après la mise en œuvre des C2D en Côte d'Ivoire (qui n'a commencé qu'en 2014), il est observé au Cameroun que, depuis le début de l'exécution des C2D et à la suite de l'annulation de la dette publique extérieure dans le cadre de l'initiative renforcée en faveur des PPTE, la dette extérieure du pays

---

92 Voir entre autres l'analyse de viabilité de la dette (AVD) de la Côte d'Ivoire, développée dans le Rapport du FMI n° 14/358 de décembre 2014. Les chiffres sur la dette de la Côte d'Ivoire présentés par la Banque mondiale dans les « Indicateurs du développement dans le monde » sont quelque peu différents par rapport à ceux indiqués dans le rapport précité du FMI. Cette différence s'explique certainement par le fait que les indicateurs retenus par la Banque mondiale ne tiennent pas encore compte des derniers chiffres actualisés, mais ne mettent nullement en cause les conclusions de l'analyse.

est restée viable. Toutefois, le risque de surendettement considéré d'abord comme « faible » par le FMI est désormais jugé « modéré »<sup>93</sup>.

Dans un autre pays présentant une période assez longue de mise en place des C2D (depuis 2002), à savoir la Mauritanie, les services de la Banque mondiale et du FMI observent une détérioration continue de l'AVD. La dépendance de la Mauritanie vis-à-vis de ses ressources minérales (fer), ses relations privilégiées avec les pays du Golfe et le fait qu'elle ait un moment caressé l'espoir de devenir exportatrice de pétrole, ne sont pas étrangers à un comportement de fuite en avant marqué par le maintien d'un recours à l'endettement. Le risque de surendettement de la Mauritanie est considéré en 2014 comme étant élevé (prise en compte d'un endettement nouveau auprès du Koweït et de l'Arabie saoudite), ce qui représente un déclassement par rapport au risque modéré de surendettement constaté lors de l'AVD réalisée en 2012<sup>94</sup>.

Les effets du C2D sur le désendettement et la gestion de la dette apparaissent quasi nuls en Mauritanie. Les montants de dettes annulées par la France sont faibles au regard de l'endettement extérieur global ; la lecture du tableau 9 présenté ci-avant montre que l'encours de la dette auprès de la France effaçable par la mise en œuvre du C2D est de 5 % du PIB en 2003 pour un encours total de la dette estimé au même moment à 132 % du PIB. La France est ici un petit bailleur : ses contributions financières, grandement appréciées, restent modestes, même si elles sont supérieures à 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 – Initiative d'allègement de la dette multilatérale) ne sont pas venus à bout du risque de surendettement qui continue à peser sur les relations entre l'État et ses partenaires malgré la surveillance du FMI. En effet, il a été rapporté à l'équipe d'évaluation, lors de la mission de terrain, l'existence d'une dette « dormante » à l'égard du Koweït, d'un dépôt du Fonds saoudien de 300 millions USD (2015) dont le statut n'a pu être clarifié, ainsi que d'une inconnue sur le statut précis des engagements de la Mauritanie auprès d'autres partenaires non membres du Club de Paris.

93 Voir entre autres l'analyse de viabilité de la dette (AVD) du Cameroun, développée dans le Rapport du FMI n°14/212 de juillet 2014.

94 Voir entre autres l'analyse de viabilité de la dette (AVD) de la Mauritanie, développée dans le Rapport du FMI n°15/35 de février 2015.



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

### **Conclusion**

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

#### **2.5.4. Autres effets positifs ou négatifs du C2D**

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

Le cas de l'appui au programme PNDSE en Mauritanie constitue un exemple de programme soutenu dans la durée, sans discontinuité depuis 2003 au travers des deux premiers C2D (PNDSE I), puis du troisième C2D (PNDSE II) et encore aujourd'hui. La concentration

des moyens sur le secteur de l'éducation a également permis d'élargir les appuis au secteur de la formation technique et professionnelle qui se situent dans la continuité du domaine pris en compte. Le cas du programme VAINCRE sur la décentralisation et le développement local relève de la même préoccupation. La première phase du programme a concentré ses interventions sur deux régions (Assaka et Guidimakha) où la méthode d'intervention a pu être rodée, interventions qui ont pu être étendues par la suite à d'autres provinces dans le cadre du quatrième C2D.

