

**CONSEIL DE SURVEILLANCE  
DE L'AGENCE FRANCAISE DE DEVELOPPEMENT**

---

**VOLET BILATERAL DE L'INITIATIVE PPTE RENFORCEE**

-----

**Bilan d'un an et demi de mise en œuvre des contrats de désendettement et de  
développement**

## TABLE DES MATIERES

	<b>Résumé</b>	<b>p2</b>
<b>1.</b>	<b>Introduction et rappel des enjeux/contraintes liés au C2D</b>	<b>p3</b>
<b>2.</b>	<b>Organisation inter-administration pour la coordination et le suivi des C2D</b>	<b>p4</b>
<b>3.</b>	<b>Etat d'exécution et de préparation des C2D par pays</b>	<b>p5</b>
3.1	Analyse par pays	p5
3.2	Bilan général	p8
<b>4.</b>	<b>Rappel des principaux points de doctrine et bilan de leur mise en œuvre</b>	<b>p9</b>
4.1	Concentration des interventions	p9
4.2	Insertion dans les DSRP	p9
4.3	Insertion dans les programmes sectoriels	p10
4.4	Choix des canaux de financement	p11
4.5	Mécanisme de suivi/évaluation	p14
4.6	Implication de la société civile	p16
<b>5.</b>	<b>Autres questions spécifiques à l'instrument C2D</b>	<b>p18</b>
5.1	Synergie entre les différents acteurs/outils de la coopération française	p18
5.2	Quelle additionnalité ?	p18
 <b>Encadrés :</b>		
1.	DSRP/PNDSE Mauritanie	p10
2.	Les canaux de financement du PNDSE	p12
3.	L'aide budgétaire macroéconomique au Mozambique	p13
4.	Le suivi/évaluation du PNDSE	p15
5.	Les programmes concertés pluri- acteurs	p17

### **Annexes :**

Annexe 1 : Calendrier de l'initiative PPTE et montants financiers estimatifs des C2D

Annexe 2 : Note d'étape par pays

Annexe 3 : Synthèse des concours C2D

**VOLET BILATERAL DE L'INITIATIVE PPTE RENFORCEE**

---

**RESUME**

1. Depuis la signature du 1<sup>er</sup> contrat avec le Mozambique en novembre 2001, la préparation des C2D mobilise une part importante des ressources humaines et financières de l'AFD, ceci en dépit des retards pris dans l'initiative PPTE, sur laquelle est fondée le calendrier du volet bilatéral additionnel français d'annulation de dette. Au-delà des financements actuellement limités (43 MEUR d'engagements, 13 MEUR décaissés sur le compte à la banque centrale, 7 MEUR décaissés à partir du compte à la banque centrale), la mécanique C2D entraîne une évolution majeure dans les modalités d'intervention et d'organisation du système de coopération français, apportant un effet d'apprentissage évident, mais posant la question des conditions de rémunération de l'AFD.

2. L'expérience issue d'un an et demi de mise en œuvre des C2D indique que les recommandations de la note de doctrine sont globalement respectées, notamment en ce qui concerne les « approches programmes » et les financements budgétaires (sur les 43 MEUR d'engagements réalisés, 80% prennent la forme d'aide budgétaire, affectée ou non). Les orientations actuelles, quant aux caractéristiques de financement des points d'affectation, confirment l'aide budgétaire comme outil privilégié d'intervention.

3. Les DSRP ont permis d'engager un processus de consultation/débat entre les autorités nationales et leur société civile. La pérennisation de ce processus est un enjeu majeur de la mise en œuvre des C2D. On se saurait cependant sous-estimer les difficultés de réalisation de cet objectif dans un contexte où les « approches sectorielles », privilégiées dans les C2D, ne fournissent pas de cadre d'association bien défini, et où la structuration de la société civile reste à renforcer pour donner à cette dernière les moyens de peser véritablement dans les choix publics. Dans ce contexte, l'efficacité des mécanismes d'information en direction de la société civile reste à améliorer.

4. L'ampleur des financements relatifs au C2D dans certains pays conduit à s'interroger sur la notion d'additionnalité des C2D. Celle-ci devrait être analysée globalement plutôt que pays par pays. Il convient cependant de définir jusqu'à quelle proportion et selon quelles modalités les financements C2D devront se substituer, dans ces pays, aux autres instruments de la coopération pour le financement des ses activités traditionnelles.

**VOLET BILATERAL DE L'INITIATIVE PPTE RENFORCEE**

-----

**BILAN D'UN AN ET DEMI DE MISE EN ŒUVRE DES CONTRATS DE  
DESENDETTEMENT ET DE DEVELOPPEMENT**

**CONVENTION ENTRE L'ETAT ET L'AFD RELATIVE A LA MISE EN  
ŒUVRE DE L'INITIATIVE BILATERALE ADDITIONNELLE DE  
REDUCTION DE DETTE DES PAYS PAUVRES TRES ENDETTES**

---

**1. Introduction et rappel des enjeux/contraintes liés au C2D**

Dans le cadre de l'initiative PPTE renforcée, la France a décidé un effort bilatéral additionnel d'annulation portant sur les créances résiduelles d'APD souveraines à travers un mécanisme de refinancement par dons intitulé C2D (pour contrats de désendettement et de développement). Dans les pays de la ZSP, l'AFD a été chargée par ses tutelles de la mise en œuvre de ces contrats. Ce mécanisme se met en place une fois atteint par les pays leur point d'achèvement de l'initiative PPTE. Le premier C2D a ainsi été signé entre la France et le Mozambique en novembre 2001.

Cette première expérience a conduit l'AFD et ses tutelles à élaborer une note de doctrine précisant les modalités de mise en œuvre de cet instrument, note présentée au Conseil de surveillance en avril 2002. Il y était notamment prévu une information régulière du Conseil sur la mise en œuvre des C2D.

A ce jour, sur la vingtaine de pays potentiellement concernés, seuls quatre pays ont signé un premier C2D (Mozambique, Ouganda, Tanzanie et Bolivie) et un autre a d'ores et déjà été négocié (Mauritanie). En outre, le contrat Camerounais a fait l'objet d'importants travaux de préparation. Le faible nombre de contrats conclus s'explique par les retards répétés pris dans les calendriers de l'initiative PPTE pour l'atteinte des points d'achèvement (sur les 38 pays éligibles à l'initiative PPTE, seuls 8 ont atteint leur point d'achèvement, qui déclenche la mise en œuvre définitive des annulations de dette).

Par leurs caractéristiques, les C2D sont l'occasion de rénover la coopération entre la France et ses partenaires. Ils participent en effet fortement au processus de modernisation des outils de la coopération française en matière d'harmonisation et de nouvelles modalités de l'aide. Ils contribuent à renforcer les principes de responsabilisation des Etats et d'appropriation de leur stratégie de développement. Ils cherchent à renforcer le dialogue entre les Etats et leur société civile, cette dernière ayant un rôle essentiel à jouer, notamment en termes de définition des priorités et de contrôle social de leur mise en œuvre.

Ce mécanisme doit cependant faire face à certaines contraintes. Ainsi, pour éviter que les Etats bénéficiaires ne remettent en cause le principe de refinancement, il est nécessaire que les décaissements s'ajustent au plus près au rythme des refinancements par dons. Cette recherche de

rapidité des décaissements doit néanmoins s'accompagner d'un souci de redevabilité, notamment dans la mesure où les appuis budgétaires sont privilégiés.

## **2. Organisation inter-administration pour la coordination et le suivi des C2D**

Si la responsabilité de la mise en œuvre des C2D incombe à l'AFD, leur coordination et leur suivi impliquent régulièrement les services de la DGCID ainsi que ceux de la Direction du Trésor.

L'architecture actuelle du système de coordination et de suivi des C2D se présente comme suit :

- un comité de pilotage C2D, dont le secrétariat est assuré par l'AFD, se réunit tous les deux mois pour traiter des questions transversales touchant à la mise en œuvre des C2D et faire un point rapide sur l'avancement des pays, que ce soit au niveau de l'initiative PPTE ou des contrats eux-mêmes ;
- des comités de pilotage par pays se réunissent en tant que de besoin, principalement dans le cadre de la préparation des missions d'orientation et/ou de négociation des C2D ;
- des missions d'orientation et/ou de négociation dans les pays bénéficiaires<sup>1</sup>, conduites par le Conseiller financier pour l'Afrique de la Direction du Trésor et par le Directeur du Développement et de la Coopération Technique de la DGCID, ou son représentant, avec l'appui technique de l'AFD, ont pour but de :
  - o présenter les modalités de mise en œuvre des C2D aux autorités,
  - o discuter avec elles des secteurs d'affectation pressentis,
  - o suivre les travaux d'instruction dans chacun des secteurs pressentis,
  - o finaliser le moment venu le C2D en précisant notamment les secteurs finalement retenus ainsi que les modalités d'association de la société civile.

Le fonctionnement de ce mécanisme de suivi s'est révélé efficace dans la mesure où il a permis d'identifier rapidement les problèmes de mise en œuvre lorsqu'ils se sont posés et d'y apporter une réponse satisfaisante. Cependant, dans l'optique d'améliorer le reporting au niveau des tutelles, il a été acté que les comités de pilotage pays se réuniraient plus systématiquement pour les principaux pays (Cameroun, Guinée, Mozambique, puis Côte d'Ivoire, République de Congo, République démocratique du Congo, ...), de même que les missions de revue dans les pays seraient plus régulières. En outre, les « tableaux de bord pays » devraient désormais intégrer les calendriers des missions relatives aux C2D et le récapitulatif des études menées dans le cadre de la préparation des C2D.

L'organisation inter-administration du suivi des C2D concerne également le dispositif d'information et d'association de la société civile, française et locale. Au niveau central, l'information de la société civile se fait à travers :

- des réunions transversales bi-annuelles ayant pour but de faire le point sur la mise en œuvre générale des C2D ;
- des réunions pays occasionnelles, organisées avant et/ou après les missions d'orientation/négociation dans les pays à C2D normaux.

Cette information de la société civile pourrait être plus systématique tant dans les conclusions des revues C2D, qu'au niveau de l'instruction technique des programmes (diffusion des aides mémoires, des termes de références des études de faisabilité, ...).

---

<sup>1</sup> Dans les pays à C2D normaux (>50 MEUR en stock), il est prévu de réaliser une ou plusieurs missions d'orientation, suivi d'une mission de négociation. En revanche, dans les pays à C2D allégés, une seule mission de négociation est considérée comme suffisante.

### **3. Etat d'exécution et de préparation des C2D par pays**

A l'heure actuelle, parmi les pays de la ZSP éligibles aux C2D, seuls quatre ont atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE qui déclenche la mise en place du C2D. Pour le Mozambique, la signature du contrat (nov-2001) a été réalisée à peine deux mois après le point d'achèvement (sept-2001). En revanche, pour les autres pays, les délais ont été plus longs pour différentes raisons :

- en Ouganda, bien que le pays ait atteint son point d'achèvement en mai 2000, la signature du C2D a été retardée jusqu'en mars 2002 en raison de considérations politiques liées à l'implication du pays dans la guerre en RDC ;
- en Tanzanie, bien que le point d'achèvement ait eu lieu en novembre 2001, la mise au point des procédures concernant les C2D allégés a conduit à retarder la mission de négociation qui n'a finalement eu lieu qu'à la mi-mars 2003. Le contrat C2D a été signé le 10 juin 2003 et le point d'affectation éducation doit être présenté au Comité des Etats étrangers du 2 juillet 2003 ;
- en Bolivie, le C2D a été signé le 10 juin 2003 dans le cadre de la Commission mixte franco-bolivienne. Les retards dans la signature (qui intervient presque deux ans après le point d'achèvement) sont également dus aux questions relatives à la mise au point des procédures concernant les C2D allégés, ainsi qu'à un problème juridique lié au choix du gestionnaire de ces créances C2D. Ce dernier reste à désigner.
- en Mauritanie, le point d'achèvement a été atteint en juin 2002. La mission de négociation s'est rendue à Nouakchott en octobre 2002 et a validé avec les autorités mauritaniennes les points essentiels du C2D, à savoir les secteurs d'affectation et les modalités d'association de la société civile. Cependant, tant que l'accord bilatéral franco-mauritanien consécutif au Club de Paris de juillet 2002 n'était pas signé, il était impossible de finaliser le C2D en fournissant les annexes financières définitives. L'accord bilatéral a été finalement signé le 26 mai 2003, permettant la signature très prochaine du C2D (courant juin).

