



# REVUE DE LA POLITIQUE DU CONTRAT DE DÉSENDETTEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT (C2D) *SYNTHÈSE*

RAPPORT D'ÉVALUATION

N° 134



Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement  
et du développement international

2016

Le rapport complet de l'évaluation et ses annexes sont disponibles en ligne sur le site France Diplomatie [www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-publications/publications/enjeux-planetaires-cooperation/evaluations/](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-publications/publications/enjeux-planetaires-cooperation/evaluations/)

Ils sont également disponibles sur :

- le site de la direction générale du Trésor :

[www.tresor.economie.gouv.fr/4600\\_les-rapports-de-lunite-devaluation-de-la-dg-tresor](http://www.tresor.economie.gouv.fr/4600_les-rapports-de-lunite-devaluation-de-la-dg-tresor)

- le site de l'Agence française de développement :

[www.afd.fr/home/publications/travaux-de-recherche/PublicationsExPost/evaluations-conjointes](http://www.afd.fr/home/publications/travaux-de-recherche/PublicationsExPost/evaluations-conjointes)

Ce document est la synthèse d'un rapport établi à la demande du ministère des Affaires étrangères et du Développement international, de la direction générale du Trésor et de l'Agence française de développement. Les analyses et les commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle.

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés, y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

### **Remerciements**

L'équipe d'évaluation remercie l'ensemble des personnes rencontrées et interrogées, en France et dans les pays partenaires visités, pour leur excellent accueil, leur disponibilité et l'ouverture de leurs réponses à nos questions.

Les consultants remercient également les membres du comité de pilotage pour les échanges constructifs et pour leur contribution à l'élaboration des différents rapports.

# REVUE DE LA POLITIQUE DU CONTRAT DE DÉSENDETTEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT (C2D)

*Synthèse*

Évaluation réalisée par :



Jean-Claude Berthélemy  
Alice Bordreuil  
Aurélien Cane  
Fabio D'Aversa (chef d'équipe)  
Iouri Marounov  
Rolf Meier  
Daniel Voizot



# Table des matières

<b>Préambule</b> .....	7
<b>Chapitre 1</b> Le C2D, une particularité française.....	8
1.1 Le C2D : un engagement additionnel de la France à l’initiative PPTE .....	8
1.2 Les objectifs du C2D : contribuer à la lutte contre la pauvreté et à la modernisation de l’APD française .....	8
1.3 Le mécanisme de remboursement-refinancement à l’œuvre dans les C2D .....	9
1.4 Processus et acteurs impliqués .....	11
<b>Chapitre 2</b> Enseignements tirés de la mise en œuvre des C2D .....	14
2.1 Bilan des treize ans de mise en œuvre du C2D .....	14
2.2 La politique du C2D : outil de l’APD et instrument de dialogue .....	17
2.3 Moderniser l’APD à travers un instrument innovant.....	19
2.4 L’efficacité opérationnelle des C2D .....	22
<b>Chapitre 3</b> Recommandations .....	29
3.1 Préconisations sur la doctrine C2D .....	29
3.2 Préconisations sur la mise en œuvre : gestion, moyens et durabilité .....	30
3.3 Préconisation sur le suivi, la capitalisation et la communication.....	32
<b>Sigles et abréviations</b> .....	33



# Préambule

La politique du contrat de désendettement et de développement (C2D), lancée en 2001, concrétise l'engagement bilatéral de la France, pris à Cologne en 1999, d'annuler la totalité de ses créances d'aide publique au développement (APD) pour les pays engagés dans l'initiative « Pays pauvres très endettés » (PPTTE), représentant un total de **5,33 milliards d'euros**. Après plus d'une décennie de mise en œuvre et plus de **1,66 milliard d'euros** de dettes annulées par ce mécanisme, la direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM) du ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI), conjointement avec la direction générale du Trésor (DG Trésor) et avec l'Agence française de développement (AFD), a souhaité conduire une revue de la politique des C2D.

Cette revue poursuit **quatre objectifs** :

- répondre à la demande du Parlement et de la Cour des comptes de réaliser une évaluation du C2D, portant notamment sur « l'opportunité de la dépense » et sa plus-value ;
- renforcer la redevabilité vis-à-vis de la société civile ;
- améliorer le pilotage du dispositif et la définition des C2D à venir ;
- jeter les bases d'un système de suivi-évaluation des C2D.

Cette revue vise à produire un jugement sur la plus-value et les effets propres des C2D, en portant un **regard sur la période 2001-2014 pour les dix-huit pays où des C2D ont été mis en place**. Pour ce faire, elle s'est concentrée, en particulier, sur les mécanismes de mise en œuvre du C2D, y compris le processus de négociation avec les pays bénéficiaires, ainsi que les dispositions institutionnelles qui les accompagnent. Les résultats de la revue se sont fondés sur une analyse documentaire (bilan financier de l'instrument et analyse du dispositif institutionnel), trois missions de terrain menées au Cameroun, en Côte d'Ivoire et en Mauritanie, ainsi que sur une enquête de perception réalisée dans les dix-huit pays inclus dans le champ de l'étude. Cette synthèse présente les principales conclusions et les recommandations formulées dans le cadre de la revue.

*Principales limites rencontrées lors de la conduite de cette revue :*

- *L'étendue de la période a introduit un double biais dans l'analyse. D'une part, les exemples les plus complets et les perceptions des acteurs sont issus des C2D en cours ou plus récents ayant donc bénéficié des leçons des premières générations de C2D. D'autre part, les inflexions de la doctrine sur la période ont rendu plus difficile la stabilisation des critères servant de base à la revue.*
- *La déclinaison locale des différents principes de doctrine dans chaque pays/C2D et l'institutionnalisation de leur propre cadre opérationnel a rendu difficile l'identification d'une base commune à toutes les opérations, qui permettrait une réelle analyse croisée, en particulier concernant les modalités de mise en œuvre.*

# Chapitre 1

## LE C2D, UNE PARTICULARITÉ FRANÇAISE

### 1.1 Le C2D : un engagement additionnel de la France à l'initiative PPTE

Démarche conjointe du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale (BM), l'initiative PPTE, mise en œuvre depuis septembre 1996, vise à assurer un allègement substantiel et rapide de la dette des PPTE pour la ramener à un niveau défini comme soutenable. Le montant total des allègements de dette au titre de l'initiative PPTE s'élève à 74 milliards de dollars pour les trente-neuf pays éligibles. Au 31 décembre 2013, la France, premier contributeur à l'initiative, avait annulé environ 20 milliards d'euros de dettes dues.

Jalonnée de plusieurs étapes clés<sup>1</sup>, cette initiative est ouverte aux pays respectant certains critères d'éligibilité et atteignant, dans un premier temps, le « point de décision », qui ouvre une phase d'analyse de la soutenabilité de leur dette et de définition d'un objectif de réduction de cette dette. Une fois ces conditions remplies, les créanciers multilatéraux consentent les premiers allègements sur le service de la dette. 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 le « point d'achèvement », où il bénéficie de la réduction intégrale et irrévocable de sa dette extérieure multilatérale et bilatérale.

Comme la France, 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 d'APD avant et après la date butoir résiduelle. Alors que la plupart des créanciers ont opté pour une annulation pure et simple de ces créances, la France, dont les créances restantes portaient sur des montants beaucoup plus importants, a opté pour un mécanisme spécifique d'annulation des dettes bilatérales additionnelles : le C2D. Ces contrats de désendettement et de développement (C2D) prennent la forme

d'un refinancement en dons des créances d'APD remboursées par le pays débiteur. Ces dons sont ensuite affectés au financement de projets et de programmes de lutte contre la pauvreté, définis durant la phase de négociation des C2D.

S'il n'est pas le seul mécanisme visant à lier les annulations de dettes au financement de programmes de développement dans les pays bénéficiaires, le C2D est le seul à prévoir un flux financier réel du pays bénéficiaire vers le pays créancier. Cet outil paraît ambitieux à la fois du fait des montants en jeu, de l'importance de la phase de négociation et des multiples formes que peuvent prendre les subventions accordées. Avec le C2D, la France s'est donc dotée du mécanisme le plus sophistiqué, mettant en œuvre un remboursement et un refinancement des créances.

### 1.2 Les objectifs du C2D : contribuer à la lutte contre la pauvreté et à la modernisation de l'APD française

L'annulation des créances d'APD françaises subsistant au terme de l'initiative PPTE représente un effort budgétaire supplémentaire pour l'État français et, *in fine*, pour les contribuables. Avec le C2D, la France a mis en place un dispositif sécurisant l'utilisation des marges de manœuvre dégagées par l'allègement de la dette afin de garantir leur contribution effective à l'objectif de lutte contre la pauvreté et de développement socio-économique des pays en développement.

Le C2D concourt également à la modernisation de l'APD française et de ses outils, en permettant particulièrement une plus grande appropriation et une responsabilisation des pays bénéficiaires en inscrivant l'aide apportée dans les stratégies nationales. Cette appropriation se fait notamment à travers un dialogue politique soutenu avec les pays bénéficiaires pour s'accorder sur la façon dont les fonds reversés seront déployés.

