

**DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT
DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR ET DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE
MISSION POUR L'ÉVALUATION ET LA CAPITALISATION**

ÉVALUATION DU CONTRAT DE DÉSENDETTEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT (C2D) MOZAMBIQUE

**Réalisé par :
l'IRAM et le Réseau IMPACT**

**Ricardo BARRADAS
Agnès DESHORMES
Marc RAFFINOT**

Mars 2006

**MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE
AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT**

*Cette publication est un document interne établi à la demande
du ministère des Affaires étrangères.
Les commentaires et analyses développés n'engagent que leurs auteurs
et ne constituent pas une position officielle.*

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

Conception graphique couverture : Aurette Leroy et Anne Caminade
Impression : mediatys / Groupe Corlet
Photos de couverture : ministère des Affaires étrangères
©Ministère des Affaires étrangères, 2006
ISBN : 2-11-095647-X
ISSN : 1249-4844

Ce rapport est un document interne établi à la demande du ministère des Affaires étrangères, du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et de l'Agence Française de Développement. Les analyses et les commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle. Ce rapport dont l'usage est d'abord administratif est également destiné à faire l'objet d'une publication large et à être remis aux parties prenantes du programme (y compris le Gouvernement et la société civile du Mozambique).

Sommaire

1	1 SYNTHÈSE DU RAPPORT (VERSION FRANÇAISE)	9
	1 SÍNTESE (VERSION PORTUGAISE)	15
2	2 METHODOLOGIE	23
3	3 HISTORIQUE ET CONTEXTE DES C2D	27
4	4 BILAN DU C2D MOZAMBIQUE	31
	4.1 Le dispositif du C2D au Mozambique	31
	4.2 Pertinence du C2D	35
	4.3 Cohérence du C2D	41
	4.4 Efficacité du C2D	47
	4.5 Efficience du C2D	56
	4.6 Impact du C2D	59
	4.7 Viabilité du C2D	68

5**5 RECOMMANDATIONS****71**

- 5.1 Sur le dispositif du C2D 71
- 5.2 Sur les canaux budgétaires utilisés 79
- 5.3 Orientations pour une méthodologie générale d'évaluation 80

6**6 ANNEXES****83**

- 6.1 Termes de référence 83
- 6.2 Biographies des évaluateurs 88
- 6.3 Liste des membres du comité de pilotage 89
- 6.4 Composition du "groupe d'appui" constitué par le Réseau Impact 90
- 6.5 Personnes rencontrées 91
- 6.6 Références 92
- 6.7 Relevé de compte C2D (Banco do Moçambique) 94
- 6.8 Réalisation et programmation des missions de préparation et de mise en œuvre du CD2 (20/01/2005) 98
- 6.9 Liste des prêts relevant du C2D 100
- 6.10 Fiche résumé de rapport d'évaluation 101

Abréviations

AFD	Agence Française de Développement
APD	Aide publique au Développement
C2D	Contrat Désendettement Développement
COS	Comité d’Orientation et de Suivi
DGTPE	Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique
DPS	Direction provinciale de la Santé
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
FMI	Fonds Monétaire International
FSP	Fonds de Solidarité Prioritaire
GCI	Groupe de Coordination Intersectorielle
GMD	<i>Grupo Moçambicano da Divida</i> (Groupe Mozambicain de la Dette)
HCCI	Haut Conseil de la Coopération Internationale
MADER	<i>Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural</i> (Ministère de l’Agriculture et du Développement Rural)
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
MEF	Ministère de l’Economie et des Finances
MINEFI	Ministère de l’Economie, des Finances et de l’Industrie
MSF	Médecins sans Frontières
PAF	<i>Performance Assessment Framework</i> (Cadre d’Evaluation des Performances)
PAP	<i>Programme Aid Partner</i> (Partenaire à l’aide programme)
PARPA	<i>Plano de Reducção da Pobreza Absoluta</i> (Plan de Réduction de la Pauvreté Absolue)
PES	<i>Plano Economico e Social</i> (Plan économique et social)
PISCAD	Programme Intersectoriel Santé dans la province de Cabo Delgado
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PTF	Partenaire technique et financier
RNB	Revenu National Brut
SCAC	Service de Coopération et d’Action culturelle
SISTAFE	<i>Sistema de Administração Financeira do Estado</i> (Système de Gestion Financière de l’Etat)
ZSP	Zone de Solidarité Prioritaire

1. SYNTHÈSE DU RAPPORT

L'évaluation porte sur le dispositif. Il n'est pas simple de distinguer ce qui relève du C2D en tant que dispositif et ce qui relève des actions qui ont été entreprises dans ce cadre. La diversité des instruments utilisés, le nombre élevé de points d'affectation et leur dispersion géographique rendent également plus difficile une analyse globale. Le temps imparti ne permettait pas de recouper systématiquement les informations recueillies, souvent partiellement contradictoires. L'évaluation ci-après est une évaluation du dispositif, qui s'appuie sur une revue rapide des différents points d'affectation non pas pour porter un jugement sur chacun d'entre eux, mais plutôt pour dégager les lignes de force de l'application du dispositif du C2D au Mozambique.

Il y a peu de différence entre l'exécution des activités (projets, programmes, aide budgétaire) sous C2D et en dehors de ce dispositif. Les actions qui ont été entreprises dans le cadre du C2D Mozambique auraient pu l'être en dehors de ce cadre. Le fait de les avoir choisies et mises en œuvre dans ce cadre implique néanmoins un certain nombre de différences. Parmi celles-ci on peut noter :

- la durée (contrats de trois ans) ;
- le fait que les fonds proviennent d'un compte alimenté régulièrement et qu'ils y demeurent s'ils ne sont pas utilisés ;
- la prévisibilité (l'échéancier de remboursement en euros est connu jusqu'en 2023) ;
- la gestion tripartite du C2D et le mode de rémunération des intervenants (côté français) ;
- le partenariat avec le Gouvernement mozambicain, matérialisé par un contrat ;
- le financement des actions toutes taxes comprises.

Un C2D expérimental. A l'époque où le premier C2D a été conçu, deux notes parues en 2001 précisaient les **objectifs recherchés et les modalités de mise en œuvre des C2D**. La première note de doctrine n'a été disponible qu'après la signature du C2D Mozambique. En l'absence de doctrine à laquelle se référer, le C2D Mozambique peut être considéré comme expérimental. A ce titre, il a contribué à l'élaboration de la doctrine. L'évaluation doit également tenir compte de la situation d'urgence qui a présidé à l'élaboration du C2D Mozambique, le premier à avoir été signé (urgence liée au versement de la première échéance après le point d'achèvement de l'Initiative PPTE). Le contexte de l'époque était très particulier, marqué notamment par une forte baisse généralisée de l'aide française.