Deux autres pays ont une perspective de point d'achèvement plus lointaine (*Cameroun* et *Guinée*, respectivement aux 2<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> trimestre 2004) mais sont entrés dans une phase active de préparation des C2D, caractérisée formellement par la réalisation d'une ou plusieurs missions d'orientation dans les pays concernés.

#### ***3.1 Analyse par pays***

##### **Mozambique** : (cf. annexe 2.1)

Concernant le Mozambique, il convient de rappeler en préalable que le contrat a été signé avant la rédaction de la note de doctrine d'avril 2002 qui fixe les grands principes des financements sur C2D. Par conséquent, les programmes financés sur C2D ne répondent pas tous à la logique de programmes sectoriels et de financements budgétaires.

Le premier C2D, portant sur les échéances allant d'octobre 2001 à décembre 2004, se monte à 29,8 MEUR. A ce jour 26,2 MEUR d'engagements ont été approuvés par le Conseil de surveillance portant sur cinq points d'affectation (aide budgétaire macroéconomique 7,5 MEUR / lutte contre le SIDA 6 MEUR / appui au développement de la filière cocotier 7,2 MEUR / financement de pistes rurales 4 MEUR / programme santé Cabo Delgado 1,5 MEUR).

A ce jour, les décaissements sur les différents programmes se sont montés à 7,0 MEUR et le solde du compte à la Banque centrale ressort à 6,1 MEUR. Il convient de noter que le niveau actuel des financements sur le compte d'attente à la Banque centrale ne paraît pas poser de problèmes à la partie mozambicaine qui considère avec bienveillance la mécanique du C2D et règle ses échéances régulièrement (au 15 mai, l'échéance du 30 avril n'avait cependant pas encore été reçue).

La problématique actuelle concerne la possibilité pour les instances de décision de l'AFD d'approuver les programmes en cours d'instruction (pour un montant supérieur à 15 MEUR) alors que leur mandat actuel, tel que formulé par le C2D, ne devrait lui permettre d'engager que le reliquat de 3,6 MEUR (juste suffisant pour le programme micro-crédit). Pour régler cette question (d'importance si l'on ne veut pas voir s'accumuler de fonds sur le compte Banque centrale), la prochaine revue du C2D (prévue les 26/28 mai) devrait proposer la signature anticipée du 2<sup>ème</sup> C2D, ce qui permettra de sécuriser les ressources C2D de 2005 à 2007 (soit 21,5 MEUR supplémentaires). Ce 2<sup>ème</sup> C2D permettrait d'engager les programmes santé Cabo Delgado et s'inscrirait, pour les restes à engager, dans le prolongement des programmes en cours (notamment l'appui budgétaire macroéconomique et l'appui à la lutte contre le SIDA). Cette revue nécessitera de discuter avec les autorités mozambicaines des arbitrages à décider entre les programmes. Plus généralement, cette question pose le problème de la gestion simultanée d'un programme d'engagement et de flux de décaissement qu'ils convient de faire converger. Problème qui se posera sur d'autres C2D, notamment les plus importants.

Une autre problématique concerne l'implication de la société civile dans le suivi du C2D au Mozambique. Le dispositif prévu dans le contrat (Comité d'orientation et de suivi) n'a pu être mis en place, les autorités considérant que le montant relativement faible des financements libérés par le volet bilatéral français ne saurait justifier la création d'une structure spécifique de concertation alors que les capacités de l'administration mozambicaine sont limitées et déjà fortement mobilisées par les multiples structures de concertation avec les bailleurs de fonds. La mission du *HCCI* et de la *Plate-forme Dette & Développement*, qui s'est rendue à Maputo en juillet 2002, a pu constater ce blocage. Il convient cependant de noter que la concertation avec la société civile a franchi récemment un nouveau cap avec la première réunion, le 28 avril 2003, de l'Observatoire de la pauvreté<sup>2</sup>, qui a regroupé, autour des autorités mozambicaines, la société civile, le secteur privé et les bailleurs de fonds.

### **Ouganda** : (cf. annexe 2.2)

Le C2D, portant sur les échéances allant de mai 2000 à juin 2005, se monte à 3,2 MEUR. Le financement C2D en Ouganda s'inscrit dans le cadre de la stratégie sectorielle santé et cible plus particulièrement la ligne budgétaire *Programme national de distribution des soins de santé de base*, incluant le *Programme de contrôle du SIDA*, qui est protégée des régulations budgétaires par son inscription dans le cadre du *Poverty Action Fund*. La question de l'additionnalité du financement C2D pour les ressources affectées à la lutte contre le SIDA a conduit à retarder d'un an la signature de l'accord cadre précisant les modalités de décaissements des fonds C2D. Cet accord, signé en avril 2003, a permis de faire approuver le programme au Comité des Etats étrangers d'avril 2003.

### **Mauritanie** : (cf. annexe 2.3)

La Mauritanie ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE en juin 2002, une mission de négociation du C2D s'est rendue à Nouakchott à la mi-octobre 2002. Cette mission a permis de cibler les deux secteurs d'intervention (éducation / développement local dans le Guidimakha et l'Assaba) et de préciser les modalités d'association de la société civile dans le suivi du C2D. En

---

<sup>2</sup> La tenue de cette réunion est à mettre à l'actif des bailleurs de fonds du G11 (cf. ci-après) qui ont beaucoup insisté pour qu'elle se tienne avant la revue annuelle du programme.

revanche, en l'absence de signature de l'accord bilatéral en Club de Paris (le Club de Paris post PPTE ayant eu lieu en juillet 2002), il était impossible de signer le C2D car le montant financier du refinancement par dons n'était pas définitif (à cette date, il était question d'un échéancier total de 56,9 MEUR et d'un 1<sup>er</sup> C2D de 13,3 MEUR).

La signature récente (23 mai 2003) de l'accord bilatéral en Club de Paris doit permettre la signature prochaine (en juin) du C2D, puis de l'accord cadre fixant les modalités de décaissement, et enfin de la convention de financement du programme éducation que le Conseil de surveillance a approuvé en novembre 2002. Les conditions d'annulation de la dette en Club de Paris ont conduit à réviser les échéanciers de créances APD bénéficiant du mécanisme de refinancement par dons et, par voie de conséquence, le montant du 1<sup>er</sup> C2D qui doit passer de 13,3 MEUR à 14,7 MEUR. Il en résultera une modification, à préciser, des montants affectés aux deux programmes identifiés dans le C2D.

#### **Tanzanie :** (cf. annexe 2.4)

La mission de négociation du C2D n'a pu avoir lieu qu'au mois de mars 2003 en raison des incertitudes concernant le traitement des C2D allégés, pour une signature du C2D prévue le 10 juin. Elle a entériné le principe d'un seul point d'affectation sur le secteur de l'éducation. La mission technique d'identification, du 12 au 16 mai 2003, a confirmé l'intérêt d'insérer le financement C2D dans le pot commun (« holding account ») mis en place par plusieurs bailleurs de fonds pour le financement du compte consolidé d'investissement du Programme de développement de l'éducation primaire (PEDP).

#### **Cameroun :** (cf. annexe 2.5)

Avec une perspective de point d'achèvement en avril 2004 et des décaissements annuels supérieurs à 100 MEUR, le C2D Cameroun constitue, sans aucun doute, à court terme le principal enjeu dans la mise en œuvre de la mécanique de refinancement par dons. Pour relever ce défi, l'AFD et la DGCID, au niveau de leur siège mais surtout de leur représentation locale, ont engagé des actions concertées à plusieurs niveaux : (i) création d'une cellule d'appui à la mise en œuvre du volet C2D, (ii) fonds d'études pour la préparation des programmes et la réalisation d'audits des canaux de financement envisagés, (iii) renforcement et repositionnement de l'assistance technique dans les secteurs prioritaires, (iv) repositionnement de l'assistance technique en appui à l'amélioration de la gestion de la dépense publique. En outre, la concertation étroite avec les autorités camerounaises et la cohérence du C2D dans le cadre du DSRP sont assurées par la création d'un comité technique franco-camerounais de suivi du dispositif C2D, dont l'objet est de sélectionner et suivre la réalisation des études et audits visant à préparer les programmes pouvant être financés sur C2D.

Une première mission d'orientation s'est rendue au Cameroun en avril 2002 et a identifié sept secteurs potentiels d'intervention : (i) développement urbain, (ii) éducation, (iii) santé, (iv) aménagement du territoire et gestion des ressources naturelles, (iv) services publics marchands, (v) développement social, (vi) gouvernance. Une seconde mission d'orientation est prévue début juin 2003, son principal objectif sera de recentrer les points d'application du C2D sur la base de la maturité de préparation des programmes dans chacun des secteurs.

A ce jour, les programmes correspondant aux études approuvées, ou en instance, sont estimés à 490 MEUR répartis sur cinq des sept secteurs. La préparation des programmes dans les deux derniers secteurs (services publics marchands et développement social) présente en effet des retards liés, soit au manque de réactivité des maîtres d'ouvrage concernés, soit à la non-levée des pré-requis qui avaient été identifiés lors de la précédente mission d'orientation.

#### **Guinée :** (cf. annexe 2.6)

Le calendrier de l'initiative PPTE a été retardé en raison de la suspension du programme FRPC fin 2002. En effet, la Guinée est actuellement sous « surveillance informelle » du FMI. Au mieux, le calendrier du Fonds prévoit la mise en place d'un « Staff Monitoring Program » (soit une surveillance non assortie de financement) en début 2004. Sachant que l'atteinte du point d'achèvement est en partie conditionnée par le suivi pendant au moins six mois d'un nouveau programme FRPC, la perspective de mise en place du C2D est reportée à fin 2004.

Une première mission d'orientation s'est cependant rendue à Conakry en mars 2003 pour présenter aux autorités guinéennes les principes et modalités du futur C2D. Ses conclusions ont porté sur :

- la nécessaire concentration des points d'affectation du C2D (2 à 3 secteurs) ;
- l'importance des approches sectorielles ;
- l'importance de l'association de la société civile.

L'identification des secteurs retenus devait être réalisée à l'occasion d'une nouvelle mission d'orientation en juin 2003. Cependant, le retard pris dans l'initiative PPTE a conduit à la reporter.

### **3.2 Bilan général**

Sur les six pays pour lesquels le processus C2D a véritablement été enclenché, qu'ils aient atteint ou non leur point d'achèvement, un premier bilan général fait apparaître une caractéristique essentielle dans l'évolution de la coopération française, à savoir un effort systématique vers une plus grande synergie entre les différents instruments de l'aide française, dans une optique générale de bon fonctionnement des C2D.

Ainsi peut-on noter au niveau des phases d'identification :

- l'utilisation des fonds d'études de l'AFD, notamment sur le Cameroun avec 6 MEUR, permettant d'avancer dans l'instruction des programmes identifiés ;
- la mobilisation du FSP *appui au CSLP* en Mauritanie, pour aider à la conception des programmes régionaux de lutte contre la pauvreté qui serviront de référence au financement C2D des programmes de développement locaux des provinces de l'Assaba et du Guidimakha.

De même, le renforcement des capacités est également un axe important de préparation des C2D pour lequel l'utilisation des compétences spécifiques à chaque institution permet de couvrir un large spectre des problématiques au cœur des C2D :

- renforcement des administrations en matière de programmation sectorielle et de gestion budgétaire à travers :
  - o le dispositif d'assistance technique auprès des principaux ministères techniques et des administrations financières ;
  - o la mise sur pied d'une formation AFD/DGCID au CEFEB sur les approches programmes et les financements budgétaires à destination des cadres des ministères des finances et sectoriels des pays bénéficiaires ;
- renforcement des capacités de la société civile, à travers la mise en place par la DGCID des programmes concertés pluri-acteurs en Guinée et au Cameroun.