1. Voir Figure 2 : Le C2D dans le processus d'annulation de la dette, pp. 12-13.

Il poursuit ainsi des objectifs « externes », largement documentés dans les notes de doctrine, et des objectifs « internes », plus implicites :

	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, 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>• Appropriation et responsabilisation des pays bénéficiaires</li> <li>• Montée en compétences des administrations nationales, développement des capacités</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Étalement de l'effort budgétaire lié à l'annulation de dette</li> <li>• Contrôle de l'utilisation des marges de manœuvre dégagées et fléchage des fonds reversés</li> </ul>

### 1.3 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 effectué, le pays reçoit de la France une subvention d'un montant équivalent pour financer les programmes de lutte contre la pauvreté identifiés en amont et inscrits dans le C2D. Les C2D portent sur deux types de créance d'APD :

- d'une part, les créances 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 [BF]) ;

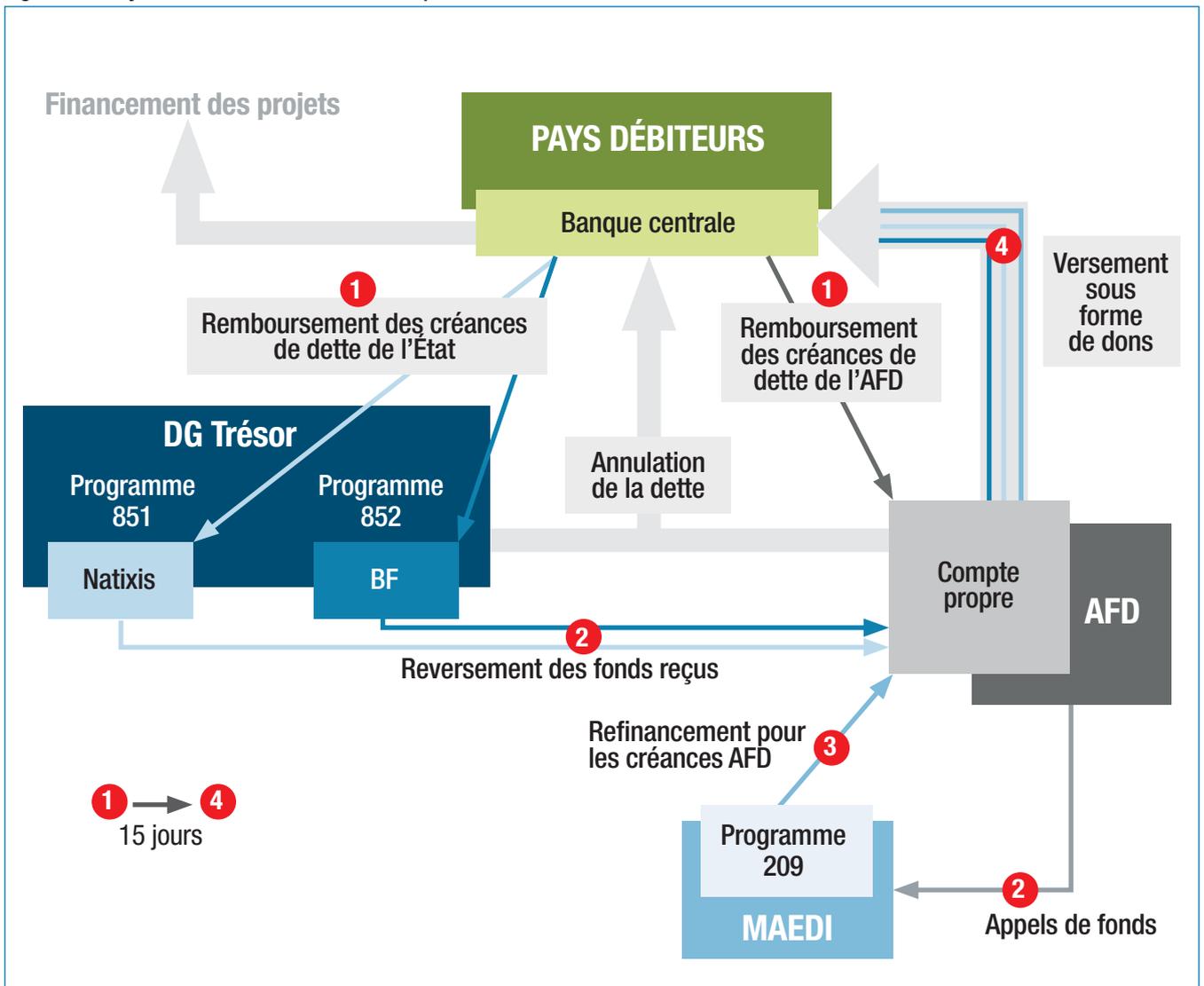
- d'autre part, les créances détenues directement par l'Agence française de développement.

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

Dans le cas des créances d'APD détenues par l'État, gérées par la BF ou Natixis, le pays débiteur rembourse à échéance le montant dû à la BF ou à Natixis, qui reverse les fonds à l'AFD. La DG Trésor et le service du contrôle budgétaire et comptable des ministères économiques et financiers sont informés du remboursement des échéances, et l'État français annule ces créances en loi de règlement.

Dans le cas des créances détenues par l'AFD, le pays débiteur lui rembourse à échéance le montant dû, et l'AFD efface alors la créance de dette. Afin d'éviter que l'AFD ait à préfinancer les versements aux pays, l'agence est refinancée par le biais d'un appel de fonds au MAEDI, imputé au programme 209.

Figure 1 : Le système de financement des C2D par annulation de la dette



Tous les versements octroyés aux pays débiteurs dans le cadre d'un C2D sont réalisés par l'AFD dans un délai de quinze jours après le recouvrement de la créance. Ils prennent la forme de dons versés sur un compte « C2D » ouvert dans la banque centrale du pays débiteur. Les décaissements à partir de ce compte sont soumis à une double signature du gouvernement et du directeur de l'agence AFD, dans les pays où l'AFD est présente, ou de l'ambassadeur de France, dans les pays où les C2D sont mis en œuvre par les services de coopération et d'action culturelle (SCAC).

Une caractéristique essentielle du C2D est que l'annulation des créances résiduelles ne se fait pas en une seule fois, mais de manière échelonnée dans le temps, en fonction de l'échéancier de remboursement défini au préalable. Cet effort budgétaire est donc étalé dans le temps.

## 1.4 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 : conception et information, négociation et signature du C2D et enfin, 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 préidentification des secteurs et des domaines d'intervention qui pourront faire partie du C2D, réalisé par l'agence locale de l'AFD dans le pays et/ou par des missions sectorielles du siège de l'AFD ;

- sur la base de ce travail, une « mission d'orientation » conduite par la DGM et la direction générale du Trésor (DGT) avec l'appui technique de l'AFD, présente aux autorités du pays bénéficiaire les principes du C2D et les propositions de points d'affectation.

### 2<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 » menée par la DGM et la DGT, avec l'appui technique de l'AFD, est réalisée afin de définir le contenu du C2D. Il arrive que les partenaires nationaux formalisent de leur côté leur demande dans un document de travail remis avant la mission conjointe de négociation. Une fois le contenu du C2D négocié et arrêté (montants concernés, échéancier, modalités d'exécution, secteurs et points d'affectation retenus), le contrat C2D est signé entre l'ambassadeur de France ou un ministre du gouvernement français et le gouvernement du pays. Si un pays bénéficie de plusieurs C2D successifs, un contrat est signé à chaque fois.

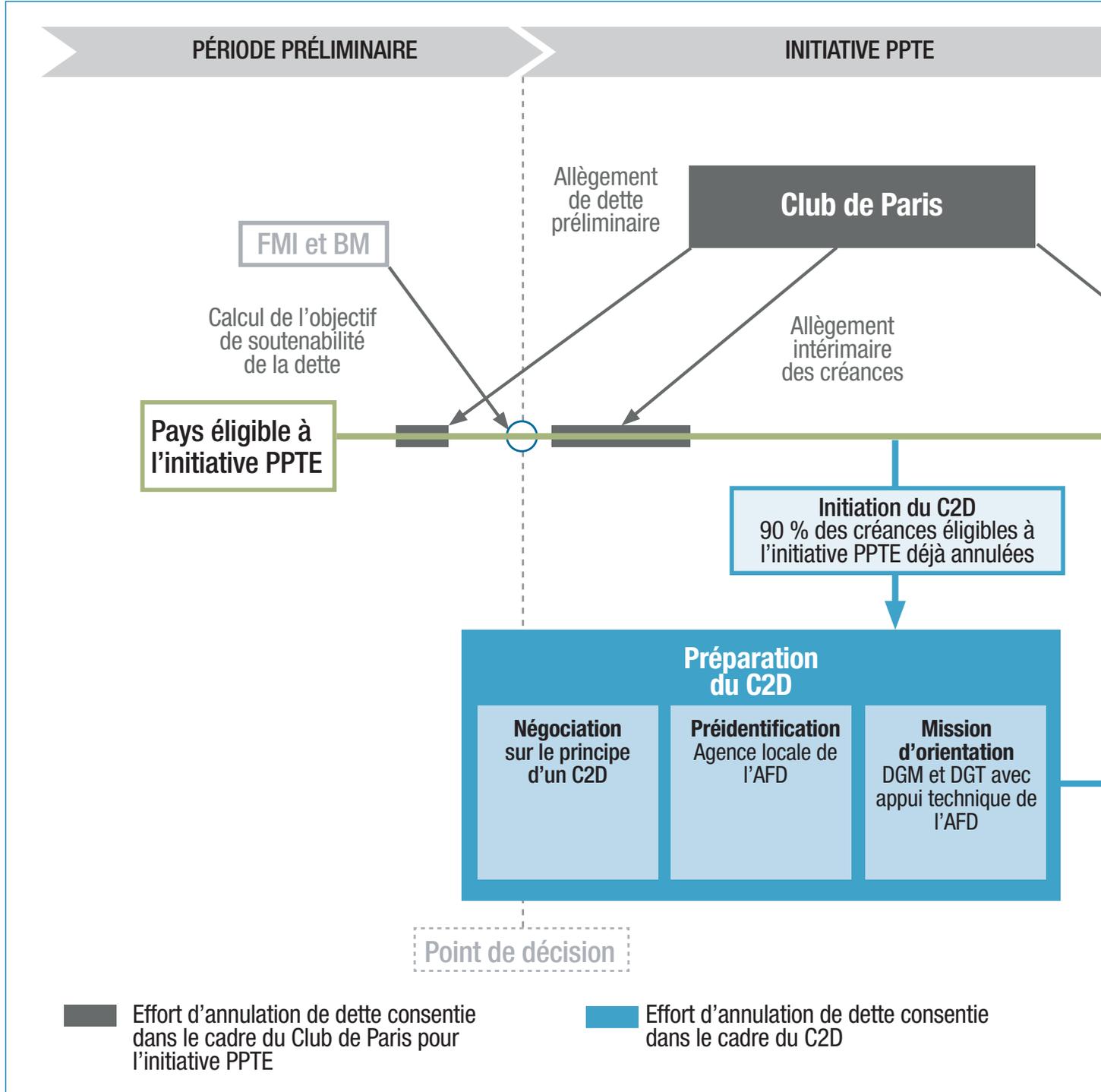
### 3<sup>e</sup> temps : mise en œuvre du C2D