Objectifs. Les principaux objectifs qui ont été explicitement assignés au C2D sont la réduction de la pauvreté et le désendettement. En pratique toutefois, d'autres objectifs apparaissent tels que la rapidité des décaissements, la visibilité de l'aide française et la modernisation du dispositif français d'aide au développement.

Dispositif institutionnel

Le dispositif du C2D est complexe, tant du côté des acteurs français que du côté du pays bénéficiaire. De nombreux acteurs gouvernementaux sont impliqués. De plus, l'ambition affichée est d'associer la société civile et les collectivités locales.

Une participation limitée des acteurs locaux. Au Mozambique, le montage du C2D s'est caractérisé par un rôle important de l'AFD dans l'identification des points d'affectation et une participation limitée des autorités nationales à la préparation. Seul le Comité de pilotage en France a fonctionné, et il a été centré sur les questions de décaissement. Le Comité d'Orientement et de Suivi (COS) local n'a pas été constitué, les autorités mozambicaines ne souhaitant pas créer de nouvelle structure spécifique. Toutefois, aucune formule alternative, fondée sur des structures existantes, n'a été préconisée.

Pertinence

Le C2D contribue à désendetter le Mozambique à travers le refinancement des remboursements successifs, mais la dette n'est pas effacée purement et simplement comme l'ont fait la plupart des autres créanciers en ce qui concerne leur effort supplémentaire au-delà de l'Initiative PPTE. Fallait-il annuler la dette alors qu'elle était soutenable ? Pourquoi utiliser tant de mécanismes différents au risque de compromettre la lisibilité de l'action du Gouvernement français ? La perspective du refinancement agit comme une incitation à rembourser. Le fait que le Mozambique ait été en état de rembourser ponctuellement tient à l'importance de ses réserves de devises, un facteur qui peut ne pas se retrouver dans d'autres pays ni dans le futur.

Le C2D s'inscrit dans le PARPA et dans les politiques sectorielles. Toutefois, le PARPA est un document nécessairement très général, ce qui a facilité l'articulation avec les points d'affectation du C2D, qui n'ont pas été sélectionnés à partir d'une analyse des besoins de financement prioritaires découlant du PARPA. En revanche, les priorités géographiques du C2D ne correspondent que partiellement avec les zones les plus pauvres. La réduction des inégalités n'a pas fait l'objet d'une attention particulière. Les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) n'ont pas été pris comme référence.

Néanmoins, **le choix a été fait dans la hâte**, ce qui a nui à la qualité du processus. L'étude du projet cocotier, déjà ancienne, n'a pas été actualisée alors que la maladie avait progressé. Les coûts de construction des routes ont été sous-estimés. Certains modes d'exécution retenus impliquaient une forte mobilisation sociale, un choix respectable mais qui est contradictoire avec l'idée de ne pas laisser les sommes restituées s'accumuler sur le compte C2D de la Banque du Mozambique.

Les points d'applications permettent une bonne visibilité de l'aide française en dépit de la faiblesse des montants en cause. Cette visibilité a paradoxalement été facilitée par la multiplication des points d'affectation (chaque point d'affectation fait l'objet d'une nouvelle convention) et une relative concentration dans la province de Cabo Delgado, mais aussi par la possibilité ouverte par le C2D de financer une aide budgétaire. Celle-ci a permis à la France de participer au groupe des bailleurs de fonds (G17) qui sont le plus impliqués dans le dialogue avec le Gouvernement sur la lutte contre la pauvreté et la réforme de l'Etat. La participation active à la plate-forme de concertation liée au Fonds Médicaments qui a résulté dans la prise en charge de médicaments anti-rétroviraux a également bénéficié d'une visibilité certaine. Cette concentration accrue pourra favoriser l'émergence d'une nouvelle forme de visibilité, fondée sur un rôle actif de la France au sein de la plate-forme de concertation du ministère de la Santé ainsi que sur une contribution au développement et au suivi des politiques sectorielles.

Cohérence

Des synergies avec les autres interventions françaises. Des synergies existent avec les interventions antérieures de la coopération française, et avec l'aide française hors C2D (les pistes rurales, par exemple, sont liées au soutien à la filière coton financée antérieurement par l'AFD). Toutefois, le C2D a été en partie utilisé pour compenser la baisse des dotations budgétaires françaises pour l'aide publique au développement. De plus, le C2D était très dispersé, tant sur le plan sectoriel que géographique. Le C2D aurait pu chercher à construire des synergies sectorielles ou géographiques en son sein (on aurait pu prévoir les pistes rurales à Cabo Delgado ou en Zambésie, par exemple.)

Le C2D s'est aligné sur les priorités sectorielles définies par les autorités, sauf dans le domaine de la micro-finance, où il n'existe pas de politique nationale définie. Le C2D a cherché à inscrire ses points d'application dans les procédures nationales. C'est bien sûr vrai en ce qui concerne l'aide budgétaire, mais l'aide programme (le PISCAD ou le programme routier) s'inscrivent dans les politiques sectorielles nationales. En revanche, les programmes d'appui à la filière cocotier et le programme micro-finance sont gérés comme des projets classiques, de façon assez unilatérale.

Le C2D est un dispositif particulier à la France qui met en place des instances et des modalités spécifiques. En soi, il ne peut donc être considéré comme favorisant l'harmonisation de l'aide. La plupart des autres bailleurs de fonds méconnaissent le C2D, même si certains semblent intéressés à

mettre en place des procédures analogues. Mais, grâce à l'aide budgétaire, il a permis à la France de participer au G17 et à ses groupes de travail. Il en est paradoxalement résulté un gain en termes de participation aux organismes de concertation des bailleurs de fonds avec les autorités. Mais ceci résulte du fait qu'une partie du C2D a été affectée à de l'aide budgétaire globale, ce qui aurait pu se faire (difficilement il est vrai) sans le C2D. Le seul aspect spécifique apporté par le C2D (et apprécié par le G17, le Gouvernement mozambicain et les évaluateurs indépendants de l'action du G17) est la prévisibilité des décaissements de l'aide budgétaire.

Efficacité

Le C2D est évidemment sans équivalent en ce qui concerne la prévisibilité de l'aide. En revanche, l'absence de synchronisation entre ressources et emplois a conduit à **l'accumulation de sommes importantes sur le compte C2D à la Banque du Mozambique.** L'ampleur du problème a conduit à engager des montants supérieurs à celui du C2D. Malgré cela, le compte est créditeur à la fin juillet 2005 de plus de 8 millions d'euros. Le rythme de décaissement n'est pas un bon critère d'efficacité de l'aide, dans la mesure où des décaissements trop rapides peuvent générer des gaspillages, et où certains projets, notamment lorsqu'ils impliquent la participation des communautés, peuvent conduire au départ à un rythme de décaissement assez lent.