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

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

Dans certains pays, les C2D ont permis à l'aide française d'accéder à la table de discussion de groupes de bailleurs sur des thèmes stratégiques. C'est particulièrement le cas au Mozambique au travers des contributions du C2D *via* des ABG affectées à la stratégie nationale de réduction de la pauvreté (PARPA)<sup>95</sup>. Le volet ABG au soutien macroéconomique et aux réformes a en effet permis à la France d'acquiescer un siège au sein du groupe (G17) des bailleurs intervenant au Mozambique sous forme d'aide budgétaire et d'impliquer la France dans le dialogue politique avec le gouvernement mozambicain sur la conduite des réformes de l'État et le suivi des progrès en matière de lutte contre la pauvreté.

Les C2D ont également parfois permis à l'AFD de préparer le terrain et d'ouvrir la voie à des appuis ultérieurs de plus grande ampleur avec ses instruments classiques de financement (prêts souverains). L'intervention modeste sur le secteur de l'éducation au Burundi (2011-2014) a permis à l'AFD de mettre en place de nouveaux soutiens sur le même secteur (ABS de 10 millions EUR en 2013-2014), renforçant ainsi la concentration des appuis français sur ce secteur. On constate que dans les pays où l'AFD a une activité importante de prêts, le fait que le C2D prenne la forme de subventions renforce la visibilité de l'instrument et son image auprès du pays partenaire. Au Congo, le C2D est vécu, aussi bien par les autorités que par l'AFD, comme une phase pilote que les activités de prêts vont permettre de poursuivre. De même, les C2D ont aussi permis d'avoir un effet de levier sur d'autres bailleurs en vue de la continuation des projets une fois le C2D clôturé. En ce sens, le C2D a pu être conçu comme un dispositif financier pilote, ouvrant la voie à des cofinancements et des levées des fonds avec d'autres bailleurs.

Enfin, la prise en charge par les C2D de dépenses évaluées toutes taxes comprises (TTC) constitue une évolution majeure. Jusqu'à présent, la pratique de l'AFD (tout comme celle du MAEDI pour les projets du FSP) était d'évaluer le coût de ses interventions et donc de ses concours (aide projet, aide programme) hors taxes (HT). Cette pratique, encore largement partagée par les bailleurs (la Banque mondiale a récemment modifié sa pratique), comporte plus d'inconvénients que d'avantages : (i) elle crée une distorsion dans l'économie des pays en gonflant le secteur hors taxes (source d'incitation à la fraude), (ii) elle complique le mode de fonctionnement des projets (titres d'exonération à produire) et enfin, (iii) elle oblige les gouvernements des pays à prendre à leur charge le montant des taxes qui souvent n'avait pu être budgété en conséquence. Par ailleurs, la prise en charge de dépenses évaluées TTC (taxes à

95 Cf. évaluation du C2D au Mozambique, rapport d'évaluation, Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement (IRAM) et réseau IMPACT, mars 2006.

l'importation pour les équipements, TVA) revient *in fine* à subventionner les budgets nationaux du montant de ces taxes, ce qui constitue un financement budgétaire non négligeable, les taux de TVA atteignant ou dépassant maintenant dans une majorité de pays africains la barre des 20 %. Cette évolution de la pratique de l'AFD est appelée à servir de bonne pratique vis-à-vis d'autres institutions/bailleurs d'aide, comme l'évolution récente de la Banque mondiale sur cette question semble le montrer.