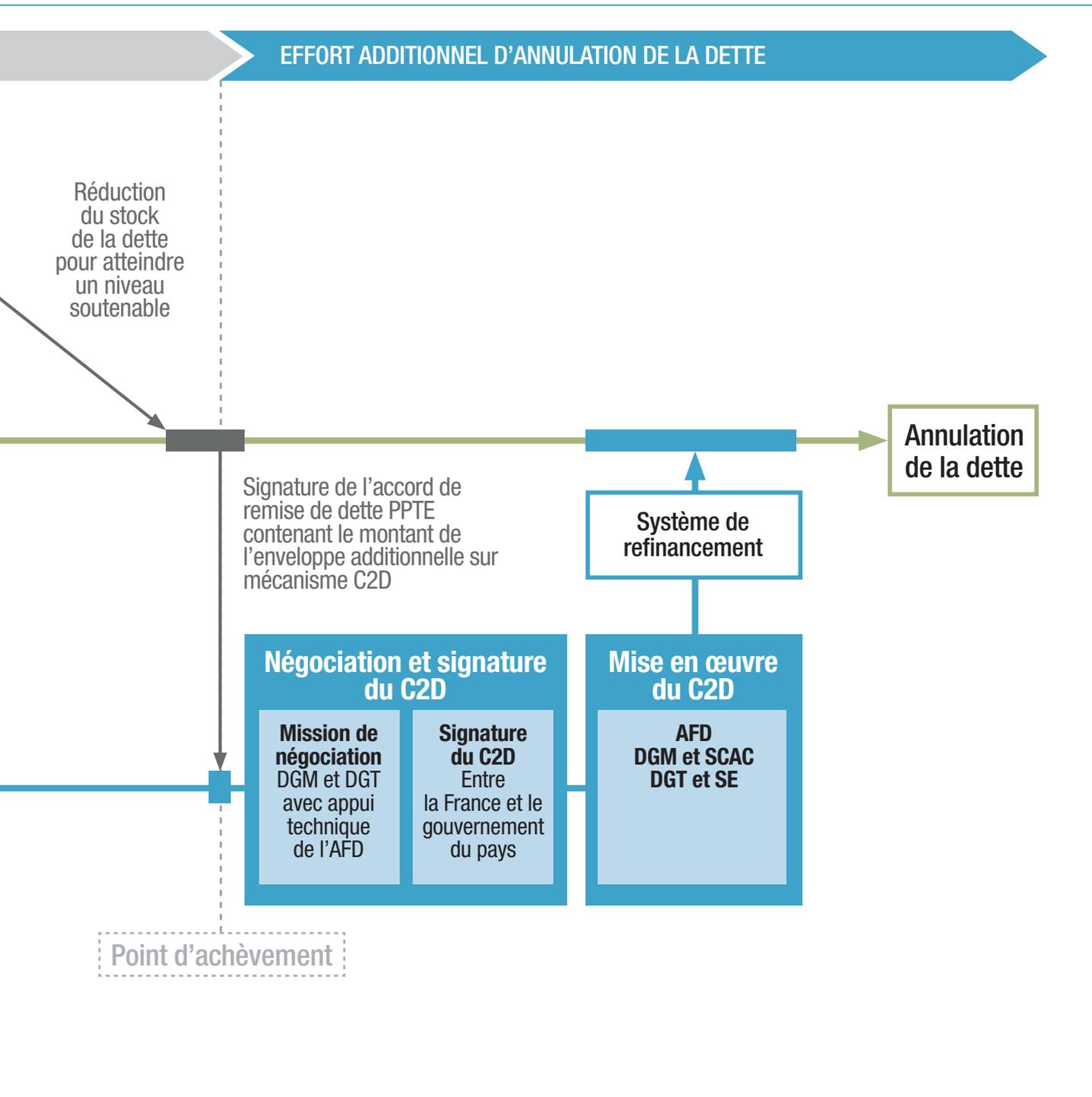
La mise en œuvre du C2D, notamment en ce qui concerne les procédures financières et l'instruction des programmes sectoriels, est de la responsabilité de l'AFD et de la DGM. Le partage des compétences repose sur l'appartenance ou non du pays à la zone de solidarité prioritaire (ZSP). Sur ce dernier point, l'AFD est principalement responsable pour les pays de l'ancienne ZSP et la DGM l'est pour ceux hors de la ZSP<sup>2</sup>.

---

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

Figure 2 : Le C2D dans le processus d'annulation de la dette





# Chapitre 2

## ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA MISE EN ŒUVRE DES C2D

Dispositif inédit, souvent peu connu et mal compris, le C2D a permis de traiter des montants de dettes importants à annuler et de mettre en œuvre des actions de développement. Ses principes ont été déclinés de manière opérationnelle avec plus ou moins de force, et les programmes C2D ont permis d'atteindre un certain nombre d'objectifs, tout en restant encore largement perfectibles.

### 2.1 Bilan des treize ans de mise en œuvre du C2D<sup>3</sup>

Depuis le premier C2D signé en 2001 avec le Mozambique, trente-trois C2D ont été signés avec dix-huit pays portant sur 3,366 milliards d'euros de créances. Fin 2014, 1,661 milliard d'euros avait déjà été refinancé sous forme de dons aux pays bénéficiaires, soit 31 % du total des dettes à annuler, dont 63 % avaient été décaissés à partir des comptes C2D à la Banque centrale.

À cette même date, **cinq pays avaient clôturé leur C2D** (Burundi, Ghana, Nicaragua, Ouganda, Rwanda), c'est-à-dire annulé l'ensemble de leur dette éligible au C2D. La Bolivie, le Honduras et le Malawi devaient suivre avant la fin du troisième trimestre 2015.

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



Les **montants des C2D signés** sont très variables d'un pays à un autre, allant de 2,3 millions d'euros pour l'unique C2D au Nicaragua à 1,125 milliard d'euros pour le deuxième C2D en Côte d'Ivoire. Sur les dix-huit pays qui ont bénéficié d'un C2D, huit ont profité d'un C2D « allégé », c'est-à-dire portant sur des montants inférieurs à 20 millions d'euros. Trois pays, le Cameroun, le Congo et la Côte d'Ivoire, concentrent, à eux seuls, 86 % des créances à refinancer sous C2D.

3 . Au 31/12/2014.

Tableau 1 : Ensemble des C2D signés entre 2001 et 2014, montant en millions d'euros

PAYS	C2D	DATE DE SIGNATURE	MONTANT TOTAL À LA SIGNATURE	MONTANT REFINANÇÉ À FIN 2014	TYPE DE C2D
Bolivie	C2D 1	30/05/2003	10,4	19,4	Normal
	C2D 2	19/05/2008	6,5		
	C2D 3	23/12/2014	3,0		
Cameroun	C2D 1	22/06/2006	537,6	805,3	Normal
	C2D 2	01/07/2011	326,0		
Congo	C2D 1	29/09/2010	80,1	80,1	Normal
	C2D 2	10/12/2014	149,4		
Côte d'Ivoire	C2D 1	01/12/2012	630,0	405,0	Normal
	C2D 2	03/12/2014	1125,0		
Ghana	C2D 1	31/11/2004	21,0	63,0	Normal
	C2D 2 (dernier)	18/02/2008	42,0		
Guinée	C2D 1	24/06/2013	75,0	33,0	Normal
Madagascar	C2D 1	25/02/2005	22,8	49,5	Normal
	C2D 2 (dernier)	11/06/2008	26,6		
Mauritanie	C2D 1	17/07/2003	14,7	47,1	Normal
	C2D 2	28/06/2006	11,9		
	C2D 3	03/03/2010	17,4		
	C2D 4	22/10/2014	23,7		
Mozambique	C2D 1	30/11/2001	29,8	78,6	Normal
	C2D 2	09/11/2004	30,5		
	C2D 3	12/03/2010	18,3		
RDC	C2D 1	10/07/2013	106,4	36,6	Normal
Burundi	C2D 1 (unique)	11/05/2010	2,6	2,6	Allégé
Honduras	C2D unique	15/02/2012	10,5	6,3	Allégé
Libéria	C2D unique	16/08/2012	3,9	2,4	Allégé
Malawi	C2D unique	11/01/2011	10,8	4,0	Allégé
Nicaragua	C2D unique	01/03/2005	2,4	2,4	Allégé
Ouganda	C2D 1	28/03/2002	3,2	11,3	Allégé
	C2D 2 (dernier)	15/12/2006	8,1		
Rwanda	C2D unique	26/03/2010	3,3	3,3	Allégé
Tanzanie	C2D 1	10/06/2003	4,3	11,3	Allégé
	C2D 2	30/03/2007	4,3		
	C2D 3 (dernier)	14/09/2011	4,1		
<b>Total</b>			<b>3 365,6</b>	<b>1 661,1</b>	

Les **principaux secteurs d'intervention** retenus dans les projets et les programmes financés sous C2D sont les équipements et les infrastructures (25 %), l'éducation et la formation (20 %) et la santé (10 %). Les quatre domaines cibles identifiés dans la doctrine C2D<sup>4</sup> 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 sur laquelle porte la revue, avec un maximum de six pour le premier C2D en Côte d'Ivoire. Ce nombre semble corrélé au montant des C2D : plus le montant des C2D est élevé, plus le nombre de secteurs retenus est important.

Sur le plan des procédures financières de remboursement et de refinancement, **les échéanciers et les délais de refinancement ont été largement respectés**. Les retards observés se sont concentrés sur un nombre restreint d'échéances et résultaient principalement d'événements externes au C2D.

En ce qui concerne les montages institutionnels adoptés, il est possible de **distinguer trois « profils » de C2D : les C2D « hors norme », les C2D intermédiaires et les C2D intégrés et simplifiés**. Ces profils se définissent au regard du mode opératoire utilisé, du nombre de secteurs d'intervention retenus, de leur insertion dans le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) et le document cadre de partenariat (DCP), des montants à recycler, ainsi que des modalités de suivi-évaluation du C2D. Cette typologie institutionnelle des C2D est une construction *a posteriori* dont certains pays ont pu parfois s'écarter.