Le dispositif PPTE est plus souple au Mozambique que le dispositif du C2D. Il permet à l'Etat mozambicain de définir ses priorités en termes de dépenses publiques, et de disposer de sommes pour faire face à des urgences. En revanche, le dispositif C2D sécurise mieux les fonds, puisque ceux-ci sont conservés sur un compte spécial, et que chaque décaissement nécessite un avis de non-objection de la part de l'AFD. Ceci est important en cas de gel des dépenses publiques ou de problèmes de trésorerie.

La sécurisation des fonds est bonne, mais elle ne contribue pas au renforcement de la fiabilité de la chaîne de dépenses. Le contrôle des fonds étant plus étroit que dans l'initiative PPTE (compte spécial, avis de non-objection pour chaque décaissement), l'affectation des fonds aux actions prévues est mieux garantie. Evidemment, en contrepartie, cela réduit l'appropriation, crée un effet de distorsion sur l'affectation des dotations budgétaires par le Gouvernement, complique les circuits et ne favorise pas le renforcement des procédures nationales (sauf pour la partie qui va à l'aide budgétaire) – ce qui est la tâche du SISTAFE.

L'appropriation par le Gouvernement mozambicain est faible, mais le C2D, à travers l'aide budgétaire, a ouvert à la France la porte du dialogue sur les politiques. Les autorités mozambicaines ont formellement avalisé les actions qui lui ont été proposées. Leur montant est inscrit dans le budget de l'Etat et transite par le Trésor mozambicain. La large intervention de la France contraste avec le peu de réactions des autorités mozambicaines. Ceci s'explique sans doute par le souci du Gouvernement mozambicain de ne pas froisser un partenaire potentiellement important, et par la crainte des délais que toute modification pourrait entraîner.

En termes de **dialogue sur les politiques**, le C2D a permis à la coopération française de tenir une place au niveau du processus collectif organisé par le G17. La coopération française a utilisé avec succès la conditionnalité sur l'utilisation des fonds mis à disposition pour infléchir la politique de santé dans le sens de la mise à disposition de médicaments anti-rétroviraux. Tout ceci ne tient pas au C2D en tant que tel, mais à l'opportunité ainsi créée pour financer une aide budgétaire globale et sectorielle.

L'appropriation par la société civile est très en deçà de ce qui était prévu. En l'absence de COS, la société civile n'a pas participé à la préparation ni au pilotage du C2D. De plus, à l'époque du lancement du C2D, la société civile était peu structurée, et constituée en grande partie d'organisations de masse liées au Gouvernement. Toutefois, diverses formules ont permis de l'associer à la mise en œuvre et au suivi de certains points d'affectation : soutien à l'Observatoire de Pauvreté, un forum de concertation qui associe la société civile, appui à l'ONG spécialisée dans le suivi des réductions de dette (Groupe Mozambicain de la Dette), recrutement d'ONG comme opérateurs, association de la société civile à certaines structures de pilotage des projets. L'étendue de ces formules de substitution est cependant restée limitée, en raison notamment de la faible structuration de la société civile mozambicaine.

Dans le cadre du C2D, la coopération des entités françaises intervenant dans la coopération avec le Mozambique a été très bonne. Même si l'AFD gère les opérations, la relation avec l'Ambassade est restée étroite, et de nombreuses activités (notamment la participation aux très nombreuses réunions) ont été de fait partagées en fonction des disponibilités ou des compétences. Il est difficile toutefois de faire la part de ce qui est dû aux personnes en place de ce qui est dû au dispositif du C2D en tant que tel. Le C2D a facilité la mise en place du nouveau dispositif institutionnel de la coopération française.

Le volume d'aide budgétaire permis par le C2D est tout à fait marginal par rapport au total du financement extérieur net reçu par le Mozambique (1,2 % en 2004), et même par rapport à l'aide hors projets (2,8 % en 2004).

Le fait que les projets entrepris sous C2D soient TTC est un avantage important. En effet, les projets ont souvent enregistré des problèmes ou des lenteurs liés au paiement des taxes ou à leur prise en charge par le bénéficiaire.

Efficiences

La charge administrative est faible pour le Gouvernement mozambicain. Le C2D nécessite le respect de procédures spécifiques, ce qui crée une charge pour la partie mozambicaine, mais cette charge est jugée peu importante compte tenu du petit nombre d'opérations de décaissement. Toutefois cela ralentit les opérations, surtout au niveau du ministère des Finances, compte tenu du petit nombre de cadres qualifiés et de la multiplication des procédures spécifiques pour de nombreux bailleurs de fonds. De plus, les circuits sont compliqués, surtout dans le cas de l'aide budgétaire.

En termes financiers, le coût n'est pas négligeable pour le Gouvernement mozambicain. Il résulte de l'immobilisation de fonds en devises durant environ un mois par an, à quoi s'ajoutent les coûts de transferts de fonds proprement dits. Les sommes immobilisées par le Gouvernement ne sont pas rémunérées (contrairement à ce qui se passerait si le compte C2D était intégré au compte unique du Trésor en voie de création).

Pour la partie française, le premier C2D a probablement entraîné des coûts élevés, tant en termes administratifs que financiers. Il est difficile de les chiffrer précisément (coût de gestion par l'agence AFD à Maputo, de la gestion par le poste, du suivi au niveau de l'AFD et de ses ministères de tutelle). Mais ce coût élevé est difficile à interpréter, puisqu'il résulte aussi du fait qu'au même moment, les autres sources budgétaires de l'aide française se sont taries, les coûts fixes demeurant.

La complexité du dispositif français est contre-productive. Même si tout se passe bien au niveau de la coordination locale des institutions françaises, le problème se pose en ce qui concerne la coordination avec Paris. Une autonomie de gestion est consentie à l'agence locale de l'AFD en matière financière (elle peut donner l'avis de non-objection sur les décaissements du C2D) mais les décisions les plus importantes concernant les projets, relèvent des sièges parisiens, alors même que le suivi quotidien s'effectue sur place.

Le délai de trois ans retenu pour les C2D ne se justifie ni en termes d'adéquation au PARPA, ni en termes financiers, ni en termes de gestion. En témoigne le sur-engagement du premier C2D et la signature de contrats avec les opérateurs sur des durées plus longues que trois ans.