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

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

La mise en œuvre des C2D et la définition des pays éligibles sont sujets à différentes situations qui soulèvent différentes questions. Tout d'abord, une question de fond se pose quant à l'équité de traitement vis-à-vis de pays dont le montant des créances n'a pas été considéré comme suffisant pour faire l'objet de C2D. Le cas de petits pays a été cité (Cabo Verde) dont le montant des créances a été jugé trop faible. Certains pays ont pu bénéficier de mesures d'annulation sèche (Haïti, Sao Tomé), d'autres non (Cabo Verde). Ensuite, se pose la question du « risque moral » : le C2D venant en aide à des pays très endettés, ce sont principalement les pays ayant opéré une gestion non soutenable / plus laxiste de leur dette qui ont bénéficié de l'instrument. Cette critique n'est pas propre au C2D, mais concerne la

majorité des mécanismes d'annulation de dette. Enfin, le C2D tend à créer une distorsion forte des allocations entre pays prioritaires de l'aide française, avec une concentration géographique de l'aide sur les pays à C2D et, en particulier, les PRI<sup>96</sup>. Par exemple, les versements C2D en Côte d'Ivoire avoisinent 225 millions EUR par an, soit un montant supérieur à l'enveloppe annuelle du programme 209 du MAEDI (subventions) allouée aux pays pauvres prioritaires (PPP) ces dernières années.

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

## Conclusions

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

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

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

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

C42 : dans peu de pays, la question de la durabilité des programmes financés sur C2D, et plus généralement celle de l'après-C2D, ont été envisagées.

96 Voir *supra* sur ce point la section concernant le respect du principe d'additionnalité des C2D.



### 3. Conclusions

Le C2D a eu une double vocation. D'une part, il devait concrétiser l'engagement de la France d'annuler les dettes restantes de 18 PMA et PRI à la suite de l'atteinte du point d'achèvement de l'Initiative PPTE. Le C2D a rempli cet objectif. Entre 2001 et 2014, les différents C2D mis en place ont permis d'annuler près de 1,66 milliard EUR tout en respectant, dans la grande majorité des cas, les échéanciers et les modalités d'exécution financière prévus par les différents contrats C2D signés avec les autorités des États. Sur l'ensemble de la période étudiée, le dispositif a donc fonctionné et permis de traiter des montants significatifs de dettes (Conclusion C3). Néanmoins, cela n'a pas permis de produire un effet notable sur la réduction du niveau d'endettement des pays bénéficiaires du fait du faible poids des créances C2D dans leur endettement total, et d'une pression de la dette largement allégée en amont de la signature des C2D, s'inscrivant dans le cadre de l'Initiative PPTE (C1, C37).

D'autre part, les spécificités du C2D par rapport aux annulations sèches de dettes devaient lui permettre de flécher les marges de manœuvre créées vers les objectifs de lutte contre la pauvreté. Sur ce point également, le C2D a été une réussite<sup>97</sup>. Les fonds issus des refinancements en dons ont été effectivement et très majoritairement fléchés vers des projets s'inscrivant dans les priorités de la France et des pays partenaires en matière de lutte contre la pauvreté (C1, C11). Ils ont principalement financé les domaines des infrastructures, de l'éducation et de la santé<sup>98</sup>. Les quatre domaines cibles identifiés dans la doctrine C2D<sup>99</sup> représentent 57 % du total des montants approuvés. Une part relativement importante (27 %) porte sur des soutiens non affectés (C4, C5, C6).

Au-delà de ces objectifs premiers d'annulation de dettes et de sécurisation des fonds, le C2D s'est également doté de principes directeurs ambitieux et innovants devant permettre de moderniser les outils de la politique de développement de la France. Ces principes, construits

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

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

99 À savoir : (i) l'éducation de base et la formation professionnelle, (ii) les soins de santé primaires et la lutte contre les grandes endémies, (iii) les équipements et infrastructures des collectivités locales, (iv) l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles.

et précisés au « fil de l'eau » (C3), concernent l'association de la société civile, l'additionnalité des versements C2D avec les autres outils de l'APD, l'insertion dans les priorités nationales ou encore l'application des principes internationaux d'efficacité de l'aide. Leur application effective a été assez variable dans le cadre des C2D, rencontrant certaines difficultés de mise en œuvre.