**Tableau 2 : Typologie des C2D sur la base de leurs caractéristiques institutionnelles**

	C2D « hors norme »	C2D intermédiaires	C2D intégrés et simplifiés
Pays concernés	Cameroun, Côte d'Ivoire	Congo, Guinée, Mauritanie <sup>5</sup> , Mozambique, République démocratique du Congo (RDC)	Bolivie, Burundi, Ghana, Honduras, Libéria, Madagascar, Malawi, Nicaragua, Ouganda, Rwanda, Tanzanie
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, de points d'application et de modalités de mise en œuvre.	Ils se distinguent par des montants intermédiaires ou faibles et une insertion forte dans les fonds et les instances multibailleur.

4. Quatre domaines cibles identifiés dans la doctrine C2D : éducation de base et formation professionnelle, soins de santé primaires et lutte contre les grandes endémies, équipements et infrastructures des collectivités locales, aménagement du territoire et gestion des ressources naturelles.

5. La Mauritanie est classée dans les C2D intermédiaires. Ayant fait l'objet d'efforts notables pour concentrer les points d'application sur deux secteurs et mobiliser des moyens substantiels sous forme d'aide budgétaire ciblée sur le programme national d'éducation, elle se situe en réalité entre les C2D intermédiaires et les C2D intégrés et simplifiés. Nous avons privilégié le critère des montants pour faciliter le classement final.

## 2.2 La politique du C2D : outil de l'APD et instrument de dialogue

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

Le C2D a été et reste une singularité française, qui a permis à la France de fléchir les marges de manœuvre dégagées sur des programmes négociés, conformément aux priorités stratégiques françaises dans ces pays et aux priorités stratégiques des pays bénéficiaires. Le choix de la France de recourir à un dispositif singulier prend sa source dans une triple volonté.

Premièrement, le choix du mécanisme du C2D a répondu à la **volonté de sécuriser les marges de manœuvre dégagées** sur des programmes et des dépenses dédiés à la lutte contre la pauvreté. Le C2D échappe ainsi au caractère relativement « aveugle » des annulations de dettes sèches et contribue à servir la stratégie française dans les pays en développement en soutenant des secteurs prioritaires.

Le C2D est également apparu comme **un moyen pertinent de traiter les dettes résiduelles élevées des pays à revenu intermédiaire** (PRI) de la zone franc (en particulier celles du Cameroun, du Congo et de la Côte d'Ivoire) connaissant des problèmes chroniques d'endettement et qui n'avaient pas ou peu bénéficié des annulations de dettes sèches pratiquées par la France, principalement au profit des pays les moins avancés (PMA), à la suite des accords de Dakar en 1989, de La Baule en 1990, puis de Dakar en 1994. Les risques fiduciaires dans ces pays posant un enjeu majeur de sécurisation des marges de manœuvre dégagées, la France a donc eu recours systématiquement au C2D, aussi bien avec les PMA qu'avec les PRI éligibles.

Enfin, le C2D s'inscrit dans **un souci d'accroître la visibilité de l'effort additionnel français** en matière d'annulation de dette. La signature d'un contrat et de conventions d'affectation, et le processus de négociation et de dialogue sur les politiques sectorielles qu'il engendre, permet une communication plus soutenue sur l'engagement français que ne l'aurait permis une annulation sèche de dette.

Le C2D constitue donc bien une **innovation** en matière de traitement de la dette. Cependant, les efforts de communication et d'explication des principes et de la philosophie de l'outil ont été insuffisants sur le 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 certainement réduit la portée de cet instrument, perfectible mais innovant, et nuit à la bonne compréhension du dispositif et de ses objectifs, renforçant par là sa singularité dans le paysage des outils de traitement de la dette. Si les autres PTF comprennent aujourd'hui l'intérêt du C2D par rapport à d'autres modalités d'annulation de dette, l'image de ce mécanisme est ternie par la difficulté de respecter le principe d'« additionnalité »<sup>6</sup> des C2D et la place parfois prépondérante que l'APD française prend à travers les C2D dans certains pays.

### Une doctrine qui a su évoluer de manière itérative et pragmatique

La politique du C2D a été enrichie et précisée tout au long de la mise en œuvre des C2D, reflétant le pragmatisme et l'adaptabilité du dispositif. La première expression formalisée de la doctrine (2001) traduisait la **forte prégnance des Objectifs du millénaire pour le développement** (OMD), en orientant le C2D sur quatre secteurs d'intervention directement liés à ceux-ci<sup>7</sup>.

Les principes de doctrine ont été ajustés en 2002<sup>8</sup> sous l'éclairage des **premiers retours d'expérience** des C2D, alimentés par le suivi effectué sur l'ensemble des C2D par le comité de pilotage. Le principe d'additionnalité est réaffirmé.

6. Le principe d'additionnalité stipule que le traitement des annulations de dettes ne doit pas se substituer à l'APD versée par d'autres canaux.

7. Éducation de base et formation professionnelle, soins de santé primaires et lutte contre les grandes endémies, équipements et infrastructures des collectivités locales, aménagement du territoire et gestion des ressources naturelles.

8. « Volet bilatéral de l'initiative PPTE renforcée, modalités de mise en œuvre », sous le triple en-tête de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), de la DGT et de l'AFD, mai 2002.

Une nouvelle réécriture de la doctrine des C2D intervenue en 2005 et 2006<sup>9</sup> précise certains principes, en vue de faciliter la préparation des C2D plus importants : concentration des financements, priorités aux aides sectorielles et budgétaires, assouplissement de l'exigence de mise en place des conseils d'orientation stratégique (COS), abaissement des seuils donnant lieu à un traitement simplifié, allongement possible de la durée des C2D à cinq ans, renforcement du suivi et évaluation.

En 2011, la France se dote d'une stratégie formalisée fixant les grandes orientations et les priorités de la politique de développement française avec la publication du document cadre *Coopération au développement : une vision française*. Cette stratégie identifie cinq leviers d'action, dont le soutien au domaine de la gouvernance dans les pays bénéficiaires. Ce point est repris explicitement dans la doctrine C2D<sup>10</sup> et se traduit par l'introduction du **secteur de la gouvernance démocratique et financière** dans son champ d'application.

Désormais, pour les C2D de dernière génération et les « C2D de la maturité », les enjeux en matière d'ajustement de la doctrine apparaissent moins prégnants. Ils se concentrent davantage sur la recherche d'un **mode opératoire optimal** pour aborder les besoins spécifiques des C2D en cours et à venir, notamment les C2D « hors norme » au Cameroun et en Côte d'Ivoire, et préparer « l'après C2D ».

Le C2D, dispositif inédit, a dû faire **évoluer en permanence** ses principes d'intervention, déclinés et adaptés localement au cas par cas. Cela témoigne de la souplesse et de l'adaptabilité dont l'instrument a su faire preuve. La longévité de l'instrument C2D en a fait un laboratoire des évolutions et des débats de l'APD pendant les quinze dernières années, en entérinant certaines évolutions et en en mettant d'autres en place.

## Le C2D, creuset des relations diplomatiques avec les pays partenaires

Le C2D a été conçu et mis en place comme la traduction concrète d'un engagement politique fort, celui d'annuler l'ensemble des créances bilatérales résiduelles que la France détenait auprès de dix-huit PMA et PRI. Il a rempli cet objectif et permis de traiter

des montants de dettes significatifs. 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 par rapport à leur endettement total, et d'une pression de la dette qui a largement été allégée en amont de la signature des C2D, dans le cadre de l'initiative PPTE. La solvabilité des États ayant été restaurée grâce à l'initiative PPTE, il était pertinent de recourir aux C2D pour donner des marges de manœuvre afin de financer des dépenses additionnelles de réduction de la pauvreté ou de restauration de la croissance plutôt que de procéder à d'autres annulations sèches. Dans la plupart des pays, le poids des créances à refinancer au titre des C2D reste inférieur à 1 % du produit intérieur brut (PIB) au moment de leur lancement. L'impact sur la solvabilité et la soutenabilité de la dette transformée en C2D est donc négligeable. Seuls deux pays font exception à ces considérations, le Cameroun et surtout la Côte d'Ivoire. Concernant l'effet des C2D sur la gestion de l'endettement dans les pays bénéficiaires, il est impossible d'établir un lien de causalité direct entre le dispositif et la gestion de l'endettement, car il est difficile d'isoler la contribution seule des C2D, sans une étude d'impact rigoureuse.

La dimension politique de l'instrument s'exprime ainsi par 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 des stratégies de développement orientées vers la réduction de la pauvreté. Le C2D a effectivement permis de fléchir très majoritairement les fonds vers des projets s'inscrivant dans les priorités de la France et du pays partenaire en matière de lutte contre la pauvreté et a principalement financé les quatre domaines cibles identifiés dans la doctrine.

Enfin, le contenu politique des C2D s'exprime également par le biais du processus de négociation, décliné pays par pays, piloté et placé sous la responsabilité des ambassadeurs et sous le contrôle des deux ministères français gestionnaires de l'APD. Ces négociations impliquant un nombre important d'acteurs ont parfois conduit à des interprétations différenciées de la doctrine, non dénuées de volonté d'affichage politique dans le choix final des secteurs.

9. Un document préparé par le cosécrétariat du CICID sous double en-tête DGCID/DGT daté du 11 mai 2005 et un document préparé pour le conseil de surveillance de l'AFD du 29 juin 2006 ; tous deux sont intitulés *Rénovation des modalités de mise en œuvre des C2D*.