La dispersion des actions réduit l'efficacité de l'action française. L'efficacité du premier C2D a été réduite par la grande dispersion des actions prévues, tant sur le plan sectoriel que géographique. Comme cela a été préconisé, et fait par la suite, une plus grande concentration aurait permis d'améliorer le suivi, de réduire les coûts et de spécialiser davantage les cadres chargés du suivi.

Impact

Le désendettement du Mozambique est très important depuis 1998, notamment grâce à la première initiative PPTE (1996). La contribution du C2D à ce processus est marginale, et il en va de même de sa contribution aux équilibres de la balance des paiements et du budget.

La réduction de dette opérée dans le cadre du C2D n'est pas additionnelle dans le cas du Mozambique, au sens où elle viendrait s'ajouter à l'aide versée avant le C2D. Au contraire, l'aide publique hors réduction de dette s'est plutôt réduite, mais cette réduction serait encore beaucoup plus marquée sans le C2D (le C2D représente à peu près la moitié de l'APD nette en 2003). Le C2D a été une opportunité "miraculeuse" pour pallier en apparence la réduction drastique des crédits d'aide au développement français au début des années 2000.

Il est prématuré d'évaluer l'impact du C2D sur la réduction de la pauvreté et des inégalités. De toute façon, l'évaluation de cet impact est chimérique dans le cas de l'aide budgétaire. La performance du Mozambique est jugée satisfaisante en termes de mise en œuvre du PARPA, même si les inégalités persistent. L'effet positif du C2D est plus visible dans le domaine de la santé. La disponibilité des antirétroviraux est le résultat de la liaison du financement français à l'achat spécifique de ces produits.

Viabilité

Dans le cas des C2D, poser le problème de la viabilité est assez ambigu, puisque le C2D n'est pas un mécanisme pérenne. Les sommes qui font l'objet de la remise de dette se réduisent assez rapidement, ce qui devra conduire à une modification de la façon de procéder. **Si l'on veut conserver le même niveau d'intervention au Mozambique, il faudra augmenter progressivement les dotations hors réduction de dette.**

Recommandations

La situation du Mozambique est assez particulière (C2D moyen, bon dispositif institutionnel pour l'aide budgétaire, situation des finances publiques favorable, etc.). Les recommandations doivent s'apprécier en fonction de ce contexte.

Dans la mesure où la principale avancée permise par le C2D du Mozambique a été de permettre à la France de prendre part au dialogue instauré dans le cadre de l'aide budgétaire non affectée et sectorielle, il semble que la **meilleure solution serait d'affecter la totalité des échéances restant à l'aide budgétaire**, si possible non-affectée (c'est ce qui a été fait à Madagascar), dans la mesure où le cadre financier et budgétaire le permet. Toutefois, au Mozambique il existe maintenant un bon ancrage dans le domaine de la santé, et il faut aussi poursuivre les actions entreprises.

Les objectifs généraux des C2D devraient être précisés et hiérarchisés, de manière à pouvoir arbitrer entre les objectifs contradictoires (lutte contre la pauvreté et décaissements rapides, harmonisation de l'aide et visibilité de l'aide française, etc.). En outre, des objectifs spécifiques à chaque C2D devraient être définis de commun accord avec le Gouvernement et les autres acteurs locaux, en coordination avec les autres partenaires extérieurs. Ces objectifs spécifiques devraient en particulier préciser le contenu spécifique à donner, dans le cadre du C2D, à la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités, en accord avec le DSRP.

Les C2D devraient être mieux adaptés au cadre institutionnel des pays. Il conviendrait notamment d'organiser systématiquement le dialogue sur les points d'application avec le Gouvernement, la société civile et les autres partenaires. Il n'est pas souhaitable de développer des instances de concertation spécifique pour le C2D. Au contraire, il conviendrait de renforcer les structures de concertation existantes. Le cas échéant, des actions spécifiques doivent être considérées pour renforcer les capacités de la société civile.

Dès le départ, les conventions doivent définir les systèmes de suivi et d'évaluation des points d'affectation. Cela implique qu'il est nécessaire de rédiger un cadre logique pour chaque convention d'affectation. En ce qui concerne l'aide budgétaire non affectée, il n'y a pas lieu de développer de système de suivi-évaluation particulier, mais plutôt de s'assurer que le Gouvernement a mis en place un système de suivi-évaluation performant, dont le renforcement pourrait être soutenu le cas échéant. En ce qui concerne l'aide-projet, les systèmes de suivi-évaluation qui seront mis en place devront être articulés avec les systèmes de suivi du DSRP et des politiques nationales.

Il n’y a aucune raison de conserver en toutes circonstances un C2D de trois ans. Il serait judicieux de le faire correspondre à la durée du DSRP ou des cadres de dépenses à moyen terme. Il serait intéressant d’allonger autant que possible les durées des C2D (ou des conventions propres à chaque point d’affectation). Le C2D offre la possibilité d’une prévisibilité des flux sur une vingtaine d’années, ce qui est tout à fait exceptionnel. **Cette prévisibilité devrait être exploitée pour mener des actions de développement dans le long terme.**

L’aide budgétaire doit être considérée comme une action de développement à part entière. L’orientation générale vers l’aide budgétaire ne doit pas être perçue comme répondant au seul désir de décaissements rapides. Cela signifie qu’il faut y mettre les moyens, notamment ceux de la coopération française en termes de personnes qualifiées sur le terrain pour promouvoir un dialogue sur les politiques de haut niveau. Il convient également de renforcer les capacités nationales, éventuellement à travers une assistance technique. Celle-ci ne doit pas être destinée à la gestion de l’aide française, mais à l’amélioration des procédures pérennes de l’administration publique. L’évaluation de l’aide budgétaire devra être effectuée au moyen d’indicateurs définis au préalable en cohérence de préférence avec des indicateurs existants. Enfin, l’accroissement de l’aide budgétaire ne doit pas conduire à éliminer totalement l’aide projet. Cependant, il faudrait définir précisément des critères (par exemple innovation, soutien à la société civile, prise en compte des réalités de terrain,) qui justifient le recours à cette modalité.

Une plus forte concentration sectorielle des actions devrait être recherchée, de manière à renforcer l’impact du C2D, diminuer les coûts de gestion, faciliter le suivi et une participation active aux mécanismes de concertation sectorielle, de nature à maintenir une bonne visibilité de la France.

La cohérence des actions de l’aide française doit être renforcée. Les synergies doivent être systématiquement recherchées. Le ciblage des actions doit évidemment tenir compte des stratégies existantes dans le pays, mais aussi de l’existence de secteurs sous-financés et des orientations générales de l’aide française (notamment en termes de réduction des inégalités, de promotion des femmes, etc.) Le dialogue sur les politiques peut permettre à la France de mettre en avant des orientations non prises en compte par les autorités.