Les principes d'insertion dans les priorités nationales (C11), de coordination et d'harmonisation avec les autres bailleurs de fonds – notamment lorsque le C2D a recouru à des instances multi-bailleurs (C10) – et de prévisibilité (C13) ont été respectés. Cette prévisibilité représente même un des principaux atouts du dispositif pour les autorités nationales et les opérateurs de terrain. En revanche, le niveau d'association de la société civile est resté en deçà de l'ambition exprimée dans la doctrine (C8, C9), les efforts en matière de transparence et de redevabilité ont été insuffisants que ce soit au niveau global ou au niveau des pays (C14), et l'additionnalité n'a pas été pleinement respectée dans un contexte de baisse tendancielle des crédits de l'APD, ce qui a pesé sur la perception et la légitimité de l'instrument (C29, C30, C31). De même, les démarches de capitalisation et de partage ont été relativement marginales, la logique de cloisonnement entre les différents C2D restant assez forte notamment en ce qui concerne le suivi-évaluation (C23, C24, C25, C26). L'appropriation des C2D par les autorités nationales est restée partielle et variable selon les pays, mais aussi du fait que l'on est en présence d'un processus politique de négociation ou bien des modalités techniques de mise en œuvre (C5, C12).

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

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

Le suivi-évaluation, articulé au niveau central et au niveau des pays, a globalement été performant. Les modalités de suivi-évaluation reposent sur deux niveaux : (i) le niveau global qui pilote, suit et évalue le dispositif à l'échelle de l'ensemble des pays, et (ii) le niveau pays dans



lequel les instances dédiées exercent ces fonctions à l'échelle des différents programmes. Au niveau global, le suivi financier des opérations a bien fonctionné, quoique limité aux opérations de premier niveau (C23), et a permis d'orienter le dispositif, parfois en adaptant la doctrine, notamment au gré des difficultés rencontrées. Le dispositif C2D s'est révélé relativement souple en la matière, en tentant d'assurer la cohérence au niveau global. Au niveau des pays, l'architecture institutionnelle et les modalités d'exercice du suivi-évaluation ont connu des traductions locales variables (C24).

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

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

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

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

## 4 Recommandations

### 4.1. La doctrine C2D

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

L'ensemble des recommandations présentées ci-après et, en particulier, les quatre suivantes pourraient faire l'objet d'une présentation pour validation en comité de pilotage central de la doctrine des C2D, afin de stabiliser certains concepts et principes, d'entériner certaines évolutions et de permettre d'aboutir à un cadre de mise en œuvre plus adapté aux C2D en cours ou en devenir.

##### **Traduction opérationnelle**

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

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

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

### **Traduction opérationnelle**

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

### **4.1.3. Approfondir et formaliser les stratégies de renforcement institutionnel**

L’enjeu du renforcement des capacités institutionnelles dans les pays bénéficiaires est une des conditions de la pérennité des actions engagées sous C2D et, à ce titre, doit faire l’objet d’une attention accrue. Le renforcement des capacités institutionnelles pourrait constituer un domaine d’intervention à part entière des C2D, au même titre que les quatre autres secteurs présentés dans la doctrine, permettant notamment de formaliser l’engagement des C2D dans ce domaine, mais surtout de mener des actions de renforcement allant au-delà de la seule gestion des programmes. Cela implique en parallèle de définir la notion de capacités institutionnelles et son champ, sachant que ce dernier ne se limite pas uniquement aux compétences de gestion. Il est également pertinent de ne pas limiter cette stratégie aux seuls acteurs institutionnels, mais au contraire de l’élargir à l’ensemble des acteurs impliqués dans les C2D (corps intermédiaires, organisations professionnelles, société civile, etc.).

### **Traduction opérationnelle**

Le renforcement des capacités institutionnelles doit faire l’objet d’un secteur ou domaine d’intervention dédié au sein des C2D, à l’instar des quatre autres secteurs ciblés initialement par la doctrine. La notion doit également être définie, et ce avec une conception élargie des acteurs et des domaines de compétence concernés.

#### **4.1.4. Formaliser le rôle de la société civile, et notamment celle du Sud, afin de renforcer et clarifier sa participation aux phases de préparation, de mise en œuvre et de suivi des C2D**

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

##### **Traduction opérationnelle**

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

Par ailleurs, la diversité des C2D implique d'envisager plusieurs modalités opérationnelles pour la participation de la société civile, en s'efforçant de dépasser sa seule présence au sein du COS.