10. Réunion du comité de pilotage (COPIL) du 18 janvier 2013.

## 2.3 Moderniser l'APD à travers un instrument innovant

### Des principes directeurs ambitieux et innovants

Au-delà de ces objectifs premiers d'annulation de dette et de sécurisation des fonds, la finalité de l'outil est adossée à la volonté de modernisation des outils de l'APD française. La nature de l'outil et ses contraintes propres ont ainsi été vues comme autant d'occasions de travailler différemment et de faire évoluer les pratiques de l'APD, notamment en dotant le C2D de **principes directeurs ambitieux et innovants**. Ces efforts de modernisation sont déclinés autour de quelques principes qui fondent les modalités de mise en œuvre des C2D :

- associer la société civile, en France comme dans les pays bénéficiaires, au suivi des C2D dans un souci de redevabilité et de transparence ;
- insérer les actions financées dans les priorités nationales ;
- mettre en œuvre l'application des principes internationaux d'efficacité de l'aide : concentration sur un nombre limité de programmes sectoriels, renforcement de l'appropriation par les États partenaires, en particulier en faisant passer les financements par les budgets nationaux, prévisibilité des financements sur plusieurs années pour favoriser le dialogue sectoriel, intégration des opérations dans des programmes sectoriels existants issus du DSRP, priorité donnée aux aides budgétaires sectorielles ou globales lorsque les conditions sont réunies, coordination et harmonisation avec les autres bailleurs ;
- respecter le principe d'additionnalité des versements des C2D avec les autres outils de l'APD, comme la France s'y était engagée au Sommet de Cologne.

L'application effective de ces différents principes a été assez variable dans le cadre des C2D et a rencontré certaines difficultés de mise en œuvre.

### Une influence variable des parties prenantes à la négociation des C2D

La phase de négociation des C2D a constitué un véritable espace de dialogue avec les pays partenaires, avec une influence différente selon les parties sur ce dialogue. La France a valorisé l'existence d'un dialogue sur les politiques sectorielles et d'un cadre concerté avec les autres PTF dans la sélection des points d'affectation. Le poids de l'« **influence française** » sur le choix des secteurs et des points d'affectation varie d'un pays à l'autre, mais est resté fort dans l'ensemble, notamment en faveur de l'expertise sectorielle de l'AFD. Dans de nombreux cas, la partie française a ainsi fortement mis en avant son expertise sectorielle et a refusé d'engager les C2D sur un nombre trop important ou, à l'inverse, beaucoup trop restreint de points d'affectation ou dans des projets insuffisamment matures. Globalement, cela a permis de bien prendre en compte les capacités d'absorption des secteurs et des points d'affectation retenus et d'éviter une trop forte dispersion des actions. Dans certains cas, ces choix ont reflété un agenda politique spécifique. Dans d'autres cas, enfin, l'initiative est revenue clairement aux autorités locales, qui ont su mettre en avant et défendre une vision forte et cohérente de leurs besoins prioritaires en matière de développement.

### Des stratégies de sélection des points d'affectation variées selon les contextes

Le processus de sélection des points d'affectation a été appliqué de manière homogène et conformément aux modalités prévues dans la doctrine. Les **principaux critères** de sélection qui ont orienté le choix des points d'affectation avec un **poids plus ou moins déterminant** sont :

- l'existence d'une politique sectorielle jugée robuste et conséquente dans le pays ;
- la recherche d'action à fort impact sur la réduction de la pauvreté ;
- l'existence d'une coordination des PTF pour le dialogue avec les autorités sur le contenu des politiques sectorielles ;
- la connaissance du secteur et des institutions (par le SCAC et l'AFD) et l'antériorité des interventions françaises dans les secteurs ;
- les demandes des pays bénéficiaires ;

- la prise en compte des capacités d'absorption du secteur, des institutions locales à qui confier la maîtrise d'ouvrage et la possibilité d'appliquer des modalités à décaissement rapide ;
- la disponibilité d'une expertise sectorielle (expertise du « Pôle de Dakar » sur les politiques éducatives) et de programmes multibailleur concertés (initiative *Fast Track* et partenariat mondial sur l'éducation).

Pour les C2D de faible montant, le choix a souvent été fait de recourir à un point d'affectation unique adossé à un programme multibailleur afin d'alléger les procédures de mise en œuvre en s'appuyant sur des mécanismes existants et d'augmenter l'impact de l'intervention française. Cela devait permettre de générer un effet de levier tout en donnant à la France la possibilité de renforcer sa visibilité et d'intégrer des instances de dialogue avec les autres bailleurs et le pays bénéficiaire. Dans les pays où le C2D a retenu plusieurs points d'affectation, ceux-ci ont été alignés sur les priorités nationales, mais l'identification des secteurs d'intervention a également été orientée par la connaissance que l'AFD et le SCAC en avaient (antériorité des interventions françaises dans les secteurs, expertise et ressources humaines nécessaires et disponibles pour instruire les projets). Enfin, dans les pays qui ont connu plusieurs C2D, les points d'affectation ont souvent donné lieu à la reconduction d'un C2D sur l'autre afin d'assurer la continuité des programmes et des projets.

Il n'existe pas de grille de sélection homogène des secteurs et des 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.

## Le choix raisonné des modalités d'exécution des C2D

La sélection des modalités d'exécution des C2D a été **adaptée au cas par cas** et a reposé principalement sur **trois critères**, à savoir :

- la prise en compte des capacités d'absorption du pays bénéficiaire, en particulier les capacités des administrations concernées à assurer la maîtrise d'ouvrage et la gestion complète des concours ;
- l'analyse du risque fiduciaire ;
- les pratiques mises en œuvre par les autres PTF.

Outre la prise en compte de ces critères, le choix des modalités d'exécution a, dans quelques cas, relevé d'accords politiques, conduisant à la mise en œuvre d'aides budgétaires parfois en contradiction avec les bonnes pratiques généralement admises sur ces instruments.

Les C2D ont recouru principalement à **cinq modalités d'exécution** : les aides-projets, les approches-programmes, les appuis budgétaires sectoriels (ABS) et les aides budgétaires globales (ABG), et les aides budgétaires affectées à un fonds d'investissement. Entre 2001 et 2014, l'aide-projet a été le principal instrument utilisé dans le cadre des C2D, représentant à elle seule plus des trois quarts (77 %) des fonds C2D. Les aides budgétaires représentent 19 % des montants approuvés, dont 10 % déployés en ABG et 9 % en ABS. L'analyse de la relation entre la taille des C2D et la prépondérance des aides budgétaires montre que les C2D les plus conséquents ont eu recours majoritairement à l'aide-projet. Ce phénomène s'explique par la nécessité de limiter les risques fiduciaires sur des montants élevés<sup>11</sup>.

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

L'implication active de la **société civile** dans le suivi du C2D est un principe majeur du dispositif. Pourtant, son association effective a été **globalement faible**. Dans la pratique, la société civile est restée le plus souvent et, au mieux, représentée au sein des instances de suivi (COS, comités techniques bilatéraux [CTB], etc.), ces dernières existant uniquement dans cinq pays. 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 sont peu adaptées aux C2D de faibles montants ou s'inscrivant dans des instances multibailleur. De plus, le C2D a eu un effet mineur sur le renforcement des capacités des organisations de la société civile (OSC), du fait de leur faible implication dans le suivi des C2D, et d'actions trop rares de renforcement de leurs capacités. Le C2D n'a pas permis de diffuser de nouvelles pratiques en matière d'implication de la société civile dans les pays bénéficiaires. Les principaux obstacles observés font état :

- du manque de formalisation des modalités d'association de la société civile dans la mise en œuvre et le suivi des C2D ;

11. Pour le secteur agricole ou les infrastructures, par exemple.

- du manque de reconnaissance des représentants de la société civile au sein des COS ;
- du manque de cartographie de la société civile active sur les questions de développement et parfois de la complexité de son paysage ;
- de la légitimité des représentants de la société civile et de leur mode de désignation. La légitimité des représentants de la société civile a parfois été remise en cause, soit par les autorités nationales, soit par les OSC elles-mêmes ;
- du manque de volonté politique des pays bénéficiaires dans certains cas.

Le rôle des OSC est donc apparu marginal au regard de la volonté affichée dans la doctrine de les « associer étroitement » au dispositif. Les C2D ne se sont globalement pas donnés les moyens de réaliser cette ambition fondatrice. Cela contribue à expliquer l'insuffisance des efforts entrepris pour appliquer les **principes de transparence et de redevabilité**, que ce soit au niveau global ou au niveau des pays.

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

### Une bonne application des principes internationaux d'efficacité de l'aide

Plusieurs principes internationaux (issus des fora de Rome, de Paris, d'Accra et plus tard de Busan) adoptés par la communauté des bailleurs ont fortement influencé la définition et la mise en œuvre des C2D. Ces principes ont été déclinés dans les C2D et 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 pour une plus grande efficacité de l'aide a été variable en fonction du contexte des pays et de leurs capacités d'absorption, de l'importance des moyens financiers concernés, du risque fiduciaire et de la pression à décaisser.

Les C2D ont globalement permis d'appliquer les principes 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 insérés directement dans des instances multibailleur dans le cadre de fonds communs<sup>12</sup>. Le principe de **prévisibilité de l'aide** a été appliqué avec succès, les échéanciers ayant été respectés. Concernant le principe d'**alignement**, les C2D ont constitué un atout indéniable en matière de mise à disposition de ressources financières prévisibles et programmables, ce qui a permis aux pays partenaires de les insérer dans des plans d'action. De plus, on peut considérer que les C2D les plus importants, notamment en raison du volume des montants mobilisés, ont parfois contribué à redessiner les priorités de l'aide française dans les pays. Enfin, en matière d'**appropriation** de l'aide, les dispositions de double contrôle pour l'affectation des financements, l'attribution des marchés et les paiements ont suscité des critiques mettant en avant leur caractère intrusif, mais globalement justifiées au regard de la faiblesse des procédures comptables et de contrôle locales. Le principe d'appropriation a été soutenu par le placement systématique de la maîtrise d'ouvrage sous la responsabilité des autorités locales.

### Le renforcement des capacités, une dimension souvent marginale dans le dispositif

Compte tenu de l'envergure des programmes C2D, de la volonté de réduire les causes structurelles d'un endettement non soutenable et du prisme novateur à travers lequel le C2D a été conçu, le renforcement des capacités n'était pas une priorité affichée des C2D et semble avoir été une préoccupation plus marginale. Les C2D ont ainsi suscité assez peu d'effet d'apprentissage dans les pays bénéficiaires, et si de tels effets ont pu exister, ils résultent davantage de la nature des projets que des principes d'intervention de l'outil. Il convient toutefois de noter que si les programmes comprennent souvent une composante d'appui institutionnel, ils ont particulièrement peu mobilisé d'assistance technique et ont souvent été conduits comme des projets AFD classiques. Pour un instrument qui se fixe comme objectif de s'inscrire dans les procédures nationales, le C2D ne s'est pas donné les moyens de renforcer dans le même temps les capacités des institutions concernées afin de garantir une meilleure durabilité de ses effets et de renforcer ainsi sa contribution à la lutte contre la pauvreté.