L'aspect novateur des C2D, qui constitue un pilier dans l'évolution de l'aide française sur les nouvelles modalités de l'aide, a également conduit l'AFD et la DGCID à renforcer leur capacité interne sur ces problématiques à travers :

- l'organisation par la DGCID de séminaires sur les approches programmes dans le secteur éducatif ;
- l'organisation conjointe AFD/DGCID de séances de formation interne sur les nouvelles modalités de l'aide et l'harmonisation des procédures entre bailleurs de fonds.

Malgré les effets d'apprentissage évidents que porte en elle la mise en œuvre des C2D, il existe un risque potentiel d'une mobilisation excessive des ressources financières et humaines de la coopération française en faveur des pays éligibles aux C2D<sup>3</sup>, au détriment des pays non-bénéficiaires de cet instrument. Par conséquent, l'AFD a étudié les modalités de mise en place d'un mécanisme de pré-financement des études relatives au C2D, qui permettrait d'éviter l'utilisation de son enveloppe de subventions pour la préparation des premiers C2D<sup>4</sup>. Ce mécanisme, présenté à la section 6.4, fait également l'objet d'une résolution sur le Cameroun pour le présent Conseil.

En revanche, concernant l'assistance technique, si le financement sur C2D d'une assistance technique sur marché peut être occasionnel, il ne devrait pas être systématique, ni remettre en cause le financement d'une assistance technique institutionnelle par les mécanismes plus adaptés (DGCID). Il semble en effet important de respecter les principes de cohérence et de complémentarité des instruments de la coopération française, inscrits dans la note de doctrine.

Cette problématique pose la question plus générale de l'additionnalité des ressources C2D qui ne devrait pas être considérée pays par pays, mais analysée au niveau global. Par conséquent, si les C2D participent à l'effort global d'augmentation de l'APD française, il faut malgré tout s'attendre à ce que ces financements viennent partiellement se substituer aux financements traditionnels dans les pays bénéficiaires des C2D, dans la limite cependant de la complémentaire de chaque instrument.

#### **4. Rappel des principaux points de doctrine et bilan de leur mise en œuvre**

Cette section analyse le degré d'application effectif des principaux points de doctrine dans la mise en œuvre des C2D. A cet égard, le C2D Mozambique, du fait de son antériorité, doit être étudié de manière spécifique.

##### **4.1 Concentration des interventions**

La note de doctrine insistait sur la nécessité de concentrer les interventions sur C2D, de manière à éviter tout risque de dispersion et à s'engager sur des activités structurantes pour le pays. Hormis pour le Mozambique<sup>5</sup> pour les raisons évoquées plus haut, les cinq autres C2D signés ou en cours respectent ce souci de concentration. Ainsi, les C2D allégés en Ouganda et Tanzanie ne prévoient qu'un point d'affectation<sup>6</sup>. De même, le C2D Mauritanie (près de 15 MEUR) ne comporte que deux points d'affectation et celui de Guinée (45 MEUR) se limitera à deux ou trois. Concernant le Cameroun, les premières missions d'orientation avaient identifié jusqu'à sept secteurs de concentration, mais avaient également indiqué que la négociation finale ne retiendrait que les affectations dont l'instruction serait la plus aboutie.

##### **4.2 Insertion dans les DSRP**

La note de doctrine, de même que les notes d'instruction antérieures, indiquaient que les C2D devaient être un instrument de financement des stratégies nationales de réduction de la pauvreté et, à cet égard, s'insérer pleinement dans les DSRP. Les notes d'instruction étaient cependant plus restrictives en ciblant plus particulièrement quatre domaines d'intervention potentiels : (i) éducation de base et formation professionnelle ; (ii) soins de santé primaire et lutte contre les grandes

<sup>3</sup> Il convient cependant de rappeler que, au Ghana et au Cameroun, l'impossibilité de faire des prêts souverains pendant la période intérimaire de l'initiative PPTE se traduit, au contraire, par une forte décreue des engagements de l'AFD.

<sup>4</sup> Une fois un premier C2D signé, cette question ne se pose plus car il est prévu de financer sur les C2D en cours la préparation des C2D suivants.

<sup>5</sup> Il convient de noter, à cet égard, l'attachement des autorités mozambicaines au maintien de l'ensemble des points d'affectation.

<sup>6</sup> Un second point est mentionné dans chaque contrat au cas où le premier point identifié se révélerait non-satisfaisant.

endémies (dont, au 1<sup>er</sup> chef, la lutte contre le SIDA) ; (iii) équipements et infrastructures des collectivités locales ; (iv) aménagement du territoire et gestion des ressources naturelles. La répartition sectorielle des 43 MEUR de programmes approuvés par le Conseil de surveillance sur C2D est la suivante : (i) financement macroéconomique en appui au DSRP 17%, (ii) éducation 32%, (iii) santé/SIDA 25%, (iv) développement rural 26%.

En premier lieu, il convient de noter que la chronologie de l'initiative PPTE et des C2D est cohérente avec le souci d'inscrire les interventions dans le cadre des DSRP, ces derniers étant une des conditions d'éligibilité à l'initiative et d'atteinte du point d'achèvement. Les DSRP sont l'expression par les Etats de leur stratégie de développement. Donc, même imparfaits, ils s'imposent comme cadre de référence à la plupart des bailleurs de fonds. Parmi ces imperfections, on peut noter que, selon les pays, les DSRP fixent plus ou moins précisément les objectifs, et les indicateurs de résultats y afférents, en matière de lutte contre la pauvreté. En outre, ils sont souvent suffisamment exhaustifs pour ne pas représenter une véritable contrainte dans le choix des secteurs d'intervention.

Certains cependant, comme celui de la Guinée, présentent une véritable hiérarchisation des priorités sur laquelle il est possible de se positionner.

Avant tout, le DSRP marque le début d'un processus d'élaboration d'une stratégie nationale qui doit, pour être véritablement opérationnelle, aboutir à la définition et à la mise en place de stratégies/programmes sectoriels.

#### **DSRP/PNDSE Mauritanie**

La volonté du gouvernement mauritanien de rénover en profondeur son système éducatif s'est traduite par l'adoption, en avril 1999, d'une réforme qui est à l'origine de la stratégie sectorielle intégrée au DSRP et qui repose sur la mise en place d'une filière unique bilingue (arabe et français), le renforcement du 1<sup>er</sup> cycle secondaire (ajout d'une année), de l'enseignement scientifique (introduction des sciences physiques et de l'informatique) et des langues étrangères.

Le Rapport d'Etat du Système Educatif National (RESEN), diagnostic du système éducatif réalisé en mai 2000 par une équipe mauritanienne avec l'appui de la Banque mondiale et de la Coopération française, a mis en exergue un certain nombre de dysfonctionnements importants dont l'analyse a orienté la conception du Programme National de Développement du Secteur de l'Education (PNDSE).

Les orientations du PNDSE ont été inscrites dans le troisième des quatre axes opérationnels du DSRP, élaboré en janvier 2001 par les autorités mauritaniennes, relatif au développement des ressources humaines et de l'accès universel aux services de base. Les indicateurs retenus par le DSRP sont ceux définis dans le cadre du programme sectoriel décennal.

Ayant souscrit aux objectifs de l'Education pour Tous (EPT), la Mauritanie, éligible dès 2002 à l'initiative « fast-track » ou « procédure accélérée » (PA-EPT) soutenue la communauté internationale pour atteindre l'éducation primaire universelle de qualité en 2015, a été déclarée définitivement admise en mars 2003. Les composantes concernées (*Enseignement fondamental et Gestion*) du PNDSE ont donc fait l'objet d'une révision qui devront être introduites dans la prochaine version du DSRP.

### **4.3 Insertion dans des programmes sectoriels**

La note de doctrine prévoit que les financements C2D doivent s'insérer, autant que possible, dans le cadre de programmes sectoriels qui ont l'avantage d'être particulièrement structurants pour les pays.

Il convient en premier lieu de bien noter la distinction entre les notions de stratégies sectorielles et de programmes sectoriels. Le concept de programmes sectoriels, tel que défini par le Partenariat Stratégique pour l'Afrique, est beaucoup plus exigeant et suppose notamment, outre une stratégie sectorielle bien définie, une programmation budgétaire pluriannuelle de type « budget de programmes » cohérente avec le cadre macroéconomique et une coordination des bailleurs de fonds conduite par l'Etat bénéficiaire. Or ces deux dernières composantes ne sont pas forcément très développées dans les pays d'intervention en C2D, d'où le souci de les faire émerger pendant la période de préparation.

Des secteurs comme l'éducation et la santé sont cependant plus particulièrement adaptés à ce type d'approche. En outre, pour l'éducation, certains programmes sectoriels nationaux sont soutenus par l'initiative internationale « fast track » qui renforce les cadres existants par (i) des analyses de soutenabilité budgétaire, (ii) leur inscription dans un cadre de dépenses à moyen terme, et (iii) l'engagement des bailleurs à combler le gap de financement calculé pour les pays éligibles<sup>7</sup>.

Par conséquent, lorsque de tels programmes sectoriels existent, les financements C2D s'y insèrent (où s'y inséreront) : en Mauritanie, en Tanzanie, et très certainement en Guinée le moment venu pour l'éducation ; en Ouganda et au Mozambique pour la santé ; au Mozambique dans les transports (pistes rurales).

En revanche, lorsque ces programmes n'existent pas, les interventions pendant la phase préparatoire cherchent à les faire émerger, notamment au Cameroun sur la santé et l'éducation. Cette phase de préparation est longue et nécessite un effort important en matière renforcement des capacités institutionnelles :

- à différents niveaux : national/déconcentré/décentralisé, administration/société civile ;
- sur différents thèmes : élaboration des stratégies, programmation budgétaire de ces stratégies, renforcement de la chaîne de la dépense publique.

La diversité des actions à engager permet de souligner l'intérêt et l'enjeu que représente la recherche des synergies entre les instruments de la coopération française (entre fonds d'études de l'AFD, assistance technique dont le rôle est essentiel dans le pilotage des réformes sectorielles, FSP, formations, ...).

Considérant la probabilité qu'au point d'achèvement tous les programmes sectoriels ne seront pas arrivés à maturité compte tenu de l'ampleur des travaux préparatoires, une approche pragmatique, visant à respecter les différentes caractéristiques attendues des C2D, est privilégiée, à savoir :

- retenir, le cas échéant, une application régionale de politiques sectorielles nationales, de manière à renforcer la capacité de suivi/maîtrise des interventions financées sur C2D ;
- rechercher/faire émerger, par un travail préalable d'audits organisationnels et financiers, des canaux budgétaires sécurisés, de type FEICOM (fonds d'équipement et d'investissement des communes au Cameroun), FER (fonds d'entretien routier), fonds provinciaux, permettant d'allier à la fois la rapidité des décaissements et la nécessaire redevabilité du bailleur.

#### **4.4 Choix des canaux de financement**

La note de doctrine d'avril 2002 suggère que, dans le cadre d'une « *approche pragmatique* », les C2D « *privilégient le canal de l'aide budgétaire affectée, à des lignes budgétaires de programmes sectoriels, à des fonds spéciaux de programmes sectoriels ou à des fonds d'investissements* ».

---

<sup>7</sup> A ce stade, parmi les pays C2D, la Mauritanie et la Guinée ont été déclarées éligibles à « fast track », et la Tanzanie est en bonne voie.

L'utilisation des canaux budgétaires nationaux est une priorité des C2D. Pour ce qui est de l'application pratique des principes ci-dessus, le diagnostic par pays de la qualité de la gestion des finances publiques, l'existence ou non de mécanismes budgétaires de l'Etat utilisés par plusieurs bailleurs de fonds, la contrainte de capacité d'absorption du pays sont les éléments de base servant à l'appréciation de la capacité à intervenir en aide budgétaire affectée.