### **Traduction opérationnelle**

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

La société civile peut également se voir attribuer un rôle plus important. Cet élargissement de son mandat peut prendre deux directions. D'une part, la société civile pourrait être associée à la phase de préparation et de négociation des C2D. D'autre part, elle pourrait jouer le rôle de médiateur en matière de communication et d'information sur les C2D. En effet, elle pourrait être l'acteur pivot en matière de double échange d'informations, à savoir : (i) la remontée d'informations depuis le « terrain », constituant le niveau de mise en œuvre des C2D, vers les instances de pilotage des C2D, et (ii) la communication sur les C2D depuis les sources institutionnelles d'informations vers les acteurs de « terrain » et les bénéficiaires. Cela permettrait également de répondre à la faible visibilité et à la mauvaise connaissance des C2D.

### **Traduction opérationnelle**

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

#### **4.1.5. Préciser le concept d'additionnalité dans la doctrine**

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

### Traduction opérationnelle

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

## 4.2. Mise en œuvre : gestion, moyens et durabilité

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

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

### Traduction opérationnelle

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

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

##### *Au niveau des instances de pilotage et de mise en œuvre des C2D des pays bénéficiaires*

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

- la gestion externalisée de certains C2D, passant par la mise en place d'unités de gestion de projet, engendre des coûts de gestion justifiés en termes d'efficacité d'intervention, mais qui pourraient être intégrés aux dépenses courantes de l'administration au fur et à mesure ;
- un certain nombre de cadres de l'administration du pays impliqués dans la mise en œuvre du(des) C2D reçoivent des avantages qui posent déjà et poseront dans le futur des problèmes de soutenabilité pour capitaliser sur les compétences acquises, et de maintien de ces cadres au sein de l'administration ;



- même si elle présente des risques opérationnels à l'égard de l'efficacité de gestion, une plus grande intégration des modalités de gestion des C2D au sein de l'administration pourrait contribuer au renforcement des capacités (formation des fonctionnaires, audits organisationnels, etc.).

### *Conduire une réflexion sur les dispositifs de gestion des C2D*

#### **Traduction opérationnelle**

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

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

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

#### **Traduction opérationnelle**

Pour la dernière génération de C2D en cours ou à venir, il serait opportun de réévaluer ces besoins (y compris financiers) et d'adapter les moyens humains en fonction de la charge réelle de travail que représentent les C2D pour l'AFD.

---

### 4.3. Suivi, capitalisation et communication

---

#### 4.3.1. Définir des modalités de suivi de l'exécution et de l'impact des C2D sur l'ensemble de l'aide française pour les 18 pays bénéficiaires du dispositif

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

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

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

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

### **Traduction opérationnelle**

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

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

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

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

Par ailleurs, dans une logique de promotion ou du moins d'information sur l'instrument, les principaux enseignements de l'étude mais aussi d'une évaluation d'impact si celle-ci devait être réalisée, pourraient faire l'objet d'une publication (traduite en anglais), qui pourrait permettre de vulgariser et d'informer la communauté des bailleurs de fonds sur le mécanisme C2D, ses forces et ses limites. Ce travail paraît tout à fait pertinent, notamment si des initiatives d'allègement de dettes des PPTE devaient être reconduites dans le futur.

### **Traduction opérationnelle – volet « communication »**

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

### **Traduction opérationnelle – volet « capitalisation »**

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

## Liste des sigles, acronymes et abréviations

<b>ABG</b>	Aide budgétaire globale
<b>ABS</b>	Aide budgétaire sectorielle
<b>AFD</b>	Agence Française de Développement
<b>AID</b>	Association internationale de développement
<b>ANO</b>	Avis de non-objection
<b>APD</b>	Aide publique au développement
<b>AVD</b>	Analyse de viabilité de la dette (FMI)
<b>BAfD</b>	Banque africaine de développement
<b>BdF</b>	Banque de France
<b>BCEAO</b>	Banque centrale des États de l’Afrique de l’Ouest
<b>BM</b>	Banque mondiale
<b>C2D</b>	Contrat de désendettement et de développement
<b>CAD</b>	Comité d’aide au développement (OCDE)
<b>CDP</b>	Cadre de partenariat
<b>CEFEB</b>	Centre d’études financières, économiques et bancaires (AFD)
<b>CICID</b>	Comité interministériel de la Coopération internationale et du Développement
<b>CIEP</b>	Centre international d’études pédagogiques
<b>CISPI</b>	Commission interministérielle chargée du suivi des programmes conclus avec les institutions financières internationales (RDC)
<b>COCAC</b>	Conseiller de coopération et d’action culturelle (voir SCAC)
<b>COFIL</b>	Comité de pilotage
<b>COS</b>	Comité d’orientation stratégique ou Comité d’orientation et de suivi (COS), selon le cas (contexte)

