

Résumé d'évaluation

Fonds d'études et de pilotage 1 et 2

Pays : Côte d'Ivoire

Secteur : institutionnel

Évaluateur : CA 17 International
Date de l'évaluation : Septembre 2021

Données clés de l'appui AFD

Numéro de projet : CCI N° CCI1349 01 L et CCI N°1644 01 J

Montant : 28.800.000 € sur financement du 1er et 2ème C2D

Taux de décaissement : 100%

Signature de la convention de financement :

01/12/2012 (FEP 1) et 02/08/2019 (FEP 2)

Date d'achèvement : initialement au 30/10/2019, portée au 30/06/2020 (FEP 1) / initialement au 31/12/2023 (FEP 2)

Durée : 90 mois (FEP 1) ; 53 mois (FEP 2)



Contexte

La France et la Côte d'Ivoire ont signé un accord bilatéral le 24 juillet 2012 portant sur une annulation de dette de 913 millions d'euros. L'allègement additionnel se concrétise par la signature d'un contrat de désendettement et de développement (C2D).

Le premier C2D d'un montant de 630 millions d'euros concerne la période 2012-2015 et est aligné sur le Plan national de développement, qui est la référence en matière de stratégie de développement. Les secteurs éligibles au C2D sont l'éducation, formation et insertion ; la santé ; l'agriculture et environnement ; le développement urbain, eau et assainissement ; l'infrastructures routières et ferroviaires ; et la Justice.

Le second C2D est signé le 3 décembre 2014 pour un montant de 1 125 M€ couvrant la période 2014-2020. Les six secteurs éligibles sont l'éducation-formation-emploi ; la santé ; l'agriculture, développement rural et biodiversité, le développement urbain, décentralisation, eau et assainissement ; l'infrastructure de transport ; et la justice.

Dans le cadre des deux premiers contrats, les autorités françaises et ivoiriennes ont fait le choix de réserver une partie des fonds issus des C2D pour le financement d'un volet transversal intitulé fonds d'études et de pilotage (FEP). C'est dans la perspective d'appuyer la mise en œuvre des contrats C2D successifs que l'AFD a financé le concours CCI 1349 (FEP 1) et le CCI 1644 (FEP 2). La mise en œuvre de ce FEP s'est traduite par la signature de deux conventions d'affectation représentant un volume total de 28,8 M EUR.

Intervenants et mode opératoire

- Maitrise d'ouvrage : Secrétariat Technique du C2D
- Pilotage : agence locale de l'AFD et ST-C2D

Objectifs

L'objectif global de ces FEP est de permettre une mise en œuvre satisfaisante du C2D, et in fine de s'assurer que les ressources libérées par l'effort additionnel d'annulation de dette de la France à l'égard de la Côte d'Ivoire soient utilisées aux fins auxquelles elles ont été destinées, dans le respect des principes de transparence, de contrôle et d'efficacité.

Pour répondre à cet objectif, **les FEP s'articulent directement avec les aides-projets financées dans le cadre du C2D à travers :**

- Le financement d'études nécessaires à l'instruction des projets (ex : études de faisabilité, APS, APD, DAO) ;
- Le financement de frais de fonctionnement d'unités de gestion de projet (avant une prise en charge par le projet) ;
- Le financement d'assistances techniques ponctuelles,

Les FEP financent également des appuis transversaux tels que :

- Le financement d'activités visant l'homogénéisation et l'amélioration des modalités de contrôle et de suivi des projets C2D (ex : auditeur externe) ;
- Le financement des frais de fonctionnement de certains acteurs clés du dispositif C2D : Secrétariat Technique C2D, Cellule C2D de la direction des marchés publics, contrôleurs financiers et agents comptables des CSP ;
- L'appui annuel à la Convention de la Société Civile Ivoirienne pour lui permettre d'assurer un suivi indépendant des projets du C2D.

Appréciation de la performance

Pertinence

Sur le volet études, l'outil a permis de financer une large gamme d'activités (études de faisabilité, AMO, colloques) en lien avec les projets en instruction ou en cours d'exécution. **Les études de préparation de projets financées dans le cadre du FEP représentent une part limitée de l'enveloppe des FEP** (33 % du FEP 1 et 26 % du FEP 2) et nécessitent à la base un portage politique. Sur le volet pilotage, le FEP est l'outil principal permettant aux structures en charge du pilotage du C2D de fonctionner.

Efficacité

La grande diversité des actions financées sur les FEP (contrats de prestations intellectuelles, frais de fonctionnement, travaux préparatoires, organisation de colloques...) témoigne de la **forte capacité d'adaptation de l'outil aux différents besoins des acteurs du C2D**.

Cependant, l'efficacité pourrait être améliorée au niveau du suivi exercé par le ST-C2D autant sur les actions financées dans le cadre du FEP que sur les projets C2D de façon plus globale. D'une part, malgré l'ancrage du ST-C2D à la Primature et l'identification régulière des difficultés rencontrées sur la mise en œuvre des projets, certains points de blocage demeurent, notamment ceux liés à la technicité des études qui nécessitent une expertise sectorielle pour l'obtention de l'ANO de l'AFD ou ceux liés à l'application des procédures par les CSP / UCP. D'autre part, **l'utilisation non optimale des outils de pilotage du FEP (Budget, PAA, PPM), notamment sur le volet études, a limité le suivi précis de l'avancée des prestations par le ST C2D**, tant au niveau technique (analyse qualitative limitée sur l'impact des études sur les projets) qu'au niveau financier (analyse limitée sur les disponibilités budgétaires en temps réel).

En termes d'harmonisation des pratiques dans le cadre du C2D, le FEP 1 a notamment financé l'élaboration du Manuel de Procédure du C2D qui est l'outil de référence pour la mise en œuvre des projets C2D.