Il faut rechercher une simplification des circuits financiers, notamment en ce qui concerne l’aide budgétaire, de manière à les rendre plus rapides et moins coûteux. Ceci n’est pas facile, dans la mesure où il existe beaucoup de contraintes : le remboursement doit être avéré, le refinancement inscrit comme APD. L’AFD doit respecter le cadre réglementaire des établissements financiers publics ainsi que les règles définies par le *Memorandum of Understanding* (MoU) qui règle l’aide budgétaire. Il faut enfin que le Trésor mozambicain conserve l’initiative des transferts. Néanmoins, une solution innovante devrait être recherchée pour le cas particulier du C2D en tant que dérogation au MoU.

Le rythme des décaissements doit être considéré comme un indicateur de dysfonctionnements éventuels, et non comme un objectif. Une programmation réaliste des décaissements, et un recours accru à l’aide budgétaire doivent permettre de résoudre le problème de l’accumulation des sommes sur le compte du C2D à la Banque du Mozambique.

L’additionnalité des réductions de dette par rapport à l’aide publique au développement (APD) pour chaque pays ne peut être considérée comme un objectif. Il faut cependant veiller à ce que les apports français ne varient pas fortement et que les actions entreprises puissent être financées, de manière à ce toutes les promesses faites soient tenues.

Il faut revoir la rémunération de l’AFD. Si cette rémunération n’est pas accrue, il faut en tirer les conséquences en termes d’implication de l’AFD dans la gestion des points d’application. L’implication de l’AFD pourrait se limiter dans ce cas au suivi des actions, qui seraient entièrement gérées par le Gouvernement mozambicain.

Le C2D n’a pas vocation à être pérenne, mais sa viabilité dépend de son insertion dans les instances pérenne de concertation entre les partenaires au développement, le Gouvernement et la société civile.

SÍNTESE

A avaliação refere-se ao dispositivo. Não é tarefa simples distinguir o que faz parte do contrato de desendividamento (C2D) como dispositivo e o que faz parte das acções que foram empreendidas neste âmbito. A diversidade dos instrumentos utilizados, o elevado número de pontos de aplicação e a sua dispersão geográfica também tornam mais difícil uma análise global. O tempo de que dispúnhamos não permitiu cotejar sistematicamente as informações recolhidas, muitas vezes parcialmente contraditórias. A avaliação abaixo é uma avaliação do dispositivo, que se baseia numa revista rápida dos diferentes pontos de aplicação, não para emitir um julgamento sobre cada um deles, mas para definir as linhas de força da aplicação do dispositivo do C2D de Moçambique.

Há pouca diferença entre a execução das actividades (projectos, programas e auxílio orçamental) no âmbito do C2D e fora deste dispositivo. As acções que foram empreendidas no âmbito do C2D de Moçambique teriam podido ser realizadas fora deste âmbito. O facto de terem sido escolhidas e implementadas nesse âmbito implica, porém, um certo número de diferenças, entre as quais podemos citar as seguintes :

- a duração (contratos de três anos) ;
- o facto de que os fundos provêm de uma conta alimentada regularmente e que ali permanecem, se não forem utilizados ;
- a previsibilidade (o calendário de reembolso em euros é conhecido até 2023) ;
- a gestão tripartite do C2D e o modo de remuneração dos intervenientes (lado francês) ;
- a parceria com o Governo moçambicano, materializada por um contrato ;
- o financiamento das acções com inclusão de todas as taxas.

Um C2D experimental. Na época em que o primeiro C2D foi concebido, duas notas publicadas em 2001 especificaram **os objectivos a serem alcançados e as modalidades de implementação dos C2D**. A primeira nota de doutrina só foi disponibilizada após a assinatura do C2D Moçambique. Dada a ausência de doutrina a que possa referir-se, o C2D Moçambique pode ser considerado como experimental. Nesta qualidade, contribuiu para a elaboração da doutrina. A avaliação também deve levar em conta a situação de emergência que presidiu à elaboração do C2D de Moçambique, o primeiro a ter sido assinado (emergência ligada ao pagamento do primeiro vencimento após o ponto de conclusão da Iniciativa PPME). O contexto da época era muito particular, marcado nomeadamente por uma forte baixa generalizada da ajuda francesa.

Objectivos. Os principais objectivos que foram explicitamente atribuídos ao C2D são a redução da pobreza e o desendividamento. Na prática, porém, há outros objectivos, como a rapidez dos desembolsos, a visibilidade da ajuda francesa e a modernização do dispositivo francês de auxílio ao desenvolvimento.

Dispositivo institucional

O dispositivo do C2D é complexo, tanto no que concerne os protagonistas franceses como no que respeita ao país beneficiário. Numerosos protagonistas governamentais são envolvidos. Além disso, a ambição enunciada é a de associar a sociedade civil e as autarquias.

Uma participação limitada dos protagonistas locais. Em Moçambique, a montagem do C2D caracterizou-se por um papel importante da Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) na identificação dos pontos de aplicação e por uma participação limitada das autoridades nacionais na

preparação. Somente o Comité de Pilotagem em França funcionou e foi focalizado nas questões de desembolso. O Comité de Orientação e de Acompanhamento (COA) local não foi constituído, dado que as autoridades moçambicanas não desejavam criar uma nova estrutura específica. Todavia, nenhuma fórmula alternativa, baseada em estruturas existentes, foi preconizada.

Pertinência

O C2D contribui para o desendividamento de Moçambique através do refinanciamento dos reembolsos sucessivos, mas a dívida não foi pura e simplesmente apagada, como fizeram a maior parte dos outros credores no que respeita ao seu esforço suplementar para além da Iniciativa PPME. Devia a dívida ser anulada, quando na verdade era sustentável? Porque foram utilizados tantos mecanismos diferentes, correndo-se o risco de comprometer a legibilidade da acção do Governo francês? A perspectiva do refinanciamento actua como um incentivo ao reembolso. O facto de que Moçambique teve condições de reembolsar pontualmente é devido à importância das suas reservas de divisas, um factor que pode não ser encontrado em outros países, nem no futuro.

O C2D increve-se no Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) e nas políticas sectoriais. Todavia, o PARPA é um documento necessariamente muito genérico, o que facilitou a articulação com os pontos de aplicação do C2D, que não foram seleccionados a partir de uma análise das necessidades de financiamento prioritárias decorrentes do PARPA. Em compensação, as prioridades geográficas do C2D só correspondem parcialmente às zonas mais pobres. A redução das desigualdades não foi objecto de atenção particular. Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) não foram tomados como referência.