<b>CP</b>	Crédits de paiement
<b>CPAR</b>	<i>Country Procurement Assessment Report</i>
<b>CPIA</b>	<i>Country Policy and Institutional Assessment</i> (Banque mondiale)
<b>CRF</b>	Croix-Rouge française
<b>CSCI</b>	Convention de la société civile ivoirienne
<b>CSLP</b>	Cadre(s) stratégique(s) de lutte contre la pauvreté
<b>CTB</b>	Comités techniques bilatéraux
<b>CTR</b>	Comité technique de suivi et d'évaluation des réformes
<b>CTSP</b>	Cellule technique de suivi des programmes (logée au ministère guinéen de l'Economie et des Finances)
<b>DCP</b>	Document cadre de partenariat
<b>DFID</b>	<i>Department For International Development</i> (Royaume-Uni)
<b>DGCID</b>	Direction générale de la Coopération internationale et du Développement
<b>DGM</b>	Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international
<b>DGT</b>	Direction générale du Trésor
<b>DSRP</b>	Document stratégique de réduction de la pauvreté
<b>EUR</b>	Euro
<b>FAPBM</b>	Fondation pour les aires protégées et la biodiversité de Madagascar
<b>FCE</b>	Fonds de concours commun pour le secteur éducatif
<b>FED</b>	Fonds européen de développement
<b>FF</b>	Franc français
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>FoCEB</b>	Fonds commun pour l'éducation de base (Guinée)
<b>FPRCI</b>	Fondation pour les Parcs et Réserves en Côte d'Ivoire
<b>FRPC</b>	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FMI)
<b>FSP</b>	Fonds de solidarité prioritaire

<b>FTI-EPT</b>	Initiative <i>Fast Track</i> de l'Éducation pour tous
<b>GAVI</b>	<i>Global Alliance for Vaccines and Immunization</i>
<b>GPE</b>	<i>Global Partnership for Education</i>
<b>HT</b>	Hors taxes
<b>IAMD</b>	Initiative d'allègement de la dette multilatérale
<b>IFAC</b>	Institut de formation, d'animation et de conseil
<b>IFI</b>	Institution(s) financière(s) internationale(s)
<b>IGF</b>	Inspection générale des finances
<b>KfW</b>	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (Allemagne)
<b>KIDDP</b>	<i>Kenyan Italian Debt for Development Program</i>
<b>LF</b>	Loi de finances
<b>MAE</b>	Ministère des Affaires étrangères
<b>MAEDI</b>	Ministère des Affaires étrangères et du Développement international
<b>MDBS</b>	Mécanisme d'appui budgétaire multi-bailleurs ou Multi Donors Budgetary Support (en anglais)
<b>MINEFI</b>	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
<b>MOA</b>	Maîtrise d'ouvrage
<b>MOFEP</b>	<i>Ministry of Finances and Economic Planning</i> (Ghana)
<b>MoU</b>	<i>Memorandum of Understanding</i>
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>ODD</b>	Objectifs de développement durable (ONU)
<b>OMD</b>	Objectifs du Millénaire pour le développement (ONU)
<b>OMS</b>	Organisation mondiale de la santé
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>OSC</b>	Organisation de la société civile