Enfin, l'analyse a posteriori montre que les ressources initialement prévues pour le fonctionnement des instances de gouvernances (normalement issu du volet pilotage des FEP) ont été complétées par une partie des ressources du volet études du FEP 1 et une partie des ressources issues de la régie d'avance (fonds alimenté par les produits de rémunération du compte séquestre du C2D logé à la BCEAO). Par ailleurs, les délais longs de validation des forfaits de fonctionnement contribuent à limiter l'exercice du suivi du ST-C2D et de la CSCI car cela engendre des retards dans la réalisation de certaines activités.

Efficience

L'efficience des études et des prestations intellectuelles financées dans le cadre du FEP est limitée du fait de **délais de passation de marchés particulièrement longs** et qui ne cessent d'augmenter sur les dernières années, en dépit d'un renforcement de compétences auprès de la DMP, des UCP/CSP et du ST-C2D.

Impact

Rapporté au volume total des contrats C2D, **le poids de ces études de préparation de projet financées par le FEP reste minime** (1 % pour le premier C2D et 0,22% pour le second C2D). Cet aspect montre que **la plus-value offerte par l'outil FEP (possibilité de préfigurer des projets en amont de la signature des conventions d'affectation) reste limitée à certains projets**.

Le FEP a permis de nourrir un dialogue politique et de contribuer à l'élaboration de certaines politiques sectorielles. C'est le cas notamment au niveau des secteurs de la gouvernance, de l'éducation et de la justice à travers le financement d'études majeures ayant permis de renforcer les politiques sectorielles. De plus, **le FEP est essentiel pour la gouvernance et la redevabilité du C2D à travers le financement d'un auditeur externe couvrant la quasi-totalité des projets C2D**. Cependant, sur ce point, la redevabilité pourrait être améliorée par un meilleur suivi des recommandations des audits externes, cette limite est la conséquence de **l'absence de la fonction d'audit interne au sein du ST-C2D**. Par ailleurs, malgré l'importance des revues sectorielles dans le dialogue politique, il n'en demeure pas moins que **l'expression du dialogue politique s'exprime particulièrement dans le cadre de rencontres entre le Cabinet du Premier Ministre, les ministères sectoriels et l'AFD**.

Sous l'impulsion du FEP, la perception de la société civile par les acteurs institutionnels nationaux s'est fortement améliorée sur la période du fait de la multiplication des actions de sensibilisation mais aussi de l'implication des autorités dans les activités mis en œuvre par la CSCI.

Viabilité/durabilité

L'appropriation du projet est marquée par l'évolution du FEP entre les deux périodes de mise en œuvre. Sur le volet études, la flexibilité du FEP pour financer une large gamme de prestations nécessaires au C2D démontre **une capacité d'adaptation aux besoins contextuels**. Sur le volet pilotage, l'évolution de la prise en charge des dépenses structurelles à travers le mode forfait démontre une capacité de proposer des solutions d'amélioration du fonctionnement du FEP. La durabilité du FEP est liée à la mise en œuvre du C2D. Au-delà de la mise en œuvre du troisième et dernier contrat C2D, **la durabilité des instances du C2D sera liée à la capacité de ces instances à animer le dialogue sectoriel avec un panel plus large de partenaires**.

Recommandations

L'évaluation dresse deux types de recommandations.

Les premières sont les leçons tirées pour le FEP 3 :

- Afin de permettre au ST-C2D d'assurer le suivi des études financées dans le cadre du FEP en temps réel, il serait nécessaire de préciser la procédure relative au circuit d'identification et de validation du financement des études sur le FEP en mettant l'accent sur les points suivants :
 - Assurer la remontée annuelle (ou bi-annuelle) des besoins en études en amont de l'élaboration du PAA du FEP ;
 - Consolider annuellement (avec une actualisation à mi-année si nécessaire) le PPM / PAA du FEP par le ST-C2D avant envoi à la DMP (pour le PPM) et à l'AFD (pour le PPM et le PAA) ;
 - Centraliser l'envoi des demandes d'ANO des études FEP au niveau du ST-C2D ;
 - Actualiser le montant des engagements sur le budget du FEP dès la signature des contrats de prestations.
- S'assurer que le FEP reste un outil flexible permettant la prise en charge de besoins d'études au fil de l'exécution des projets ;
- Maintenir et accentuer la possibilité de financer sur FEP des assistances techniques mobilisables en amont des conventions d'affectations
- Assurer un suivi des recommandations de l'audit à travers la mise en place d'une fonction de contrôle interne au sein du ST C2D en vue de faire un suivi des recommandations des audits et d'appuyer les CSP / UCP pour le respect des procédures ;
- Anticiper la fin de la contractualisation de l'auditeur externe tout en proposant une prolongation du contrat pour couvrir l'exercice de l'année 2021 ;
- Laisser une flexibilité sur le volet forfait pour financer les besoins liés au suivi des projets du C2D 3 ;
- Pour la partie forfait, anticiper la préparation des PAA du ST C2D et de la CSCI et clarifier la possibilité d'utiliser les reliquats de l'année n-1.

Les deuxièmes sont les recommandations au ST/C2D et à l'AFD pour la consolidation des acquis des FEP et les interventions futures :

- Poursuivre les évaluations de projets en intégrant la société civile dans les comités d'évaluation ;
- Produire un bilan annuel des principaux résultats des évaluations diffusé grâce au service communication du ST C2D ;
- Pérenniser l'organisation des revues sectorielles annuelles portées par la Primature ;
- Intégrer à mi-mandat du 3ème C2D une étude pour la mise en place d'une structure pérenne qui prendra le relais du ST C2D dans ses fonctions post C2D ;
- Pérenniser le rôle de la DMP en tant qu'appui-conseil auprès des Ministères sectoriels.