Todavia, **a escolha foi feita às pressas**, o que prejudicou a qualidade do processo. O estudo do projecto coqueiro, já antigo, não foi actualizado, quando na verdade a doença havia avançado. Os custos de construção das estradas foram subestimados. Determinados modos de execução adoptados implicavam uma forte mobilização social, uma escolha respeitável mas contraditória relativamente à ideia de não permitir que as somas restituídas fossem acumuladas na conta C2D do Banco de Moçambique.

Os pontos de aplicação permitem uma boa visibilidade da ajuda francesa, a despeito da escassez dos montantes em causa. Esta visibilidade foi paradoxalmente facilitada pela multiplicação dos pontos de aplicação (cada ponto de aplicação é objecto de uma nova convenção) e por uma relativa concentração na província de Cabo Delgado, mas também pela possibilidade aberta pelo C2D de financiar uma ajuda orçamental, que permitiu que a França participasse no grupo de financiadores (G17) mais envolvidos no diálogo com o governo sobre a luta contra a pobreza e a reforma do Estado. A participação activa na plataforma de concertação ligada ao Fundo Medicamentos que resultou no reembolso de medicamentos anti-retrovirais também permitiu beneficiar de uma visibilidade incontestável. Esta maior concertação poderá favorecer o surgimento de uma nova forma de visibilidade, baseada num papel activo da França no seio da plataforma de concertação do Ministério da Saúde, bem como numa contribuição para o desenvolvimento e o acompanhamento das políticas sectoriais.

Coerência

Sinergias com outras intervenções francesas. Existem sinergias com as intervenções anteriores da cooperação francesa e com a ajuda francesa fora do âmbito do C2D (as pistas rurais, por exemplo, estão ligadas ao apoio ao sector algodoeiro financiado anteriormente pela AFD). Todavia, o C2D foi parcialmente utilizado para compensar a baixa das dotações orçamentais francesas para a ajuda pública para o desenvolvimento. Além disso, o C2D era muito disperso, tanto no plano sectorial como geográfico. O C2D poderia ter tentado construir sinergias sectoriais ou geográficas no seu âmbito (prevendo-se as pistas rurais em Cabo Delgado ou na Zambézia, por exemplo).

O C2D alinhou-se pelas prioridades sectoriais definidas pelas autoridades, salvo na área da microfinança, em que não existe política nacional definida. O C2D tentou inscrever os seus pontos de aplicação nos procedimentos nacionais. Isto observa-se, naturalmente, no que respeita à ajuda orçamental, mas a ajuda programa - o Programa Intersectorial de Saúde na província de Cabo Delgado (PISCAD) ou o programa rodoviário - inscrevem-se nas políticas sectoriais nacionais. Por outro lado, os programas de apoio ao sector coqueiros e o programa micro-finança são geridos como projectos tradicionais, de maneira bastante unilateral.

O C2D é um dispositivo particular à França, que implementa instâncias e modalidades específicas. Em si, não pode, por conseguinte, ser considerado como um dispositivo que favorece a harmonização da ajuda. A maior parte dos outros financiadores conhecem mal o C2D, embora alguns pareçam interessar-se pela implementação de procedimentos análogos. Mas, graças à ajuda orçamental, permitiu que a França participasse no G17 e nos seus grupos de trabalho. Daí resultou, paradoxalmente, um ganho em termos de participação nos organismos de concertação dos financiadores com as autoridades. Mas isto é devido ao facto de que uma parte do C2D foi destinada à ajuda orçamental global, o que poderia ter sido feito (embora com dificuldades, é bem verdade) sem o C2D. O único aspecto específico do C2D (e apreciado pelo G17, pelo Governo moçambicano e pelos avaliadores independentes da acção do G17) é a previsibilidade dos desembolsos da ajuda orçamental.

Eficácia

O C2D, não tem, evidentemente, equivalente no que concerne a previsibilidade da ajuda. Mas a ausência de sincronização entre recursos e empregos conduziu à acumulação de somas importantes na conta C2D no Banco de Moçambique. A amplitude do problema levou a mobilizar montantes superiores ao do C2D. Apesar disso, a conta apresenta saldo credor no final de Julho de 2005, com mais de 8 milhões de euros. O ritmo de desembolso não é um bom critério de eficácia da ajuda, na medida em que desembolsos demasiado rápidos podem gerar desperdícios, além do facto de que certos projectos, sobretudo quando envolvem a participação das comunidades, podem conduzir, à partida, a um ritmo de desembolso bastante lento.

O dispositivo Países Pobres Muito Endividados (PPME) é mais flexível em Moçambique que o dispositivo do C2D. Permite que o Estado moçambicano defina as suas prioridades em termos de despesas públicas, dispondo de montantes para enfrentar emergências. O dispositivo C2D proporciona, porém, maior segurança aos fundos, dado que são conservados numa conta especial e que cada desembolso requer um aviso negativo de objecção por parte do AFD. Isto é importante em caso de congelamento das despesas públicas ou de problemas de tesouraria.

A protecção dos fundos é boa, mas não contribui para o reforço da fiabilidade da cadeia de despesas. Como o controlo dos fundos é mais estreito que na iniciativa PPME (conta especial e aviso negativo de objecção para cada desembolso), a garantia de aplicação dos fundos nas acções previstas é maior. Evidentemente, em contrapartida, isto reduz a apropriação, cria um efeito de distorção na aplicação das dotações orçamentais pelo governo, complica os circuitos e não favorece o reforço dos procedimentos nacionais (salvo para a parte destinada à ajuda orçamental), o que constitui o objectivo do Sistema de Gestão Financeira do Estado (SISTAFE).

A apropriação pelo Governo moçambicano é reduzida, mas o C2D, através da ajuda orçamental, abriu à França a porta do diálogo sobre as políticas. As autoridades moçambicanas avalizaram formalmente as acções que lhes foram propostas, cujos montantes se inscrevem no orçamento do Estado e transitam pelo Tesouro moçambicano. A ampla intervenção da França contrasta com as poucas reacções registadas por parte das autoridades moçambicanas. Isto explica-se, sem dúvida, pela preocupação, por parte do Governo moçambicano, de não melindrar um parceiro potencialmente importante, bem como pelo temor dos prazos que qualquer alteração pode vir a acarretar.

Em termos de diálogo sobre as políticas, o C2D permitiu que a cooperação francesa tivesse uma participação activa no processo colectivo organizado pelo G17. A cooperação francesa utilizou com sucesso a condicionalidade na utilização dos fundos disponibilizados para obrigar a política de saúde a tornar disponíveis medicamentos anti-retrovirais. Tudo isto está directamente ligado, não ao C2D propriamente dito, mas à oportunidade assim criada para o financiamento de uma ajuda orçamental global e sectorial.