A ce jour, sur les 43 MEUR de programmes C2D approuvés par les instances de décision de l'AFD ou dont l'instruction est bien avancée (sur le Mozambique, l'Ouganda, la Tanzanie et la Mauritanie), la répartition des engagements entre les différents canaux de financement est clairement à l'avantage de l'aide budgétaire affectée (62%), devant l'aide projet (20%) et l'aide budgétaire non-affectée (17%). La répartition sur les décaissements est différente (respectivement 15%, 17% et 68%) mais n'est pas véritablement significative compte tenu du faible montant des décaissements (7,0 MEUR, exclusivement au Mozambique).

Il convient également de noter que les modalités de financement en aide budgétaire affectée sont multiples (lignes budgétaires, fonds spéciaux de bailleurs de fonds, fonds d'investissement) et que les pays prévoient eux-mêmes parfois des procédures spécifiques transitoires qui permettent un suivi/contrôle plus sécurisé des dépenses (cf. exemple ci-dessous sur les dépenses en capital dans le programme éducation en Mauritanie).

**Les canaux de financement du PNDSE :**  
**une approche progressive vers une gestion budgétaire « de droit commun »**

Les dépenses publiques d'éducation sont exécutées selon deux procédures distinctes mais complémentaires.

Les dépenses publiques courantes sont exécutées selon la procédure dite de la Dépense sur Règlement Immédiat (DRI) qui s'est généralisée au détriment de la procédure dite "normale" jugée trop longue. Le Ministère de l'Education Nationale (MEN) (engagement) et le ministère des finances (ordonnancement, liquidation et paiement) instruisent conjointement l'exécution des dépenses courantes<sup>(3)</sup>.

Les dépenses en capital sont exécutées par le Ministère des Affaires Economiques et du Développement (MAED) grâce au mécanisme dit des comptes spéciaux qui abritent aussi bien les financements externes qu'internes gérés par la Direction des Projets Education et Formation (DEPF) rattachée au cabinet du MAED. Les comptes spéciaux sont crédités régulièrement (trimestriellement pour le budget de l'Etat) et font l'objet d'audits réalisés par des cabinets internationaux.

Cette procédure, mise en place pour faciliter l'exécution des dépenses relatives au DSRP en termes de simplicité, d'efficacité et de suivi des dépenses, devrait perdurer pour le secteur de l'éducation jusqu'à la fin de la première phase du programme sectoriel, c'est-à-dire en 2005-2006.

Après 2005-2006, le MEN devrait devenir ordonnateur de son propre budget conformément aux résultats attendus de la réforme des finances publiques actuellement en cours de réalisation et avoir recours à une gestion budgétaire orthodoxe ou "de droit commun" pour l'exécution de la dépense d'investissement.

Pour le Cameroun, une orientation retenue en vue de « sécuriser » les financements en aide budgétaire affectée serait d'encourager, dans la mesure du possible, les procédures de délégation de

<sup>(3)</sup> La procédure DRI, prévue initialement pour le paiement des salaires des agents contractuels, des dépenses sur compte d'affectation spéciale et des provisions pour soins, s'est peu à peu généralisée à l'ensemble des dépenses courantes au détriment de la procédure dite "normale" jugée trop longue.

crédits vers les collectivités locales et services déconcentrés qui ont de bonnes capacités de gestion (notamment en matière de développement urbain, mais également sur le programme national de développement participatif, ainsi que sur les programmes santé et éducation).

Pour ce qui est des financements C2D sous forme d'aide budgétaire non-affectée, la première et unique expérience reste, pour l'heure, la participation au G11 au Mozambique (cf. encadré ci-dessous). Il est cependant prévu que le C2D constitue un instrument privilégié pour tester cette nouvelle approche. A cet égard, suite à une requête de la Direction du Trésor, l'AFD a entamé une réflexion sur ce que pourrait être le cadre minimal requis pour une intervention française sous cette forme. Ainsi, en première approximation, les éléments suivant paraissent essentiels :

- existence d'un document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP dans les pays PPTE) et de sa traduction budgétaire sous une forme validée par le gouvernement (par exemple, cadre de dépenses à moyen terme) ;
- exécution en cours d'un programme pluriannuel du FMI, gage de l'existence de politiques macro-économiques satisfaisantes,
- existence d'un diagnostic précis de la situation de la gestion des finances publiques et des procédures de passation de marchés, mené et approuvé par les bailleurs de fonds ;
- si le diagnostic montre une situation insuffisamment satisfaisante (mais en voie d'amélioration), accord de l'Etat et des bailleurs de fonds concernés sur un ensemble de recommandations, un plan d'actions et des mesures correctives incluant leur échéancier ;
- financement concomitant de mesures d'amélioration de la gestion des finances publiques par les bailleurs de fonds, conformément aux recommandations du diagnostic évoqué ci-dessus ;
- financement concomitant d'appuis budgétaires par d'autres bailleurs de fonds importants, Banque mondiale à travers les « crédits d'appui à la réduction de la pauvreté » et/ou Commission européenne à travers les « appuis budgétaires à la réduction de la pauvreté ».

Cette réflexion doit encore être approfondie dans la mesure où il est prévu de chercher à monter, dans les pays où les C2D sont importants (Cameroun puis, ultérieurement, Côte d'Ivoire / République du Congo), un mécanisme similaire au G11 au Mozambique avec l'appui de l'Union européenne. Cette modalité de financement ne doit cependant pas être conçue comme une opportunité pratique d'apurer le compte à la Banque centrale en cas d'accumulation de ressources C2D. En effet, la mise en place d'un tel dispositif implique un engagement de long terme avec les autorités nationales sur un processus global de réformes et nécessite de la part du donateur un engagement en termes de prédictibilité des financements, incompatible avec une vision de court terme de la gestion des flux C2D.

#### **L'aide budgétaire macroéconomique au Mozambique : le G11<sup>8</sup>**

En 2000, un pool de neuf bailleurs de fonds européens se sont regroupés dans le cadre d'un programme conjoint d'aide macro-économique et financière (aide budgétaire non-affectée) en vue de soutenir le gouvernement mozambicain dans sa politique de développement et de réduction de la pauvreté. La France a rejoint ce groupe en 2002 en octroyant, via le C2D, une première contribution de 1,5 MEUR en 2002, puis de 6 MEUR pour 2003/2004 (la contribution 2003 de 3 MEUR a été décaissée en début d'année).

<sup>8</sup> Union européenne, Belgique, Danemark, Irlande, Norvège, Pays Bas, Royaume Uni, Suède, Suisse à l'origine ; France et Finlande dans un second temps.

Le fonctionnement de ce programme repose sur les grands principes suivant : (i) un dialogue politique/économique constant entre le gouvernement mozambicain et les bailleurs de fonds sur sa stratégie de développement et sa politique de réduction de la pauvreté ; (ii) une vérification de la traduction budgétaire de cette politique à travers l'analyse des documents de programmation et d'exécution budgétaire du pays ; (iii) une attention forte portée sur la fiabilité et l'évolution du circuit de la dépense publique compte tenu du mode de financement du programme ; (iv) le suivi de problématiques spécifiques ayant une incidence forte sur le programme (notamment, dans une optique de bonne gouvernance, réformes engagées sur le système financier et le secteur public).

Le suivi de ce programme se fait à travers les consultations régulières entre le gouvernement mozambicain et les agences locales des pays engagés dans le programme, ainsi que par une revue conjointe annuelle du programme (JDR pour « joint donor review ») permettant de passer au crible l'ensemble des points spécifiques au programme et de conclure sur l'opportunité de poursuivre ce programme.

A l'origine, ce programme a été mis en place pour redonner au budget mozambicain son rôle central dans la mise en œuvre de la politique de développement du pays, face au constat de l'ampleur des recettes et dépenses hors budget et compte tenu de la volonté affichée par les autorités d'en améliorer la gouvernance. Par conséquent, le diagnostic précis des finances publiques<sup>9</sup>, réalisé notamment par la Banque mondiale en concertation avec les autres bailleurs, a été postérieur à la décision du programme. Bien qu'il montre l'ampleur des défaillances de la procédure budgétaire mozambicaine, la légitimité du programme s'en est retrouvée renforcée : (i) par la volonté des autorités d'y remédier, avec l'appui des bailleurs de fonds et sur la base d'un plan d'actions fondé sur les recommandations des diagnostics, (ii) par la volonté de la Banque mondiale de mettre en place fin 2003 un « crédit d'appui à la réduction de la pauvreté » dont les modalités seront en cohérence avec le programme du G11 (aide budgétaire non-affectée, cadre d'évaluation des performances conjoint, ...).

#### **4.5 Mécanisme de suivi/évaluation**

Le suivi/évaluation des C2D s'insère dans le cadre du suivi/évaluation des DSRP. Il convient par conséquent d'assurer la cohérence :

- entre les indicateurs relatifs aux programmes financés sur C2D et les indicateurs retenus dans le DSRP, même si le suivi des secteurs financés sur C2D nécessite d'être précis plus que le suivi général des DSRP ;
- des dispositifs de suivi des deux mécanismes. On s'aperçoit ainsi que la mise en place des Comités d'Orientation et de Suivi des C2D, telle qu'envisagée initialement, pose des problèmes à nos interlocuteurs locaux, soit que les financements C2D ne sont pas suffisamment importants pour justifier la mise en place d'une procédure jugée trop spécifique par les autorités locales, soit que les procédures de suivi des DSRP sont les « maillons faibles » du processus.

Compte tenu de ces impondérables, le dispositif de suivi/évaluation des C2D devrait s'orienter autour de deux axes :

- promouvoir la mise en place effective d'un dispositif global de suivi/évaluation des DSRP assurant :
  - o une plus grande transparence à travers une information large et publique sur les résultats et impacts des opérations ;
  - o l'utilisation, et le renforcement si nécessaire, des procédures nationales (administratives et société civile) de contrôle et de suivi/redevabilité, notamment vis à vis des parlements.

<sup>9</sup> PER (public expenditures review) et CFAA (country financial accountability assessment) en décembre 2001 ; CPAR (country procurement assessment report) en mai 2002.

De ce point de vue, l'apport du G11 au Mozambique a été essentiel en insistant sur la création de l'Observatoire de la pauvreté dont la première réunion a eu lieu en préalable à la revue conjointe 2003 des bailleurs de fonds.

- renforcer le dispositif de suivi/évaluation au niveau sectoriel.

De ce point de vue, les procédures mises en place dans le cadre du programme sectoriel éducation en Mauritanie (cf. encadré ci-dessous) vont dans la bonne direction.

### **Le suivi/évaluation du PNDSE en Mauritanie**

Le mécanisme élaboré dans le cadre du volet Education du premier C2D de la République Islamique de Mauritanie (RIM) s'exerce à trois niveaux. Il est complété par un dispositif unique d'indicateurs de suivi et d'évaluation des performances du PNDSE.

#### **Les niveaux de suivi/évaluation**

Le premier niveau concernera l'organisation de revues conjointes du PNDSE (Etat et partenaires au développement) annuelle, en septembre, et de supervision, en mars.

La revue annuelle s'intéresse à (i) l'actualisation d'un cadre de dépenses éducatives à moyen terme, (ii) l'appréciation des efforts absolu et relatif en faveur de l'éducation, (iii) l'actualisation des simulations éducatives et du cadrage budgétaire, (iv) l'étude du bilan et de la programmation des composantes du PNDSE en vue de préparer le budget de l'éducation de l'année suivante et des plans d'actions régionaux budgétisés réalisés par les DREF.

La revue de supervision s'intéresse à (i) l'analyse des résultats éducatifs de l'année scolaire en cours, (ii) l'exécution du budget de l'éducation nationale (exercice précédent), (iii) la conduite de visites de terrain dans différentes régions pour constater certaines réalisations telles que les constructions et les équipements scolaires, la disponibilité en manuels essentiels et l'affectation des enseignants bilingues.

La Coopération française est attentive, à travers la réalisation du programme sectoriel global, à l'exécution des composantes prioritaires et stratégiques, notamment dans les zones défavorisées et déficitaires en matière de scolarisation telles que l'Assaba, le Brakna, le Guidimakha, le Gorgol, les Hodh El Charghi et Gharbi.

Le deuxième niveau serait relatif à la consolidation des audits techniques, comptables et financiers des "comptes dits spéciaux" des différents partenaires et du Gouvernement gérés par la DPEF.