12. Voir la typologie des C2D, p. 14.

## 2.4 L'efficacité opérationnelle des C2D

En dépit de certaines faiblesses patentées dans l'application des principes de doctrine, le C2D est un outil qui fonctionne et qui a permis de lever les incertitudes initiales quant à la volonté des pays bénéficiaires de prendre part activement au dialogue et à la mise en œuvre du dispositif. Cela a représenté un défi majeur tout au long de la mise en œuvre et reste d'actualité dans les C2D « hors norme » de dernière génération (Cameroun et Côte d'Ivoire en particulier).

### Un dispositif de mise en œuvre performant

#### Une division du travail efficace au niveau français

L'ensemble du dispositif est coordonné par un comité de pilotage central parisien, composé de représentants des trois institutions françaises (MAEDI, DGT, AFD), qui arrête les grandes orientations, examine les calendriers et valide les mandats de négociation. Rouage clé dans le mécanisme, le comité de pilotage central a joué son rôle de garant de la doctrine en développant une « jurisprudence » de la politique du C2D, de coordination des services centraux concernés dans sa mise en œuvre et, enfin, un rôle d'arbitre en cas de problème identifié ou lorsque les institutions membres exprimaient des positions divergentes. Il a constitué le principal niveau de validation et de traduction de la doctrine. Ses décisions se sont fondées majoritairement sur les retours d'expérience des C2D signés, les évolutions de la stratégie française et de ses engagements successifs (issus des fora de Rome, de Paris, d'Accra et de Busan) et celles du dispositif institutionnel français.

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

- Le MAEDI a été actif au cours de toutes les phases du C2D, ce qui a permis l'inscription du C2D dans les relations diplomatiques de la France avec les pays bénéficiaires.
- La DGT a joué un rôle plus ponctuel, centré principalement sur les phases de négociation et de suivi. De manière générale, elle jouait le rôle de garant du bon usage des fonds publics en phase de négociation.

- L'AFD a été l'opérateur principal pour la mise en œuvre. Son implication est continue, et ses ressources ont été largement mobilisées pour l'exécution des projets.

Alors que l'implication des trois institutions françaises chargées de définir et de mettre en œuvre la politique de coopération française aurait pu être synonyme de lourdeurs et de duplications des efforts, la mise en œuvre des C2D révèle une division du travail efficace et en phase avec les rôles et les fonctions des trois institutions.

En effet, le C2D a été l'occasion de faire évoluer les modalités de travail entre les institutions chargées de l'APD française en favorisant la **cohérence** avec les autres instruments de l'aide et les **synergies** entre projets. Les négociations et l'instruction tripartite des C2D incarnent cette volonté d'association de tous les acteurs de l'APD française selon leurs compétences. Cette architecture a notamment permis, dans les C2D de dernière génération, de renforcer les synergies entre les projets du SCAC, de l'AFD, les objectifs de diplomatie économique et les actions financées sous C2D, en particulier, en vue de générer des effets de leviers et d'assurer la continuité de la présence française dans ces pays.

#### Une mise en œuvre ajustée de manière pragmatique et flexible

La doctrine a imposé un dispositif et des procédures communs à l'ensemble des pays concernés, mais la mise en œuvre du dispositif sur le terrain a nécessité une adaptation, amenant *de facto* à une série de différenciations entre les pays, notamment concernant :

- Le niveau des engagements : l'adaptation des procédures a suivi un dispositif « allégé » dans le cas des pays à faible enveloppe C2D (comme la mise en œuvre des programmes mutualisée avec d'autres bailleurs).
- La désignation de l'opérateur : l'AFD dans les pays de l'ancienne ZSP et dans ses domaines d'intervention, le MAEDI et les SCAC en dehors de la ZSP et dans les secteurs de la gouvernance démocratique et financière.
- L'adaptation des procédures au cas par cas : l'implication de la société civile dans le suivi, la concentration sectorielle des moyens ou le mode d'instruction et de suivi des C2D.

Ces degrés de liberté pris par rapport à la doctrine et aux procédures ont été plus marqués au cours des dernières années, en particulier dans le cas du C2D en Côte d'Ivoire, mis en œuvre dans un contexte national de sortie de crise, alors que le pays renouait avec la communauté financière internationale.

Enfin, les acteurs impliqués dans le pilotage et, en particulier, l'AFD, ont pris la mesure de la nécessité politique de consommer les crédits C2D. Ils en ont fait un critère relativement assumé de sélection des points d'affectation et des modalités d'intervention. Ces acteurs ont suivi les niveaux de décaissement et ont en conséquence déployé des solutions pour permettre d'accélérer l'absorption des crédits lorsque ceux-ci restaient immobilisés.

## Un suivi-évaluation à deux niveaux

Le **suivi-évaluation** repose sur deux niveaux : le niveau central, qui pilote, suit et évalue le dispositif dans son ensemble, et le niveau pays, qui assure l'avancée des programmes et l'identification des facteurs de blocage spécifiques. Le suivi-évaluation, articulé au niveau central et au niveau des pays, a globalement été performant.

Au **niveau central**, le suivi des opérations a bien fonctionné et a permis d'orienter et d'adapter la doctrine au gré des difficultés observées. Le comité de pilotage à Paris a assuré la coordination d'ensemble des services centraux concernés et garanti la cohérence de l'approche entre les différents pays. La principale problématique observée est celle de la difficile centralisation des informations produites au niveau des pays. Le *reporting* s'est ainsi avéré assez faible compte tenu de l'importance de l'instrument C2D dans le paysage de la coopération française. Il n'a pas permis de sortir d'un suivi des opérations financières de premier niveau (versements sur le compte des banques centrales), ni de mener un exercice de consolidation des données financières par pays en vue d'obtenir une vision d'ensemble du portefeuille.

Au **niveau des pays**, l'architecture institutionnelle et les modalités d'exercice du suivi-évaluation ont connu des traductions locales variables, mais le suivi technique, formalisé ou *ad hoc*, a globalement bien fonctionné, dépendant principalement de la capacité des secrétariats techniques à produire les données de suivi nécessaires.

Les instances de pilotage ont néanmoins fait preuve de pragmatisme, de flexibilité et de souplesse afin de faciliter la mise en œuvre des opérations tout en permettant d'identifier et de lever les facteurs de blocage et cela notamment au niveau local. Elles ont cependant fait défaut dans leur mission de redevabilité, notamment vis-à-vis de la société civile.

Enfin, le travail de **capitalisation** et de partage des éléments d'apprentissage issus de différentes expériences a été insuffisant sur l'ensemble de la période, en dépit de quelques initiatives pour assurer un partage des leçons. Peu de travaux de synthèse et d'identification de leçons généralisables et de bonnes pratiques ont été menés.

## Un dispositif plutôt efficient compte tenu de l'envergure des programmes

Les coûts de gestion des C2D ont été en phase avec les montants en jeu et le volume de projets financés, mais ont toutefois été variables en fonction du type de C2D. Les phases de négociation, incompressibles car inhérentes à tout contrat entre deux parties, ainsi que la faiblesse de la gestion des pays bénéficiaires, ont particulièrement pesé sur les coûts de gestion pour la partie française.

Pour les **C2D « hors norme »** de montants élevés, les coûts de gestion engendrés sont parfois conséquents, spécialement du fait de secteurs d'intervention plus nombreux. Cette multiplication des secteurs, ainsi que le nombre parfois important de ministères impliqués dans un même programme sectoriel et la faiblesse des maîtrises d'ouvrage, augmentent *de facto* les coûts de gestion dans ce type de C2D. Cependant, il aurait été risqué, compte tenu des montants à consommer, d'opter pour une concentration sectorielle trop poussée.

Dans le cas des **C2D « allégés »** de faibles montants, les coûts de gestion sont jugés raisonnables lorsqu'un partenariat silencieux est mis en place, c'est-à-dire lorsque l'AFD ou le SCAC délègue la gestion du programme à un autre bailleur. Ces mécanismes induisent en revanche une participation renforcée aux dispositifs de concertation interbailleurs. Cela permet de renforcer la présence de la France dans les pays où elle est un petit bailleur (Ghana, Tanzanie) et de faire connaître le dispositif du C2D.

Les coûts de gestion des C2D doivent être mis en relation avec les montants mobilisés et la nature de l'instrument, d'autant plus qu'ils ont été contrebalancés par les taux de rémunération plus faibles de l'AFD sur les projets C2D, par rapport à son activité classique.

## L'effet des C2D sur les moyens de la coopération française

### Une additionnalité qui s'érode au cours de la période sur laquelle porte la revue

L'analyse de l'additionnalité des versements C2D et de l'effet de substitution potentiel qu'ils ont produit a été contrainte par la disponibilité des données (en particulier, sur les sources de financement du dispositif) et la capacité à isoler l'effet spécifique du C2D des autres tendances ayant un impact sur 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 pas 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 eu recours principalement à une analyse de tendance. À ce titre, elle permet de croiser plusieurs « indices » pouvant aboutir à un jugement, mais ne prétend pas apporter de preuves statistiques sur ce point.

La méthode consiste à comparer l'évolution des dons accordés par le MAEDI et l'AFD aux pays bénéficiaires de C2D, hors annulation de la dette, aide d'urgence, aide alimentaire 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.