A apropriação para a sociedade civil está muito aquém do que estava previsto. Na ausência de COS, a sociedade civil não participou na preparação e pilotagem do C2D. Além disso, na época do lançamento do C2D, a sociedade civil era pouco estruturada, constituída em grande parte por organizações de massa ligadas ao Governo. Todavia, diversas fórmulas permitiram-lhe associar-se à implementação e ao acompanhamento de certos pontos de aplicação: apoio ao Observatório da Pobreza, um fórum de concertação que associa a sociedade civil, apoio à ONG especializada no acompanhamento das reduções de dívida, o Grupo Moçambicano da Dívida (GMD), recrutamento de ONGs como operadores, bem como associação da sociedade civil a certas estruturas de pilotagem dos projectos. A extensão dessas fórmulas de substituição foi, porém, limitada, em virtude nomeadamente da fraca estruturação da sociedade civil moçambicana.

No âmbito do C2D, a cooperação das entidades francesas que intervêm na cooperação com Moçambique foi muito boa. Embora a AFD efectue a gestão das operações, a relação com a Embaixada é estreita e numerosas actividades (nomeadamente a participação nas frequentes reuniões) foram, de facto, partilhadas em função das disponibilidades ou das competências. É, todavia, difícil distinguir entre o que é devido aos intervenientes e o que é devido ao dispositivo do C2D propriamente dito. O C2D facilitou a implementação do novo dispositivo institucional da cooperação francesa.

O volume de ajuda orçamental permitido pelo C2D é totalmente marginal relativamente ao total do financiamento externo líquido recebido por Moçambique (1,2% em 2004) e até mesmo relativamente à ajuda fora projectos (2,8% em 2004).

O facto de que os projectos empreendidos no âmbito do C2D incluam quaisquer taxas e impostos é uma vantagem considerável. Com efeito, os projectos muitas vezes registaram problemas ou atrasos ligados ao pagamento das taxas e impostos pelos beneficiários.

Eficiência

O encargo administrativo para o Governo moçambicano é reduzido. O C2D requer a observância de procedimentos específicos, o que cria um encargo para a parte moçambicana, mas este encargo é considerado pouco importante, tendo em conta o número reduzido de operações de desembolso. Todavia, isto retarda as operações, sobretudo no âmbito do Ministério das Finanças, em virtude do pequeno número de quadros qualificados e da multiplicação dos procedimentos específicos para numerosos financiadores. Além disso, os circuitos são complicados, sobretudo no caso da ajuda orçamental.

Em termos financeiros, o custo para o Governo moçambicano não é desprezível. Resulta da imobilização de fundos em divisas durante cerca de um mês por ano, a que se acrescentam os custos de transferências de fundos propriamente ditos. As somas imobilizadas pelo Governo não são remuneradas (contrariamente ao que ocorreria, se a conta C2D fosse integrada na conta única do Tesouro, em fase de criação).

Para a parte francesa, o primeiro C2D provavelmente acarretou custos elevados, tanto em termos administrativos como financeiros. É difícil avaliar estes gastos com exactidão (custo de gestão pela agência AFD em Maputo, gestão pelo posto, acompanhamento ao nível da AFD e dos seus ministros de tutela). Mas este custo elevado é difícil de interpretar, pois resulta também do facto de que, ao mesmo tempo, as outras fontes orçamentais da ajuda francesa se esgotaram e os custos fixos perduraram.

A complexidade do dispositivo francês é contraproducente. Embora tudo seja feito ao nível da coordenação local das instituições francesas, o problema coloca-se no que respeita à coordenação com Paris. Uma autonomia de gestão é consentida à agência local da AFD em matéria financeira (pode emitir um parecer negativo de objecção sobre os desembolsos do C2D), mas as decisões mais importantes referentes aos projectos são tomadas pelas sedes parisienses, embora o acompanhamento quotidiano seja realizado no local.

O prazo de três anos adoptado para os C2D não se justifica em termos de adequação ao PARPA, nem em termos financeiros, nem ainda em termos de gestão. A prova disto é o envolvimento excessivo do primeiro C2D e a assinatura de contratos com os operadores por períodos mais longos que três anos.

A dispersão das acções reduz a eficácia da acção francesa. A eficácia do primeiro C2D foi reduzida pela grande dispersão das acções previstas, tanto no plano sectorial como geográfico. Como foi preconizado - e posto em prática posteriormente -, uma maior concentração teria permitido melhorar o acompanhamento, reduzir os custos e especializar mais os quadros encarregados do acompanhamento.

Impacto

O desendividamento de Moçambique é considerável desde 1998, sobretudo graças à primeira iniciativa PPME (1996). A contribuição do C2D para esse processo é marginal e o mesmo pode dizer-se da sua contribuição para o equilíbrio da balança de pagamentos e do orçamento.

A redução de dívida operada no âmbito do C2D não é adicional no caso de Moçambique, no sentido de que viria acrescentar-se à ajuda paga antes do C2D. Pelo contrário, a ajuda pública fora redução de dívida foi reduzida, mas esta redução seria ainda mais acentuada sem o C2D (o C2D representa cerca da metade da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) líquida em 2003). O C2D foi uma oportunidade “milagrosa” para paliar, ao nível da aparência, a redução drástica dos créditos de ajuda francesa para o desenvolvimento, no início da década de 2000.

É ainda muito cedo para avaliar o impacto do C2D na redução da pobreza e das desigualdades. De qualquer maneira, a avaliação deste impacto é ilusória no caso da ajuda orçamental. O desempenho de Moçambique é considerado satisfatório em termos de implementação do PARPA, embora as desigualdades persistam. O efeito positivo do C2D é mais visível na área da saúde. A disponibilidade dos anti-retrovirais é o resultado do vínculo do financiamento francês com a compra específica desses produtos.

Viabilidade

No caso dos C2D, colocar o problema da viabilidade é uma atitude bastante ambígua, já que o C2D não é um mecanismo permanente. As somas que são objecto de diminuição de dívida têm sido reduzidas com bastante rapidez, o que deverá conduzir a uma modificação da maneira de proceder. Se quisermos conservar o mesmo nível de intervenção em Moçambique, será necessário aumentar progressivamente as dotações fora redução de dívida.

Recomendações

A situação de Moçambique é bastante particular (C2D médio, bom dispositivo institucional para a ajuda orçamental, situação favorável das finanças públicas, etc.). As recomendações devem ser apreciadas em função deste contexto.