Le troisième niveau sera la contribution apportée par le PNDSE au dispositif de contrôle social, initié par la réforme de la décentralisation se mettant peu à peu en place au niveau local, et qui associe les communautés et les Organismes de Solidarité Internationale (OSI). Ce soutien viendrait de la mise en œuvre par les autorités mauritaniennes du secteur de l'éducation d'une composante *Communication gouvernementale* autour des principaux objectifs et résultats attendus du PNDSE, notamment dans les régions les plus défavorisées et les plus pauvres.

#### **Le dispositif unique d'indicateurs**

Le dispositif unique repose sur un ensemble d'indicateurs permettant de suivre l'exécution du PNDSE en général, et la réduction des disparités éducatives en particulier.

Les indicateurs ont été élaborés en les enrichissant sur la base de ceux déjà définis par les autorités nationales et utilisés par la communauté des partenaires au développement ; ils rendront compte de la mise en œuvre, des réalisations, des résultats, des impacts à court, moyen et long termes des actions exécutées dans le cadre du PNDSE ; ils comprendront une dimension géographique pour suivre la réduction des disparités éducatives, de la pauvreté et des inégalités dans les régions les plus défavorisées citées ci-dessus.

Pour chaque indicateur, une tendance a été définie, qui, en cas de non-respect, déclencherait l'engagement de négociations avec les autorités nationales à l'occasion des revues du PNDSE, afin de déterminer les causes, d'en apprécier la pertinence, de définir les adaptations souhaitables, les mises en demeure éventuelles, pouvant aller jusqu'à la remise en cause du soutien global des partenaires au programme sectoriel.

#### 4.6 *Implication de la société civile*

Le rôle de la société civile dans l'adoption du processus PPTE a été déterminant. En outre, avec les DSRP a été engagé un processus de consultation/débat avec les autorités nationales qu'il convient de prolonger dans l'optique d'une modification pérenne du fonctionnement des Etats vers une meilleure gouvernance. Par conséquent, un des enjeux des C2D est d'appuyer cette démarche nouvelle et prometteuse.

Dans cette optique, les notes d'instruction des tutelles pour la mise en œuvre des C2D prévoyaient la mise en place de Comités d'Orientation et de Suivi (COS) dans les pays à C2D normaux, associant la société civile. L'expérience du Mozambique montre cependant la difficulté de mettre en place des procédures jugées trop rigides par les pays bénéficiaires. Plus que des procédures, c'est, semble-t-il, un nouvel état d'esprit qu'il convient d'instaurer progressivement dans la relation tripartite (Etat, bailleurs de fonds, société civile), le C2D devant être un outil d'accompagnement de cette évolution.

##### 4.6.1 L'information de la société civile

Dans le cadre de la mise en œuvre des C2D, une procédure d'information de la société civile a été mise en place et fonctionne régulièrement :

- réunion semestrielle d'information générale sur le processus global ;
- réunion d'information par pays, en France et dans le pays bénéficiaire à l'occasion des missions d'orientation ou de négociation.

Cependant, au-delà de l'information générale, la difficulté d'entrer dans un processus régulier tout au long de l'instruction des programmes est réelle. Elle tient tout autant au caractère novateur de la procédure C2D (et à la difficulté de mettre en œuvre les changements d'habitude) qu'au statut confidentiel des notes/aide-mémoire/documents de projet rédigés par les responsables de l'instruction des programmes.

##### 4.6.2 L'association de la société civile

Plus encore que l'information, la question de l'association de la société civile dans le cadre des C2D est un exercice nécessaire mais délicat, lié à trois points essentiels :

- en premier lieu, la procédure « approches sectorielles », privilégiée par les C2D, ne fournit pas un cadre d'association bien défini, celui-ci dépendant de fait essentiellement de la volonté des Etats bénéficiaires de promouvoir un tel dialogue (à charge pour les bailleurs de fonds d'insister sur les apports potentiels d'un tel dispositif pérenne de consultation) ;
- en outre, les Etats bénéficiaires sont très réticents à créer des structures rigides et trop formelles de concertation, plus particulièrement si elles sont spécifiques au C2D, d'où la nécessité d'insérer la procédure C2D dans un cadre de concertation préexistant au niveau des DSRP ; cependant, si l'association de la société civile à l'élaboration des DSRP a été souvent réelle, les structures de suivi du processus sont parfois insuffisantes, voire inexistantes ;
- enfin, la structuration inégale des acteurs nationaux représentatifs, et le risque qui en découle de voir apparaître des comportements opportunistes, est également un frein mis à ce processus. Les programmes de renforcement de la société civile mis en place par la DGCID vise, à terme, à lever cette contrainte.

L'association des « organisations de la société civile » (OSC), nationales et françaises, dans les C2D a été initialement prévue à trois niveaux :

- dans la préparation des programmes : l'implication des OSC dans la préparation des C2D ne peut être dissociée du processus DSRP dans la mesure où les C2D en sont une composante pleine et entière. Cette implication s'est faite avec plus ou moins de vigueur selon les pays, mais elle doit être perpétuée, les DSRP étant un processus qu'il convient de poursuivre.
  - o Dans cette optique, la DGCID a prévu au Cameroun et en Guinée la mise en place de Programmes concertés pluri-acteurs PCPA (cf. encadré ci-dessous) visant à renforcer les capacités des OSC dans la perspective de leur donner véritablement les moyens et les capacités de peser sur le processus des DSRP.
  - o En outre, en Mauritanie, les travaux en cours pour l'élaboration des Programmes Régionaux de Lutte contre la Pauvreté, en partie financés sur FSP, devront associer les OSC pour l'identification des priorités.
- dans l'exécution de ces programmes : les OSC ont bien intégré le fait que les C2D n'étaient pas un guichet pour le financement d'actions spécifiques de la société civile. Cependant, lorsque cela se justifie, il est prévu que des OSC de développement interviennent comme opérateurs de certains programmes dans le cadre d'une contractualisation avec l'Etat.
  - o Ainsi, sur le programme d'appui à la lutte contre le SIDA au Mozambique, une partie du financement sera directement affectée à deux ONG participant au plan stratégique national de lutte contre le SIDA au travers d'actions portant sur le renforcement des diagnostics, la prévention de la transmission mère-enfant, ... . Sur la base du plan d'actions de ces ONG, un contrat sera signé entre le ministère mozambicain de la santé et ces ONG.
  - o Au Cameroun, on peut également citer les travaux en cours pour la contractualisation entre l'Etat et les OSC dans la santé et l'éducation, réalisés dans le cadre de l'apurement des dettes croisées entre l'Etat et ces associations.
  - o En outre, les collectivités locales nationales, en particulier au Cameroun et en Guinée, sont étroitement associées à l'instruction de certains programmes.
- dans le suivi/évaluation : comme évoqué dans la section précédente, les mécanismes de suivi/évaluation des DSRP sont souvent peu satisfaisants, notamment dans leur prise en considération de la société civile. Or, instaurer un minimum de contrôle social pour juger de l'efficacité des politiques constitue un facteur important d'amélioration du fonctionnement des Etats. Il apparaît donc important que les C2D participent à cet effort, que ce soit au travers des programmes financés (exemple du PNDSE en Mauritanie) ou en venant renforcer les mécanismes généraux de suivi/évaluation des DSRP (le rôle joué par le G11 concernant l'observatoire de la pauvreté au Mozambique en est une illustration).

#### **Les Programmes Concertés Pluri- Acteurs au Cameroun et en Guinée**

L'initiative d'annulation de la dette et singulièrement les dispositions complémentaires prises par la France dans le cadre des C2D associent étroitement les représentants de la société civile comme partenaires à part entière aux différents stades de l'identification et de la mise en œuvre des programmes financés, prioritairement dans les secteurs sociaux.

Pour être effective et efficace, cette association nécessite un renforcement des capacités des acteurs non gouvernementaux en vue de les mettre en situation de peser véritablement sur les décisions, d'exercer un contrôle citoyen et d'être capables de participer à la réalisation proprement dite.

C'est dans cet esprit que le Ministère des Affaires Etrangères a entrepris de financer deux programmes d'accompagnement des sociétés civiles du Cameroun et de Guinée, deux des pays les plus concernés en volume par les C2D. Les acteurs concernés sont principalement les associations de base et leurs regroupements œuvrant dans les secteurs du développement et de la défense des droits de l'homme, les syndicats et enfin les collectivités locales décentralisées dans leur relation avec la société civile.

La caractéristique la plus remarquable de ces programmes d'accompagnement est qu'ils sont initiés et conçus par les acteurs non gouvernementaux eux-mêmes en partenariat Nord-Sud, et bien entendu en partenariat avec les pouvoirs publics dans le cadre de comités paritaires de concertation ad hoc. Ce montage est réalisé avec appel à propositions auprès des acteurs du Nord déjà impliqués dans les pays, et ce en conformité avec les procédures du nouveau vademecum du MAE dans sa partie relative aux programmes concertés pluri-acteurs (PCPA).

Les principaux objectifs de ces programmes sont de renforcer les capacités des acteurs non gouvernementaux des deux pays concernés (identification, formation, information, structuration, mise en réseau et soutien), d'appuyer leur reconnaissance et leur dialogue avec les pouvoirs publics et de les mettre ainsi en mesure de participer efficacement à la mise en œuvre des C2D. Ces programmes devraient démarrer début 2004 au Cameroun et en Guinée, ce qui est compatible avec les échéances prévues pour les C2D, et ils pourraient monter en puissance en même temps que ceux-ci.

## **5. Autres questions spécifiques à l'instrument C2D**

### **5.1 *Synergie entre les différents acteurs/outils de la coopération française***

Au-delà des flux de financement actuellement limités, mais potentiellement substantiels lorsque l'ensemble des pays auront atteint leur point d'achèvement, l'instrument C2D participe pleinement à l'effort de modernisation des outils de la coopération française, en favorisant notamment une plus grande synergie entre les différents acteurs :

- entre la France et les pays bénéficiaires, par la mise en place d'un instrument partenarial qui renforce l'appropriation par les Etats bénéficiaires et leur responsabilisation ;
- entre la France et les autres bailleurs de fonds, par le rôle que joue le C2D dans le processus d'harmonisation et l'expérimentation des nouvelles modalités de l'aide,
- au niveau institutionnel, entre l'AFD et la DGCID, dans le respect de la spécialisation de chaque institution, à travers :
  - o les missions techniques communes et la participation de la DGCID aux comités des opérations,
  - o le travail étroit entre agences locales et SCAC,
  - o la participation de l'assistance technique (financière et sectorielle) à l'élaboration des programmes,
  - o l'élaboration de programmes de formation conçus et financés conjointement (CEFEB, programme de bourses, ...),
- entre l'institutionnel et la société civile, par la mise en place d'un mécanisme durable de concertation.

### **5.2 *Quelle additionnalité ?***

Cette recherche des synergies ne va cependant pas sans poser la question de l'additionnalité des financements C2D. Il existe effectivement un risque de voir les C2D mobiliser une partie importante des ressources de la coopération française au profit des pays « riches » à C2D (comme le Cameroun, la Côte d'Ivoire, les Congo) au détriment des pays « pauvres » hors C2D (notamment les PMA de la Zone Franc qui avaient bénéficié des traitements de dette « Dakar » et « La Baule »). Par conséquent, cette question de l'additionnalité devrait être analysée de manière globale et non

pays par pays. Par conséquent, si les C2D participent à l'effort global d'augmentation de l'APD française, il faut malgré tout s'attendre à ce que ces financements viennent partiellement se substituer aux financements traditionnels dans les pays bénéficiaires des C2D, dans la limite cependant de la complémentaire de chaque instrument de la coopération française.

Il convient cependant de souligner que, si le risque d'éviction peut être réel une fois les C2D mis en œuvre, on observe le phénomène inverse pendant la période intérimaire. Ainsi, au Cameroun et au Ghana, où l'AFD avait une forte activité en prêts souverains avant l'initiative PPTE, les retards pris dans cette initiative entraînent une forte baisse des ses engagements sur ces pays, résultant de l'impossibilité de poursuivre l'activité en prêts.