**Tableau 3 : Évolution du montant des dons accordés par le MAEDI et l'AFD hors annulation de dettes, aide d'urgence et aide alimentaire et hors C2D, en moyennes mobiles et en millions d'euros**

	2000-02	2001-03	2002-04	2003-05	2004-06	2005-07	2006-08
Tous pays	712,4	623,4	686,7	880,6	1 261,0	1 362,9	1 466,4
Tous pays sans C2D	580,4	502,7	569,5	726,0	1 095,0	1 185,1	1 313,0
<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>
Moyen-Orient	23,1	21,9	20,1	24,1	36,5	54,0	68,5
PRI africains	94,0	88,0	70,1	75,6	89,7	110,5	115,1
PMA africains	241,2	215,3	204,0	243,1	278,2	306,0	303,1
Péninsule indochinoise	48,5	42,6	31,5	31,3	35,6	40,8	42,7
Amérique latine	11,7	10,1	6,6	23,7	26,9	33,7	21,6
Pacifique	5,2	2,9	2,5	1,8	2,3	3,0	4,8
Tous pays C2D	132,0	120,6	117,3	154,7	165,9	177,8	153,4
<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>
C2D PRI africains	43,1	40,0	35,4	46,9	48,2	51,0	40,6
C2D PMA africains	88,5	80,9	80,4	106,2	114,2	124,0	108,1
C2D hors ZSP	0,4	-0,3	1,4	1,6	3,5	2,8	4,7
<b>Pays ZSP avec C2D (versements C2D inclus)</b>	<b>136,0</b>	<b>127,9</b>	<b>131,1</b>	<b>174,2</b>	<b>222,2</b>	<b>275,4</b>	<b>283,4</b>

**1. Entre 2000 et 2006**, les dons AFD-MAEDI hors C2D ont connu des évolutions similaires pour les pays de la ZSP sans C2D et les pays de la ZSP avec C2D. Pendant cette période, les dons AFD-MAEDI ont augmenté respectivement de 29 % pour les pays sans C2D et de 33 % pour les pays avec C2D. Ainsi, les versements C2D n'ont pas créé d'écart entre les deux groupes de pays. La série des dons MAEDI-AFD aux pays de la ZSP bénéficiaires de C2D comprenant les versements C2D a connu, quant à elle, une progression de 103 % au cours de cette même période. Le différentiel représente donc l'effort additionnel des C2D et témoigne 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 de la ZSP avec C2D ont évolué différemment. Pour le groupe témoin, ils ont diminué de 2 %, tandis que pour les pays de la ZSP avec C2D, ils régressaient de 16 %. Ces derniers ont subi une érosion plus forte de leurs dons hors C2D, pouvant

témoigner d'un phénomène de substitution partielle des versements C2D (qui ont pourtant connu une progression nette à partir de 2006 avec le lancement de C2D importants) aux autres dons du MAEDI et de l'AFD. Parmi les pays africains à C2D, les PRI (-35 %) ont été davantage pénalisés que les PMA (-8 %). Parmi les pays de la ZSP non bénéficiaires de C2D, la tendance s'est inversée, les PMA ayant connu 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'est inversée, les pays de la ZSP sans C2D ayant enregistré une diminution de leurs dons légèrement supérieure (-14 %) à celle des pays de la ZSP avec C2D (-8 %).

L'additionnalité générale des C2D semble avoir été respectée au cours de la première période 2001-2006, l'effet d'additionnalité s'étant érodé 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 C2D de la ZSP que dans les pays de la ZSP sans C2D. Le manque d'additionnalité semble avoir été particulièrement fort dans les C2D les plus importants, c'est-à-dire ceux de la zone franc.

À partir de 2010, l'additionnalité des C2D semble avoir été davantage respectée. Les dons hors C2D étaient plus élevés en 2012-2013 qu'en 2002 à la fois pour les pays sans C2D (de la ZSP comme hors ZSP) et pour les pays bénéficiaires de C2D : l'additionnalité définie *a minima* par le maintien au même niveau d'une enveloppe dons hors C2D a donc été respectée. De 2002 à 2007, un doublement des dons hors C2D a permis d'aller au-delà de l'additionnalité alors que dans la période suivante, les montants d'aide étaient légèrement supérieurs à ceux de 2002, du fait des tensions budgétaires rencontrées.

2007-09	2008-10	2009-11	2010-12	2011-13
1 391,2	1 485,7	1 418,4	1 374,5	1 295,0
1 236,8	1 333,3	1 271,3	1 231,2	1 156,8
<b>542,8</b>	<b>538,3</b>	<b>496,2</b>	<b>485,6</b>	<b>463,0</b>
73,9	72,8	65,6	67,4	70,3
114,0	108,9	104,1	101,7	99,2
285,5	275,4	252,8	241,2	234,4
39,4	36,0	31,9	29,0	28,8
24,7	40,6	39,2	44,6	28,9
5,3	4,6	2,6	1,6	1,3
154,4	152,4	147,1	143,2	138,2
<b>149,7</b>	<b>147,2</b>	<b>143,5</b>	<b>140,7</b>	<b>135,0</b>
37,5	33,1	30,5	31,0	30,5
112,2	114,1	113,0	109,7	104,5
4,8	5,3	3,7	2,5	3,1
<b>284,0</b>	<b>272,7</b>	<b>273,6</b>	<b>270,2</b>	<b>317,0</b>

Les versements octroyés dans le cadre des C2D sont bien venus s'ajouter à la composante « dons » de l'APD française<sup>13</sup>, mais sur des enveloppes en diminution sensible à partir de 2007<sup>14</sup>. Ainsi, les versements C2D ont eu pour effet d'occulter cette baisse tendancielle de la composante « dons » de l'aide française.

L'analyse comparative avec d'autres pays bénéficiaires de l'APD française montre que sur la période 2001-2013, les pays bénéficiaires de C2D ont été dans l'ensemble moins pénalisés vis-à-vis des dons MAEDI et AFD que les autres pays sans C2D. Parmi les pays bénéficiaires, les PMA africains ont davantage été privilégiés que les PRI, à l'exception notable des années 2005-2006 et 2008-2010, durant lesquels les pays C2D ont été davantage pénalisés que les pays sans C2D et ce, dans un contexte de réduction des concours d'APD au cours de la période.

Affiché dès le lancement du dispositif, l'engagement d'additionnalité des versements C2D avec les autres formes d'APD a

évolué au cours de la période sous revue, traduisant des tendances de fond en matière de disponibilités des crédits alloués à l'APD depuis une dizaine d'années. Au-delà de son analyse statistique, l'additionnalité reste globalement mal perçue dans les pays bénéficiaires, qui constatent une baisse des financements de l'aide française, cela ayant pesé sur la légitimité de l'instrument censé apporter des moyens financiers additionnels.

### L'ajustement du financement de l'APD dans un contexte de contrainte budgétaire

Une partie de la prise en charge du refinancement des C2D a été assurée sur les ressources du programme 209 du MAEDI, relatif à la solidarité avec les pays en développement. Toutefois, au cours de premières années du C2D, cette ligne budgétaire (programme 209) n'a pas été alimentée en conséquence, prélèvement « à la source » contradictoire à l'engagement d'additionnalité.

Tableau 4 : Évolution des dons hors aide d'urgence et hors C2D

Évolution des dons hors aide d'urgence et hors C2D			
	2000-02 > 2005-07	2005-07 > 2008-10	2008-10 > 2011-13
Tous pays	91 %	-2 %	-14 %
Total pays ZSP sans C2D	<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 %
Total pays ZSP avec C2D	<b>33 %</b>	<b>-16 %</b>	<b>-8 %</b>
C2D PRI africains	18 %	-35 %	-8 %
C2D PMA africains	40 %	-8 %	-8 %
C2D hors ZSP	601 %	89 %	-40 %

13. La composante « dons » de l'APD française comprend la comptabilisation des annulations de dettes, des frais d'écolage, des dons et des subventions pour le financement des programmes et des projets, les subventions versées aux organisations non gouvernementales (ONG) et aux organismes de coopération décentralisée, les aides budgétaires, le coût de l'assistance technique, ainsi que l'aide alimentaire et l'aide humanitaire.

14 . En baisse de 30 % entre 2007 et 2013.

À partir de 2006, des problèmes de financement sont apparus dans un contexte de tensions budgétaires élevées et ont conduit à mettre en place des solutions provisoires. Une clarification est intervenue en 2007 et, à partir de 2010, on observe que des montants de 80 à 100 millions d'euros ont effectivement été imputés sur les crédits du programme 209, permettant de répartir la charge du refinancement et d'anticiper les coûts budgétaires pour le programme 209.

Par ailleurs, ces tensions budgétaires se sont traduites à partir de 2012 par une diminution des crédits de l'enveloppe 209 répartis entre ses différentes composantes de ce programme. Ce facteur, au côté d'autres engagements bilatéraux et multilatéraux français, dans un contexte de tensions budgétaires accrues, a pu contribuer à limiter les capacités du programme 209 à financer des dons projets du MAEDI et de l'AFD.

Sans pour autant en tirer de conclusion explicite quant à une substitution du C2D par rapport aux autres éléments de l'APD, en particulier ceux liés au financement par subvention de l'aide-projet classique, on constate toutefois une diminution des financements budgétaires des dons projets (MAEDI et AFD) du programme 209 de 2010 à 2014.

## Le C2D, un levier de renforcement du positionnement de la France dans les pays partenaires

### Une visibilité relativement faible compte tenu des montants mobilisés

De manière générale, l'instrument souffre d'une mauvaise compréhension de sa mécanique, voire de méconnaissance généralisée, aussi bien dans les ministères parisiens en charge de l'APD qu'aux sièges des autres PTF. La visibilité de la France a néanmoins été nettement renforcée dans les pays où les programmes sont importants (Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, RDC) et dans le cadre des C2D dits « intégrés ». Les C2D ont parfois permis à la France d'intégrer des instances multibailleur et de prendre part au dialogue sur les politiques sectorielles, en renforçant ainsi sa visibilité vis-à-vis des autres bailleurs et des autorités nationales. Du point de vue des moyens mobilisés au travers des C2D, la visibilité et l'image de l'aide française ont

peu évolué en raison d'efforts de communication globalement insuffisants. Même si l'engagement des C2D en matière d'effort additionnel de la France est inscrit en avant-propos dans les contrats et les documents annexes du C2D, l'additionnalité des versements C2D reste globalement peu visible par les pays bénéficiaires. Malgré tout, la visibilité des efforts de modernisation de l'aide française en faveur d'une meilleure efficacité par l'intermédiaire de la mise en œuvre des C2D est reconnue, quoique limitée. Dans la plupart des cas, les C2D ont été compris et perçus comme des projets classiques de l'AFD.