<b>PAF</b>	<i>Performance Assessment Framework</i>
<b>PARPA</b>	Stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté au Mozambique
<b>PED</b>	Pays en développement
<b>PEFA</b>	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
<b>PFDD</b>	Plate-forme dette et développement
<b>PFIAD</b>	Plate-forme d'information et d'action sur la dette au Cameroun
<b>PMA</b>	Pays les moins avancés (ONU)
<b>PME</b>	Partenariat mondial pour l'éducation
<b>PNDP</b>	Programme national de développement participatif (Cameroun)
<b>PNDSE</b>	Programme national de développement du secteur éducatif (Mauritanie)
<b>PPP</b>	Pays pauvres prioritaires (de l'aide au développement française)
<b>PPTE</b>	Pays pauvres très endettés
<b>PRI</b>	Pays à revenu intermédiaire (classification Banque mondiale)
<b>PSDEF</b>	Programme sectoriel de développement de l'éducation et de la formation
<b>PTF</b>	Partenaires techniques et financiers
<b>RAP</b>	Rapport annuel de performances
<b>RDC</b>	République démocratique du Congo
<b>SCBCM</b>	Service du contrôle budgétaire et comptable (MINEFI)
<b>SCAC</b>	Service de coopération et d'action culturelle (service des ambassades de France à l'étranger)
<b>SE</b>	Services économiques de la DGT à l'étranger
<b>SIDA</b>	Syndrome d'immunodéficience acquise
<b>SNPC</b>	Système de notification des pays créanciers (OCDE)
<b>SWAP</b>	<i>Sector Wide Approach</i>
<b>TTC</b>	Toutes taxes comprises
<b>UCP</b>	Unité de coordination de projet



<b>UE</b>	Union européenne
<b>UNICEF</b>	<i>United Nations International Children’s Emergency Fund</i>
<b>USD</b>	Dollar américain
<b>VAN</b>	Valeur actuelle nette
<b>VIH</b>	Virus de l’immunodéficience humaine
<b>ZSP</b>	Zone de solidarité prioritaire (liste de pays arrêtée par le gouvernement français)





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

### Évaluation conjointe du ministère des Affaires étrangères et du Développement international, du ministère de l'Économie et des Finances et de l'Agence Française de Développement

En 2001, la France a initié la politique des contrats de désendettement et de développement (C2D), afin de concrétiser son engagement pris à Cologne en 1999 de consentir à un effort bilatéral additionnel à l'initiative « Pays pauvres très endettés » (PPTE) en annulant la totalité de ses créances d'aide publique au développement (APD) pour les pays engagés dans ladite initiative. Cet effort bilatéral additionnel porte sur un montant total de dettes supérieur à 5,3 milliards d'euros, lequel vient s'ajouter aux 20 milliards d'euros de dettes annulées par la France au titre de sa contribution à l'initiative PPTE.

Dispositif inédit, souvent peu connu et mal compris, le C2D est un mécanisme de refinancement sous forme de dons des créances d'APD remboursées par les pays débiteurs. En 14 ans de mise en œuvre, les C2D ont permis de refinancer en dons plus de 1,6 milliard d'euros de dettes dans 18 pays, soit une masse financière représentant un tiers des dettes à traiter.

Avec ce dispositif, la France a souhaité sécuriser l'utilisation des marges de manœuvre dégagées par l'allègement de la dette, afin de garantir sa contribution effective aux objectifs de lutte contre la pauvreté et de développement socioéconomique des pays partenaires. Le C2D traduit également la volonté de moderniser l'APD française et ses outils, favorisant notamment une plus grande appropriation de l'aide par les pays partenaires. De fait, l'aide apportée s'inscrit dans les stratégies nationales, et un dialogue politique soutenu et continu est mené avec les pays bénéficiaires pour s'accorder sur la façon dont les fonds reversés seront déployés.

La revue de la politique du C2D entre 2001 et 2014, confiée à un bureau d'études indépendant, présente la doctrine du C2D et le mécanisme associé mis en œuvre, pour en dresser le bilan sur la période considérée et tirer des enseignements. Une série de préconisations sont proposées dans le présent rapport, visant à améliorer la politique du C2D, sa mise en œuvre, ainsi que son suivi et son évaluation.

Auteurs :

Fabio d'AVERSA, Alice BORDREUIL, Daniel VOIZOT (PwC)

AFD, direction Études, recherches et savoirs (ERS) – division Évaluation et capitalisation (EVA)