\* \* \*

---

## **ANNEXES A LA NCS**

- Annexe 1 : Calendrier de l'initiative PPTE et montants financiers estimatifs des C2D
- Annexe 2 : Note d'étape par pays (Mozambique, Ouganda, Tanzanie, Mauritanie, Cameroun, Guinée)
- Annexe 3 : Synthèse des concours C2D

**Annexe 1 : calendrier et montants estimatifs des C2D<sup>10</sup>**

Pays	DSRP	PPTE		Cumul des échéances <sup>11</sup> après point achèvement	1 <sup>er</sup> C2D	
	Date	Date point décision	Date point achèvement		Période	Montant
Ouganda	Mars 2000	Février 2000	Mai 2000	12,3 MEUR	Mars 2002 / Juin 2005	3,2 MEUR
Mozambique	Août 2001	Avril 2000	Septembre 2001	95,6 MEUR	Novembre 2001 / Décembre 2004	29,8 MEUR
Tanzanie	Octobre 2000	Avril 2000	Novembre 2001	12,7 MEUR	<i>Juin 2003 / Mars 2006</i>	4,25 MEUR
Mauritanie	Décembre 2000	Février 2000	Juin 2002	61,5 MEUR	<i>Juin 2003 / Décembre 2005</i>	14,7 MEUR
Côte d'Ivoire	?	<i>Septembre 2003</i>	<i>T4 2004</i>	+/- 1.000 MEUR	<i>Janvier 2005 / Décembre 2007</i>	+/- 460 MEUR
Cameroun	<i>Juin 2003</i>	Octobre 2000	<i>Avril 2004</i>	+/- 1.000 MEUR	<i>Avril 2004 / Décembre 2006</i>	+/- 340 MEUR
RD Congo	<i>T1 2005</i>	T3 2003	<i>T4 2005</i>	+/- 170 MEUR	<i>Janvier 2006 / Décembre 2008</i>	+/- 100 MEUR
Guinée	Août 2002	Décembre 2000	<i>Décembre 2004</i>	+/- 135 MEUR	<i>Janvier 2005 / Décembre 2007</i>	+/- 45 MEUR
Rép. Congo	?	?	?	+/- 90 MEUR	<i>Janvier 2006 / Décembre 2008</i>	+/- 50 MEUR
Madagascar	<i>Septembre 2003</i>	Décembre 2000	<i>Juin 2004</i>	+/- 50 MEUR	<i>Juin 2004 / Décembre 2007</i>	+/- 23 MEUR
Ghana	Mars 2003	Février 2002	<i>T2 2004</i>	+/- 45 MEUR	<i>Avril 2004 / Décembre 2006</i>	+/- 8 MEUR
Burundi	?	T3 2003	<i>T4 2005</i>	+/- 25 MEUR	<i>Janvier 2006 / Décembre 2008</i>	+/- 9 MEUR
Rwanda	Août 2002	Décembre 2000	<i>T4 2003</i>	+/- 24 MEUR	<i>Janvier 2004 / Décembre 2006</i>	+/- 8 MEUR
Sao Tome & P.	<i>Juillet 2003</i>	Décembre 2000	<i>T2 2004</i>	+/- 6 MEUR	<i>Avril 2004 / Décembre 2006</i>	+/- 1,5 MEUR
Sierra Leone	<i>T3/T4 2003</i>	Mars 2002	<i>T4 2004</i>	+/- 2 MEUR	<i>Janvier 2005 / Décembre 2007</i>	+/- 0,3 MEUR

<sup>10</sup> En italique : estimations, qui peuvent varier dans le temps compte tenu des restes à verser sur prêts, des traitements des arriérés et/ou des traitements en Club de Paris.

<sup>11</sup> Hors arriérés.

## Annexe 2 : Note d'étape par pays

### 2.1 Mozambique

#### 3 CALENDRIER DU C2D

Point d'achèvement PPTE	Mission de négociation	Signature du C2D	Revue à mi-parcours
25 septembre 2001	Du 15 au 17 octobre 2001	30 novembre 2001	Du 22 au 24 mai 2003

#### 3 MONTANTS FINANCIERS

Annulation globale de la dette	-dont Volets bilatéraux additionnels	-dont Total des échéances C2D 2001-2023	-dont 1 <sup>er</sup> C2D (de nov. 2001 à déc. 2004)
3 750 MUS\$ en VAN	213 MUS\$ en VAN	95,6 MEUR	29,8 MEUR

#### 3 TABLEAU RECAPITULATIF DES PROGRAMMES APPROUVES EN CONSEIL DE SURVEILLANCE

Points d'affectation	Date CS	Montant approuvé (MEUR)	Montants décaissés au 30 avril 2003	Commentaires
Santé Cabo Delgado (1 <sup>ère</sup> tranche)	15/11/01	1,5	1,5	exécuté
SIDA (1 <sup>ère</sup> tranche)	28/03/02	1,0	1,0	exécuté
SIDA (2 <sup>ème</sup> tranche)	24/04/03	5,0	0,0	exécution prévue sur 1 <sup>er</sup> C2D
Cocotier	28/03/02	7,2	0,0	<i>exécuté sur 2 C2D</i>
Fonds routier	28/11/02	4,0	0,0	<i>exécuté sur 2 C2D</i>
Aide budgétaire 1	15/11/01	1,5	1,5	exécuté
Aide budgétaire 2	28/11/02	6,0	3,0	décaissement 2 <sup>ème</sup> tranche prévu début 2004
<b>Total</b>		<b>26,2</b>	<b>7,0</b>	

#### 3 SITUATION FINANCIERE AU 30/04/2003

Programmes approuvés en CS	Solde restant à engager / 1 <sup>er</sup> C2D	Versements sur le compte joint	Décaissements du compte joint	Restes disponibles sur le compte joint
26,2 MEUR	3,6 MEUR	13,1 MEUR	7,0 MEUR	6,1 MEUR

**Les programmes approuvés par le Conseil de surveillance, pour un montant de 26,2 MEUR à ce jour**, se répartissent en cinq catégories :

- Le programme santé Cabo Delgado (1<sup>ère</sup> tranche de 1,5 MEUR, approuvée en novembre 2001) : cette 1<sup>ère</sup> tranche était destinée à l'acquisition de matériel de première nécessité, au financement de dépenses de fonctionnement de la direction provincial de la santé, ainsi qu'à la préparation de l'étude de faisabilité dans l'optique de la 2<sup>ème</sup> tranche, plus importante. Cette première tranche est totalement décaissée. La seconde tranche, dont le contour définitif et le montant restent à préciser, est conditionnée à la signature anticipée du second C2D qui permettra de mobiliser les ressources nécessaires pour une approbation en Conseil (cf. ci-dessous).

- Le programme de lutte contre le SIDA (1<sup>ère</sup> tranche de 1 MEUR, approuvée en mars 2002 / 2<sup>ème</sup> tranche de 5 MEUR, approuvée en avril 2003) : cette contribution du C2D à la lutte contre le SIDA se répartit en trois points d'affectation :
  - o 3 MEUR (dont 1 MEUR de la première tranche, totalement décaissée) affectés au Fonds médicaments, géré par la Coopération suisse, destinés à renforcer les équipements en bio-sécurité et à accroître la disponibilité en médicaments, notamment des ARV. A noter que dans le cadre du suivi de l'aide budgétaire macro-économique (G11), il a été réalisé un audit des dépenses du secteur pharmaceutique par l'Inspection Générale des Finances, dont le fonds médicaments représente une part substantielle ;
  - o 2 MEUR affectés au Fonds commun « dépenses courantes » pour accompagner la mise en œuvre des plans opérationnels provinciaux en matière de lutte contre le SIDA ;
  - o 1 MEUR alloués au financement d'ONG prenant en charge des malades du SIDA.
  
- Le programme d'appui au développement de la filière cocotier (7,2 MEUR, approuvé en mars 2002) : ce programme, ciblé sur la province de Zambézie, vise à sauvegarder la cocoteraie, accroître les revenus et le niveau de vie de la population, et définir les conditions de développement futur de la filière. Dès le début, ce programme était prévu pour une exécution sur deux C2D. Après un certain délai pour signer la convention de financement (septembre 2002) puis le contrat d'opérateur (mars 2003), les premiers décaissements devaient intervenir très prochainement à travers des avances de démarrage sur les contrats de prestataires.
  
- Le programme pistes rurales (4 MEUR, approuvé en novembre 2002) : ciblé sur la province de Sofala, la contribution française vise la réhabilitation d'environ 260 km de pistes rurales et la réalisation d'une étude d'impact de la réhabilitation des routes rurales en matière de lutte contre la pauvreté dans la zone de production cotonnière des provinces de Sofala et Manica. Ce programme est prévu d'être exécuté sur deux C2D.
  
- Le programme d'aide budgétaire macroéconomique (1<sup>ère</sup> contribution de 1,5 MEUR, approuvée en novembre 2001 / 2<sup>ème</sup> contribution de 6 MEUR, approuvée en novembre 2002) : ce financement multi-bailleurs (100 MUS\$ décaissés en 2002, soit 20% des recettes propres de l'Etat) vise à appuyer le gouvernement mozambicain dans la mise en œuvre de sa stratégie de réduction de la pauvreté et à remettre le budget mozambicain au centre de la politique de développement de l'Etat. Il s'accompagne d'une importante assistance technique visant à améliorer le fonctionnement du secteur public ainsi que le circuit de la dépense. Sur les 7,5 MEUR de contribution française, 4,5 MEUR ont d'ores et déjà été décaissés en 2002 et 2003, la dernière tranche devant être décaissée début 2004.

### **Les programmes en cours d'instruction :**

- Le programme santé Cabo Delgado / 2<sup>ème</sup> tranche (montant indéterminé, approbation en Conseil prévue fin 2003) : ce programme vise à améliorer l'état sanitaire de la population de la province de Cabo Delgado en :
  - o améliorant l'offre de soins (et le système de santé en général),
  - o intervenant au niveau de l'Education pour la Santé (alphabétisation essentiellement),
  - o intervenant au niveau de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement de base.

Le montant actuel est de 17,3 MEUR mais pourrait être révisé à la baisse en fonction des arbitrages rendus lors de la prochaine mission de revue du C2D et des résultats de la mission

d'évaluation qui précisera avec les autorités le contenu (inter-sectorialité ou non) et le mode opératoire.

- Le programme micro-crédit (3,0 MEUR, approbation en Conseil prévue en octobre 2003) : cette deuxième phase d'un projet, financé à l'origine sur subvention AFD, devra permettre l'institutionnalisation complète du réseau mis en place (caisses de base, structure faîtière, liens organiques, etc...) et le conduire vers son autonomie financière. Ce programme a fait l'objet d'une mission d'évaluation en mai 2003 qui doit préciser les conditions de la poursuite de ce projet (équilibre financier, schéma institutionnel,...).

## **2.2 Ouganda**

### **3 CALENDRIER DU C2D**

<b>Point d'achèvement PPTE</b>	<b>Mission de négociation</b>	<b>Signature du C2D</b>	<b>Revue à mi-parcours</b>
2 mai 2000	Du 24 au 28 mars 2002	28 mars 2002	-

### **3 MONTANTS FINANCIERS**

<b>Annulation globale de la dette</b>	<b>-dont Volet bilatéraux additionnels</b>	<b>-dont Total des échéances C2D 2001-2025</b>	<b>-dont 1<sup>er</sup> C2D (de mars 2002 à juin 2005)</b>
1 003 MUS\$ en VAN	-	12,3 MEUR	3,2 MEUR

### **3 TABLEAU RECAPITULATIF DES PROGRAMMES APPROUVES EN CONSEIL DE SURVEILLANCE**

<b>Points d'affectation</b>	<b>Date CEE</b>	<b>Montant approuvé (MEUR)</b>	<b>Montants décaissés au 30 mai 2003</b>	<b>Commentaires</b>
Financ. budg. Progr. Nat. Soins de santé primaire / Contrôle SIDA	24/04/03	3,2	-	Financements budgétaires 2003/04 et 2004/05

Le programme C2D/Ouganda, 3,2 MEUR approuvé par le Comité des Etats étrangers du 24 avril 2003, s'inscrit dans le cadre de la stratégie sectorielle santé (HSSP pour Health Sector Strategic Plan) 2000/01-2004/05 et cible plus particulièrement le *Programme national de distribution des soins de santé de base*, parmi lesquels le *Programme de contrôle du SIDA*. A l'origine, la France souhaitait que les financements C2D en Ouganda aillent exclusivement à la lutte contre le SIDA. Cependant, le choix fait d'une aide budgétaire affectée dans le cadre du *Poverty Action Fund* (qui permet de sécuriser les dépenses de régulations budgétaires) nous a conduit à cibler plus globalement notre financement sur la ligne budgétaire du Programme national de distribution des soins de santé de base, car la sous-ligne budgétaire Programme de contrôle du SIDA n'était suffisante pour absorber l'intégralité du financement C2D. Ce problème de ciblage, qui a été à l'origine du retard pris dans la signature de l'accord cadre entre l'AFD et le Gouvernement ougandais fixant les modalités de décaissements du C2D (accord finalement signé en avril 2003), pose la question de l'additionnalité des financements C2D dans le budget des pays bénéficiaires. Dans le cas de l'Ouganda, il s'avère que le calendrier budgétaire, la faiblesse de notre financement, et la problématique plus générale du Fonds mondial SIDA ne nous ont pas permis de faire valoir cette additionnalité.