### Le C2D permet de maintenir ou de renforcer la présence de la coopération française

L'instrument C2D a permis de **maintenir une présence de l'aide française** dans des pays et des secteurs où, compte tenu de la réduction des budgets d'aide, le maintien des financements de projets n'aurait pas pu être défendu. Ce constat s'observe avant tout dans des pays où les enveloppes d'aide française étaient faibles et n'auraient pas permis de justifier le maintien sur place d'un SCAC ou d'une agence de l'AFD. 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 notamment) ou de mettre en place des **partenariats sur le long terme**, dépassant les seuls engagements pris dans le cadre des C2D, et d'avoir un effet levier sur d'autres projets de coopération. 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.

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



## Les dispositions pour assurer l'après C2D

La question de la **durabilité** des programmes financés par le C2D et, plus généralement celle de l'après C2D, ont rarement été 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. En effet, si la logique des annulations de dette veut que le pays bénéficiaire puisse prendre le relais des projets et des programmes financés, cela n'apparaît nullement automatique et les phénomènes de réendettement parfois observés peuvent justifier de porter une attention particulière aux modalités de maintien des projets ou des programmes. Le C2D étant une modalité d'annulation de dette novatrice qui a choisi le refinancement sous forme de dons, une meilleure prise en compte des questions de durabilité des projets aurait pu dès lors pleinement se justifier.

# Chapitre 3

## RECOMMANDATIONS

### 3.1 Préconisations sur la doctrine C2D

#### RECOMMANDATION 1

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

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

#### RECOMMANDATION 2

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

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

éventuellement aux objectifs de croissance durable et inclusive, devrait être renforcée.

#### RECOMMANDATION 3

##### Approfondir et formaliser les stratégies de renforcement institutionnel

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

#### RECOMMANDATION 4

##### Formaliser le rôle de la société civile afin de renforcer et de clarifier son association à la préparation, à la mise en œuvre et au suivi des C2D

L'implication insuffisante de la société civile dans la mise en œuvre et le suivi des C2D est l'une des faiblesses du dispositif. L'enjeu est donc de passer de ce principe de doctrine à sa déclinaison opérationnelle. Les enjeux de l'association de la société civile en France et dans le pays bénéficiaire (vision politique, mobilisation citoyenne, prise en compte des besoins des populations, rôle en matière de contre-pouvoir et de redevabilité, capacités existantes, légitimité, etc.) doivent être clarifiés, puis formalisés. Ce travail doit être réalisé de manière

transversale à l'ensemble des C2D et ensuite adapté à chaque C2D, en fonction du contexte national. Il en résulte un équilibre nécessaire entre des dispositions, suffisamment volontaristes pour être reprises et appliquées dans les pays, et des marges de manœuvre nécessaires à la mise en pratique de ce principe de façon adaptée au contexte national et à la nature du C2D (notamment son montant). Afin de garantir son implication effective, la société civile pourrait également se voir attribuer un rôle plus important au sein des C2D par l'élargissement de son mandat dans deux directions : son association à la phase de préparation et de négociation des C2D et un rôle de médiateur en matière de communication et d'information sur les C2D. En effet, elle pourrait être l'acteur pivot en matière d'échange d'informations, à savoir, d'une part, la remontée d'informations du « terrain » vers les instances de pilotage des C2D et, d'autre part, la communication d'informations institutionnelles sur les C2D vers les acteurs de « terrain » et les bénéficiaires. Enfin, les modalités d'association de la société civile devraient être définies en l'absence de COS ou lorsque le suivi et le pilotage se fait dans le cadre d'instances existantes et/ou multibaillieur.

### **RECOMMANDATION 5** Préciser le concept d'additionnalité dans la doctrine

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

## **3.2 Préconisations sur la mise en œuvre : gestion, moyens et durabilité**

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

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

## RECOMMANDATION 7

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

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

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

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

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

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

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

Il est évident que la question du renforcement des capacités institutionnelles et les enjeux liés à la gestion efficace des C2D implique aussi une réflexion sur les moyens de l'AFD. En particulier dans les C2D d'envergure, l'AFD a été confrontée à la nécessité d'entamer des efforts supplémentaires par rapport à la gestion de ses opérations « classiques », en particulier compte tenu de la faiblesse des maîtrises d'ouvrage. Il serait opportun de réévaluer ces besoins, y compris financiers, pour la dernière génération de C2D en cours ou à venir et d'adapter les moyens à la charge réelle de travail que représente le C2D pour l'AFD.

### 3.3 Préconisation sur le suivi, la capitalisation et la communication

#### RECOMMANDATION 8

Définir des modalités de suivi de l'exécution et de l'impact du C2D sur l'ensemble de l'aide française dans tous les pays concernés

Le C2D est un instrument original dans le paysage des mécanismes d'annulation de dettes. Il paraît donc essentiel d'en saisir les effets et les points d'amélioration, autant pour leur pilotage que pour renseigner utilement la communauté des bailleurs de fonds dans l'optique d'initiatives de désendettement des PPTE qui pourraient survenir dans les années à venir. Il est apparu au cours de la présente revue une insuffisance en termes de collecte, d'harmonisation et de centralisation de toutes les données financières nécessaires à une analyse approfondie de cet outil. Il serait donc opportun de :

- centraliser le suivi et le *reporting* au MAEDI en vue de produire annuellement un bilan financier et une synthèse des bonnes pratiques et des difficultés récurrentes pour identifier plus facilement les leçons transversales. Cela est d'autant plus pertinent qu'après 2016, les C2D encore en cours seront assez homogènes, partageant des caractéristiques et des défis communs ;

- relancer la tenue, au minimum sur une base annuelle, du comité de pilotage central à Paris, ce qui impliquerait la production annuelle d'un bilan financier et thématique ;
- formaliser une « politique d'évaluation transversale » réaliste du C2D pour les années à venir, au-delà des évaluations classiques de programmes conduites par l'AFD, centrées sur les besoins en informations prioritaires (p. ex. : évaluation d'impact sur l'effet du C2D sur le désendettement, évaluation pays spécifique dans les C2D importants, évaluation transversale thématique...)

Au niveau du pilotage global de l'instrument, en fonction du suivi et des principales données financières compilées, des efforts de communication plus soutenus devraient permettre de répondre aux interrogations des parlementaires et de la société civile. Cette communication devrait permettre de mieux faire connaître l'outil. Les principaux enseignements de cette étude pourraient être diffusés auprès des acteurs français, de la société civile et des autres PTF.

# Sigles et abréviations

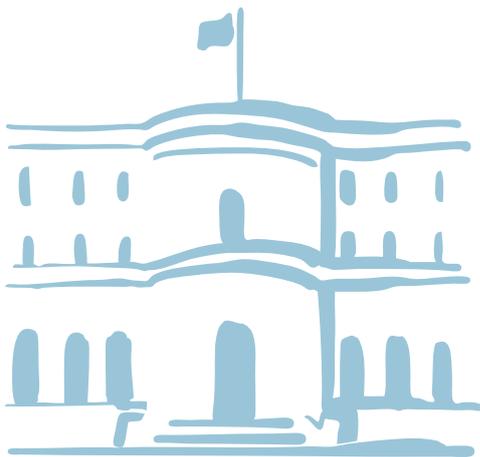
<b>ABG</b>	Aide budgétaire globale
<b>ABS</b>	Aide budgétaire sectorielle
<b>AFD</b>	Agence française de développement
<b>APD</b>	Aide publique au développement
<b>BF</b>	Banque de France
<b>BM</b>	Banque mondiale
<b>C2D</b>	Contrat de désendettement et de développement
<b>CAD</b>	Comité d'aide au développement de l'OCDE
<b>CICID</b>	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
<b>COFIL</b>	Comité de pilotage
<b>COS</b>	Conseil d'orientation stratégique
<b>CTB</b>	Comité technique bilatéral
<b>DCP</b>	Document cadre de partenariat
<b>DG</b>	Direction générale
<b>DGCID</b>	Direction générale de la coopération internationale et du développement (devenue DGM)
<b>DGM</b>	Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international du MAEDI
<b>DGT</b>	Direction générale du Trésor

**DSRP** Document de stratégie de réduction de la pauvreté

<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>MAEDI</b>	Ministère des Affaires étrangères et du Développement international
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>OMD</b>	Objectifs du millénaire pour le développement
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>OSC</b>	Organisation de la société civile
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PMA</b>	Pays les moins avancés
<b>PPTE</b>	Pays pauvres très endettés
<b>PRI</b>	Pays à revenu intermédiaire
<b>PTF</b>	Partenaire technique et financier
<b>RDC</b>	République démocratique du Congo
<b>SCAC</b>	Service de coopération et d'action culturelle (au sein des ambassades de France)
<b>SE</b>	Service économique (services à l'étranger de la DGT)
<b>ZSP</b>	Zone de solidarité prioritaire







## REVUE DE LA POLITIQUE DU CONTRAT DE DÉSENDETTEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT (C2D)

En 2001, la France a lancé la politique du contrat de désendettement et de développement (C2D), concrétisant l'engagement bilatéral pris à Cologne en 1999 d'annuler la totalité de ses créances d'aide publique au développement pour les pays engagés dans l'initiative « Pays pauvres très endettés » (PPTÉ), couvrant un montant total de dettes supérieur à 5,3 milliards d'euros.

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 treize ans de mise en œuvre, le C2D a permis d'annuler plus de 1,6 milliard d'euros de dettes dans dix-huit pays.

Avec ce dispositif, la France a souhaité sécuriser l'utilisation des marges de manœuvre dégagées par l'allègement de la dette, afin de garantir leur contribution effective aux objectifs de lutte contre la pauvreté et de développement socio-économique 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 est mené avec les pays partenaires pour s'accorder sur la façon dont les fonds reversés sont 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 en œuvre, pour en dresser le bilan sur la période considérée et tirer des enseignements. Une série de préconisations sont proposées dans le rapport, visant à améliorer la politique du C2D, sa mise en œuvre, ainsi que son suivi et son évaluation.