La question « accord cadre » étant réglée, une fois la convention de financement signée, les décaissements à partir du compte joint viendront abonder quasi-automatiquement la ligne budgétaire ciblée.

## **2.3 Mauritanie**

### 3 CALENDRIER DU C2D

Point d'achèvement PPTE	Mission de négociation	Signature du C2D	Revue à mi-parcours
18 juin 2002	Du 13 au 15 octobre 2002	Juin 2003	-

### 3 MONTANTS FINANCIERS

Annulation globale de la dette	-dont Volets bilatéraux additionnels	-dont Total des échéances C2D 2002-2040	-dont 1 <sup>er</sup> C2D (de juin 2003 à déc. 2005)
960 MUS\$ en VAN	115 MUS\$	61,5 MEUR	14,7 MEUR

### 3 TABLEAU RECAPITULATIF DES PROGRAMMES APPROUVES EN CONSEIL DE SURVEILLANCE

Points d'affectation	Date CS	Montant approuvé (MEUR)	Montants décaissés au 30 mai 2003	Commentaires
Financ. budg. Progr. Nat. Dvlpt du Secteur Educ.	28/11/02	9,5	-	révision possible du montant alloué

La Mauritanie ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE en juin 2002, une mission de négociation du C2D s'est rendue à Nouakchott à la mi-octobre. Cette mission a permis de cibler les deux secteurs d'intervention (éducation / développement local dans le Guidimakha et l'Assaba) et de préciser les modalités d'association de la société civile dans le suivi du C2D. En revanche, en l'absence de signature de l'accord bilatéral en Club de Paris (le club de Paris post PPTE ayant eu lieu en juillet 2002), il était impossible de signer le C2D car le montant financier du refinancement par dons n'était pas définitif (à cette date, il était question d'un échéancier total de 56,9 MEUR et d'un 1<sup>er</sup> C2D de 13,3 MEUR).

Néanmoins, le Conseil de Surveillance de novembre 2002 a approuvé la contribution du C2D au financement du Programme National de Développement du Secteur Education pour un montant de 9,5 MEUR. Il s'agit d'un programme décennal (2001/10), structuré en huit composantes couvrant l'ensemble du système éducatif national. Le financement C2D/éducation s'inscrit dans le cadre d'un *programme sectoriel d'investissement*<sup>12</sup>, dûment estampillé par le PSA, dans un pays éligible en outre à l'initiative « fast track ». Le financement C2D/éducation se fait sous la forme d'un financement budgétaire, sachant les dépenses d'investissement en Mauritanie font l'objet d'un mécanisme de gestion particulier (gestion directe par la Direction des Projets Education Formation du Ministère des Affaires Economiques et du Développement dans le cadre de comptes spéciaux).

La deuxième affectation identifiée, qui devrait être présentée au Conseil de Surveillance fin 2003 / début 2004, concerne le financement de programmes de développement local dans les régions du Guidimakha et de l'Assaba. Le financement se ferait via le Commissariat aux Droits de l'Homme et à la Lutte contre la Pauvreté et les Inégalités. Il s'inscrira dans les Programmes Régionaux de Lutte contre la Pauvreté de ces deux provinces dont la conception doit bénéficier d'un financement du FSP appui au CSLP via le *Réseau d'appui aux politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités*.

La signature le 26 mai 2003 de l'accord bilatéral en Club de Paris doit permettre la signature prochaine (en juin 2003) du C2D, puis de l'accord cadre fixant les modalités de décaissements des fonds, et enfin de la convention de financement du programme éducation. Les conditions

<sup>12</sup> Caractéristiques nécessaires : stratégie et politiques globales du secteur / cadre de dépenses à moyen terme décliné en programmes annuels en cohérence avec le cadre économique / coordination des partenaires au développement conduite par les autorités nationales.

d'annulation de la dette en club de Paris ont conduit à réviser les échéanciers de créances APD bénéficiant du mécanisme de refinancement par dons, et par voie de conséquence le montant du 1<sup>er</sup> C2D qui doit passer de 13,3 MEUR à 14,7 MEUR. Il en résultera une modification à préciser des montants affectés aux deux programmes identifiés dans le C2D.

## **2.4 Tanzanie**

### **3 CALENDRIER DU C2D**

<b>Point d'achèvement PPTE</b>	<b>Mission de négociation</b>	<b>Signature du C2D</b>	<b>Revue à mi-parcours</b>
27 novembre 2001	Du 12 au 14 mars 2003	<i>Juin 2003</i>	-

### **3 MONTANTS FINANCIERS**

<b>Annulation globale de la dette</b>	<b>-dont Volets bilatéraux additionnels</b>	<b>-dont Total des échéances C2D 2001-2017</b>	<b>-dont 1<sup>er</sup> C2D (de juin 2003 à mars 2006)</b>
2 935 MUS\$ en VAN	407 MUS\$	12,7 MEUR	4,25 MEUR

### **3 TABLEAU RECAPITULATIF DES PROGRAMMES EN COURS D'APPROBATION**

<b>Points d'affectation</b>	<b>Date CS</b>	<b>Montant approuvé (MEUR)</b>	<b>Montants décaissés au 30 mai 2003</b>	<b>Commentaires</b>
Prog. Dvlpt Education Primaire	26/6/03	4,25	-	Financement budgétaire via pot commun

Bien que le point d'achèvement de l'initiative ait été atteint en novembre 2001, la mission de négociation du C2D n'a pu avoir lieu qu'au mois de mars 2003 (pour une signature effective le 10 juin 2003) en raison des incertitudes concernant le traitement des C2D allégés. La mission de négociation a entériné le principe d'un seul point d'affectation sur le secteur de l'éducation. La mission technique d'identification, du 12 au 16 mars 2003, a confirmé l'intérêt d'insérer le financement C2D dans le pot commun (« holding account ») mis en place par plusieurs bailleurs de fonds pour le financement du compte consolidé d'investissement du Programme de développement de l'éducation primaire (PEDP).

## **2.5 Cameroun**

### **3 CALENDRIER DU C2D**

<b>Point de décision PPTE</b>	<b>Point d'achèvement PPTE</b>	<b>Missions d'orientation</b>
16 octobre 2000	<i>Avril 2004</i>	Du 16 au 20 avril 2002 <i>Du 2 au 5 juin 2003</i>

### **3 MONTANTS FINANCIERS**

<b>Annulation globale de la dette</b>	<b>-dont Volets bilatéraux additionnels</b>	<b>-dont Total des échéances C2D 2004 -)</b>	<b>-dont 1<sup>er</sup> C2D (d'avril 2004 à déc. 2006)</b>
3 170 MUS\$ en VAN	-	+/- 1 000 MEUR	+/- 340 MEUR

### **Organisation des services dans l'optique du C2D :**

Le SCAC et l'AFD ont engagé des actions concertées à plusieurs niveaux.

Pour l'AFD, la mise à disposition de ressources nécessaires<sup>13</sup> permettant de financer : (i) une cellule d'appui à la mise en œuvre du volet C2D, et (ii) des études de préparation de programmes ainsi que des audits dans les secteurs éligibles.

Pour le SCAC, le renforcement et repositionnement de son assistance technique, dans les secteurs prioritaires, la réalisation d'études, l'appui à l'amélioration de la gestion de la dépense publique à travers une assistance à la Direction du Budget, le soutien à la mise en place d'une application informatique destinée au Suivi Automatisé de la Gestion des dépenses sur financement PPTE (SAGE/PPTE).

Un Comité technique franco-camerounais de suivi du dispositif C2D a été créé, afin d'assurer une concertation étroite avec les autorités camerounaises et de favoriser une mise en cohérence avec les projets et programmes financés sur d'autres ressources dans le cadre du DSRP. Le Comité technique est composé de sept membres : quatre pour la partie camerounaise<sup>14</sup>, dont le Président, et trois pour la partie française<sup>15</sup>. Il remplit trois fonctions : (i) sélectionner les projets d'études ou audits (ii) arrêter, sur la base de termes de référence, les projets d'études et audits qui seront financés sur le FAP-PPTE et le FEPP, et (iii) suivre la réalisation des études et audits retenus, et in fine, se prononcer sur les rapports d'études qui seront produits.

### **Bilan de la préparation du C2D :**

Une première mission conjointe Ministère des affaires étrangères, Direction du Trésor et AFD s'est déplacée au Cameroun en avril 2002 et a notamment identifié sept secteurs d'intervention<sup>16</sup>. Une deuxième mission conjointe se rendra au Cameroun en juin 2003 afin, principalement, de recentrer les secteurs d'intervention.

Les dossiers d'études ont été élaborés en liaison étroite avec les ministères techniques et autres organismes concernés, et avec le concours des assistants techniques en poste dans ces institutions. A ce jour, le Comité technique a approuvé 23 études. Trois autres études sont en préparation, pour soumission au prochain Comité technique courant juin 2003. Les Termes de référence approuvés ont donné lieu à la constitution de dossiers d'appels d'offres et au lancement de 15 consultations.

Les programmes correspondant aux études approuvées ou en instance d'approbation sont estimés à 490,3 MEUR, dont la répartition sectorielle est la suivante : (i) développement urbain : 126 MEUR, (ii) aménagement du territoire et gestion des ressources naturelles : 189 MEUR, (iii) éducation : 70 MEUR, (iv) santé : 100 MEUR, (v) gouvernance : 5 MEUR.

### **Développement urbain**

Les priorités ont été fixées en termes de secteurs d'intervention (voirie, assainissement, restructuration de quartiers d'habitat spontanés ou sous-équipés, structuration des zones d'extension urbaine, etc.), de choix des sites géographiques (Douala et Yaoundé, ainsi qu'une ou deux villes secondaires) et de modalités de mise en oeuvre (maîtrise d'ouvrage confiée aux exécutifs urbains).

---

<sup>13</sup> représentant un montant de 6 MEUR sous forme d'un fonds d'appui (FAP/PPTE) et un fonds d'étude et de préparation de projets (FEPP).

<sup>14</sup> Le Président du Comité technique de suivi des programmes économiques (CTS), le Secrétaire général du ministère des investissements publics et de l'aménagement du territoire, le conseiller technique à la Présidence de la République chargé des questions économiques, le Conseiller à la Primature chargé des programmes économiques.

<sup>15</sup> le Directeur de l'agence AFD au Cameroun – le chef du SCAC – le chargé de mission de l'agence AFD au Cameroun chargé du suivi de l'initiative PPTE.

<sup>16</sup> Le développement urbain, l'éducation, la santé, l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles, les services publics marchands, le développement social et la gouvernance.

La contractualisation, entre l'Etat et les collectivités territoriales concernées, devra constituer le cadre dans lequel s'exécuteront les programmes éligibles au C2D.

La réalisation d'un audit du Fonds d'équipements et d'investissements des communes (FEICOM), la consolidation en cours des contrats d'objectif en contrats de ville, la finalisation du cadre institutionnel optimisant la Maîtrise d'Ouvrage communale, enfin, la pérennisation des dispositifs d'affectation de ressources à l'entretien des infrastructures urbaines, sont prévus au cours des prochains mois.

Les études en cours concernent (i) le schéma directeur d'assainissement de Douala, (ii) les interventions urgentes sur les voiries, (iii) le traitement approprié de quartiers d'habitat spontanés ou sous-équipés à Douala et à Yaoundé, (iv) la prise en compte des besoins d'extensions urbaines à Douala et à Yaoundé.

### **Aménagement du territoire & Gestion des ressources naturelles**

#### *Transport et désenclavement :*

L'objectif prioritaire est le désenclavement des populations isolées. Ceci concerne l'amélioration du réseau routier, notamment de routes rurales et la mise en œuvre d'une politique adaptée de transports de voyageurs par chemin de fer. La confirmation de la politique d'entretien des routes rurales, l'ouverture d'un guichet « investissement » au Fonds Routier, et la détermination de la politique de subvention du transport de voyageur constituent les pré-requis identifiés.

Les études en cours concernent : (i) la suppression des points de rupture de circulation sur le réseau routier inter-urbain, (ii) l'aménagement de l'itinéraire Fouban–Ngaoundéré, (iii) des aménagements sur l'itinéraire Ngaoundéré–Garoua, (iv) la réhabilitation de routes rurales dans les provinces côtières, (v) la réhabilitation, la reconstruction ou la construction d'ouvrages de franchissement sur les pistes cotonnières.

#### *Programme de développement rural :*

La mission C2D a retenu trois programmes régionaux qui devront s'exécuter dans le cadre du PNDP (Programme National de Développement Participatif) et de la Stratégie de Développement du Secteur Rural. Elle a également retenu deux programmes transversaux visant à renforcer les maîtrises d'ouvrage (Appui aux institutions en charge du Développement Rural, Appui aux Organisations Professionnelles Agricoles) et un programme d'alimentation en eau potable et d'assainissement des bourgs ruraux. Les pré-requis étaient l'audit du FEICOM et la consultation des OPA.

Les programmes régionaux concernent : (i) les provinces du Nord et de l'Extrême-Nord, (ii) la province de l'Ouest, (iii) la région du M'bam (partie de la province du Centre).

Les appels d'offres ont été lancés sauf pour l'appui aux institutions du développement rural et le programme d'AEP des bourgs ruraux.

### **Santé**

Depuis la mission C2D, la plupart des pré-requis spécifiques au Ministère de la santé publique, évoqués à l'époque, ont pu être levés ou sont en cours, à l'instar du chiffrage des programmes de la stratégie sectorielle de la santé, de la mise en place d'un nouvel organigramme, de la préparation de la carte sanitaire, et de la contractualisation des relations entre acteurs du service public de santé. La

mise en œuvre de la Stratégie sectorielle de la santé se heurte encore pour beaucoup à l'insuffisante intégration des programmes verticaux de soins au niveau des districts et à des processus gestionnaires et organisationnels peu efficaces. L'un et l'autre seront abordés par les programmes en préparation du premier C2D.

Celui-ci devrait se concentrer sur (i) l'amélioration du système de santé, à travers un programme de remise à niveau de l'offre de soins dans une zone de consolidation (dans les trois provinces du Septentrion (l'Extrême Nord, le Nord et l'Adamaoua) et dans la province du Sud), l'apurement d'une partie des dettes et créances croisées entre acteurs du système de santé en contrepartie de la contractualisation de leurs relations, et un appui aux axes organisationnels et gestionnaires de la Stratégie sectorielle, (ii) la participation à la lutte contre les grandes endémies (soutien au PEV, extension du programme de centres de prévention et dépistage du VIH-SIDA et d'hôpitaux de jour avec centres de traitement, appui au programme « urgences, épidémies, catastrophes ») et (iii) la contribution à l'élaboration de la réforme hospitalière.

### **Education**

Les services du Ministère de l'éducation nationale ont marqué leur intérêt pour utiliser le C2D comme un instrument de financement de la stratégie sectorielle dans le domaine de l'enseignement général, avec en particulier l'élargissement de l'accès et le renforcement de l'équité, l'accroissement de la qualité de l'offre d'éducation, le développement du partenariat public/privé et l'amélioration de la gouvernance du secteur.

Sur la base des orientations du DSRP, le volet éducation du premier C2D pourrait comporter trois programmes calqués sur ceux du secteur de la santé puisque les problématiques des deux administrations sont très proches : (i) un appui aux axes organisationnels et gestionnaires de la stratégie sectorielle de l'éducation, (ii) la remise à niveau de l'offre d'éducation dans une ou plusieurs zones géographiques considérées comme prioritaires, (iii) l'apurement des dettes et créances croisées de l'Etat et des établissements d'enseignement privé, en contrepartie d'une contractualisation des relations de ces derniers avec le Ministère de l'éducation nationale.

L'appui à la rénovation et à la modernisation de l'enseignement technique et de la formation professionnelle pourrait constituer un quatrième programme du volet éducation du premier C2D. Ce programme reste cependant à un stade d'identification trop préliminaire pour qu'il soit possible, pour l'instant, de lui donner un contenu précis.

### **Gouvernance**

Dans le domaine de la gouvernance, la mission conjointe d'avril 2002 a retenu un projet de réhabilitation de l'état civil. Suite à une mission du Ministère des affaires étrangères, en septembre 2002, les termes de référence d'une étude diagnostic du système de l'état civil au Cameroun et de la faisabilité d'un programme d'intervention prioritaire ont été rédigés. Les principaux objectifs de cette étude sont les suivants : (i) procéder à un diagnostic de la gestion actuelle du système d'état civil, en termes administratifs, techniques et socioculturels, (ii) émettre des propositions pour la mise en place d'un système d'état civil généralisé et sécurisé et évaluer les coûts de mise en œuvre de ces propositions, (iii) réaliser l'étude de faisabilité d'un programme d'action prioritaire à mettre en œuvre pendant une première période de 3 ans, calée sur le premier C2D triennal comprenant : (a) un *chiffrage détaillé* ; (b) les *modalités opérationnelles de mise en œuvre*, (c) les *mécanismes financiers de prise en charge de coûts*, (d) les *conditions préalables à remplir, notamment au plan institutionnel*, pour assurer le succès du programme, (e) des *indicateurs de suivi et d'impact adaptés*.

## Programmes en difficulté

La préparation de certains programmes connaît des retards dus soit au manque de réactivité des Maîtres d'ouvrage concernés, comme dans le cas du Ministère des Mines de l'Eau et de l'Energie pour le programme d'adduction d'eau potable et d'assainissement des bourgs ruraux, soit à la non-levée des pré-requis.

Ainsi, dans le secteur des services publics marchands, la mission C2D a convenu avec la partie camerounaise que le secteur de l'hydraulique urbaine ne pourrait constituer un volet du premier C2D que si la privatisation de la SNEC intervenait rapidement. A ce jour, celle-ci ne s'est toujours pas concrétisée, plusieurs obstacles restant encore à lever du côté gouvernemental, comme du côté opérateur. En revanche, il n'est pas exclu à ce stade pour les zones rurales ou les centres secondaires non couverts par les interventions de la SNEC que des financements sur C2D puissent être envisagés au titre de la contribution française aux objectifs d'accès à l'eau des populations rurales, conformément aux engagements de Kyoto.

Dans le secteur du développement social, la mission C2D a retenu qu'une intervention ne pourrait être envisagée qu'après la définition d'une stratégie sectorielle intégrée de développement social, partagée par l'ensemble des départements ministériels et acteurs concernés. L'appel d'offres international lancé pour le recrutement d'une expertise accompagnant ce processus a été déclaré infructueux en décembre 2002.

## 2.6 Guinée

### **3 CALENDRIER DU C2D**

<b>Point de décision PPTE</b>	<b>Point d'achèvement PPTE</b>	<b>Mission d'orientation</b>	<b>Mission de négociation</b>
22 décembre 2000	<i>Fin 2004</i>	Du 18 au 19 mars 2003	-

### **3 MONTANTS FINANCIERS**

<b>Annulation globale de la dette</b>	<b>-dont Volets bilatéraux additionnels</b>	<b>-dont Total des échéances C2D 2005 -)</b>	<b>-dont 1<sup>er</sup> C2D (de jan. 2005 à déc. 2007)</b>
1 395 MUS\$ en VAN	162 MUS\$	+/- 135 MEUR	+/- 45 MEUR

Le calendrier de l'initiative PPTE a été retardé en raison de la suspension du programme FRPC fin 2002. En effet, la Guinée est actuellement sous « surveillance informelle » du FMI. Au mieux, le calendrier du Fonds prévoit la mise en place d'un « Staff Monitoring Program » (soit une surveillance non-assortie de financement) en début 2004. Sachant que l'atteinte du point d'achèvement est en partie conditionnée par le suivi pendant au moins six mois d'un nouveau programme FRPC, la perspective de mise en place du C2D est reportée à fin 2004.

Une première mission d'orientation s'est cependant rendue à Conakry en mars 2003 pour présenter aux autorités guinéennes les principes et modalités du futur C2D. Ses conclusions ont porté sur :

- la nécessaire concentration des points d'affectation du C2D (2 à 3 secteurs) ;
- l'importance des approches sectorielles ;
- l'importance de l'association de la société civile.

L'identification des secteurs retenus devait être réalisée à l'occasion d'une nouvelle mission d'orientation en juin 2003. Cependant, le retard pris dans l'initiative PPTE a conduit à reporter cette mission d'orientation.

**Annexe 3 : Répartition des engagements sur C2D par secteurs / canaux de financement**

<b>Pays</b>	<b>Objet du concours</b>	<b>Date approbation</b>	<b>Secteur d'affectation</b>	<b>Canal de financement</b>	<b>Montant</b>	<b>Répartition sectorielle :</b>
Mozambique	Cabo Delgado 1 <sup>ère</sup> tranche	Nov. 2001	Santé	Aide projet	1,50	<ul style="list-style-type: none"> <li>- global : 7,5 MEUR – 17%</li> <li>- éducation : 13,75 MEUR – 32%</li> <li>- santé/SIDA : 10,7 MEUR – 25%</li> <li>- développement rural : 11,2 MEUR – 26%</li> </ul>
Mozambique	Fonds médicaments 1 <sup>ère</sup> tranche	Mars 2002	Santé/SIDA	Aide budgétaire affectée	1,00	
Mozambique	Fonds médicaments 2 <sup>ème</sup> tranche	Avril 2003	Santé/SIDA	Aide budgétaire affectée	2,00	
Mozambique	Fond commun dépenses courantes santé	Avril 2003	Santé/SIDA	Aide budgétaire affectée	2,00	
Mozambique	ONG prise en charge malades du SIDA	Avril 2003	Santé/SIDA	Aide budgétaire affectée	1,00	
Mozambique	Relance du cocotier	Mars 2003	Développement rural	Aide projet	7,20	
Mozambique	Pistes rurales	Nov. 2002	Développement rural	Aide budgétaire affectée	4,00	<b>Répartition selon les canaux de financement :</b>
Mozambique	Aide budg. macro. 1 <sup>ère</sup> tranche	Nov. 2001	Global	Aide budgétaire non-affectée	1,50	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aide budg. non-affectée : 7,5 MEUR – 17%</li> <li>- aide budgétaire affectée : 26,95 MEUR – 62%</li> <li>- aide projet : 8,7 MEUR – 20%</li> </ul>
Mozambique	Aide budg. macro. 2&3 <sup>èmes</sup> tranches	Nov. 2002	Global	Aide budgétaire non-affectée	6,00	
Ouganda	Prog. nat. soins de santé primaire / Contrôle SIDA	Avril 2003	Santé/SIDA	Aide budgétaire affectée	3,20	
Mauritanie	Prog. nat. dvlpt sect. éducation	Nov. 2002	Education	Aide budgétaire affectée	9,50	
Tanzanie	Prog. sect. éducation	Juillet 2003	Education	Aide budgétaire affectée	4,25	
					<b>43,15</b>	