Na medida em que o principal avanço permitido pelo C2D de Moçambique foi o facto de permitir que a França tomasse parte no diálogo instaurado no âmbito da ajuda orçamental não atribuída e sectorial, ao que parece a **melhor solução seria destinar a totalidade dos vencimentos restantes à ajuda orçamental**, se possível não aplicada (é o que foi feito em Madagascar), na medida em que o âmbito

financeiro e orçamental o permitir. Todavia, existe agora em Moçambique uma boa base na área da saúde e as acções empreendidas deverão, por outro lado, ser prosseguidas.

Os objectivos gerais dos C2D deverão ser especificados e hierarquizados, de maneira que se possa arbitrar entre os objectivos contraditórios (luta contra a pobreza e desembolsos rápidos, harmonização da ajuda e visibilidade da ajuda francesa, etc.). Além disso, objectivos específicos a cada C2D deverão ser definidos em comum acordo com o Governo e os outros protagonistas locais, em coordenação com os outros parceiros externos. Esses objectivos específicos deverão, em particular, especificar o conteúdo específico a ser dado, no âmbito do C2D, à luta contra a pobreza e pela redução das desigualdades, em conformidade com o Documento de Estratégia de Redução da Pobreza (DERP).

Os C2D deverão ser mais adequados ao contexto institucional dos países. Será preciso, principalmente, organizar sistematicamente o diálogo sobre os pontos de aplicação com o Governo, com a sociedade civil e com os outros parceiros. Não é desejável que instâncias de concertação específica sejam desenvolvidas para o C2D. Pelo contrário, conviria reforçar as estruturas de concertação existentes. Se for o caso, acções específicas deverão ser estudadas para o reforço das capacidades da sociedade civil.

Já à partida, as convenções deverão definir os sistemas de acompanhamento e avaliação dos pontos de aplicação. Isto implica a necessidade de redigir um quadro lógico para cada convenção de aplicação. No que respeita à ajuda orçamental não aplicada, não cabe desenvolver um sistema de acompanhamento e avaliação particular, mas assegurar-se de que o Governo implementou um sistema de acompanhamento e avaliação eficaz, cujo reforço poderá ser apoiado, se for o caso. No que concerne a ajuda-projecto, os sistemas de acompanhamento e avaliação que forem implementados deverão ser articulados com os sistemas de acompanhamento do DERP e das políticas nacionais.

Não existe nenhuma razão para que seja conservado, em quaisquer circunstâncias, um C2D de três anos. Seria judicioso fazer com que corresponda à duração do DERP ou dos âmbitos de despesas a médio prazo. Seria interessante alongar tanto quanto possível a duração dos C2D (ou das convenções próprias a cada ponto de aplicação). O C2D oferece a possibilidade de previsibilidade dos fluxos durante cerca de vinte anos, o que é absolutamente excepcional. **Esta previsibilidade deverá ser explorada para a realização das acções de desenvolvimento a longo prazo.**

A ajuda orçamental deve ser considerada como uma acção de desenvolvimento em si. A orientação geral para a ajuda orçamental não deve ser percebida como sendo uma resposta unicamente ao desejo de que os desembolsos sejam efectuados rapidamente. Isto significa que é necessário implementar os meios necessários, nomeadamente os da cooperação francesa em termos de pessoas qualificadas para o trabalho local, com vista à promoção de um diálogo sobre as políticas de alto nível. Também convém reforçar as capacidades nacionais, eventualmente através de assistência técnica, a qual não deve ser destinada à gestão da ajuda francesa, mas ao aperfeiçoamento dos procedimentos permanentes da administração pública. A avaliação da ajuda orçamental deverá ser efectuada por meio de indicadores definidos previamente em coerência, de preferência, com indicadores existentes. Por fim, o aumento da ajuda orçamental não deverá conduzir à eliminação total da ajuda projecto. Todavia, será necessário definir com precisão critérios (por exemplo, inovação, apoio à sociedade civil, tomada em consideração das realidades locais, etc.), que justificam o recurso a esta modalidade.

Uma maior concentração sectorial das acções deverá ser um objectivo a ser alcançado, de maneira que seja reforçado o impacto do C2D, que sejam diminuídos os custos de gestão e facilitados o acompanhamento e a participação activa nos mecanismos de concertação sectorial, com vista a manter uma boa visibilidade da França.

A coerência das acções da ajuda francesa deverá ser reforçada. As sinergias deverão ser um objectivo sistemático. A orientação dada às acções deverá, evidentemente, levar em conta estratégias existentes no país, mas também a existência de sectores com financiamento insuficiente e as directivas gerais da ajuda francesa (nomeadamente em termos de redução das desigualdades, de valorização do papel feminino na comunidade, etc.). O diálogo sobre as políticas pode permitir que a França dê ênfase a orientações que não tiverem sido levadas em conta pelas autoridades.

É preciso simplificar os circuitos financeiros, principalmente no que concerne a ajuda orçamental, de maneira que se tornem mais rápidos e menos dispendiosos. Este objectivo não poderá ser facilmente atingido, na medida em que existem muitas imposições: o reembolso deve ter sido constatado e o refinanciamento deve ser inscrito como APD. A AFD deve levar em conta o quadro regulamentar dos estabelecimentos financeiros públicos, bem como as regras definidas pelo Memorandum of Understanding, que regulamenta a ajuda orçamental. Por fim, é preciso que o Tesouro moçambicano conserve a iniciativa das transferências. Uma solução inovadora deverá, porém, ser encontrada para o caso particular do C2D como derrogação ao Memorandum of Understanding.

O ritmo dos desembolsos deve ser considerado como um indicador de eventuais problemas de funcionamento e não como um objectivo. Uma programação realista dos desembolsos, bem como um maior recurso à ajuda orçamental, deverão permitir a resolução do problema da acumulação das somas na conta do C2D no Banco de Moçambique.

A adicionalidade das reduções de dívida relativamente à ajuda pública para o desenvolvimento (APD) para cada país não pode ser considerada como um objectivo. É, porém, necessário cuidar de que os suprimentos franceses não variem em demasia e que as acções empreendidas possam ser financiadas, de maneira que todas as promessas feitas possam ser cumpridas.

É necessário rever a remuneração da AFD. Se esta remuneração não for aumentada, será necessário levar em conta as consequências que daí decorrerão, em termos de envolvimento da AFD na gestão dos pontos de aplicação. O envolvimento da AFD poderá limitar-se, neste caso, ao acompanhamento das acções, que serão inteiramente geridas pelo Governo moçambicano.

O C2D não tem por vocação ser permanente, mas a sua viabilidade depende da sua inserção nas instâncias permanentes de concertação entre os parceiros para o desenvolvimento, o Governo e a sociedade civil.

2. MÉTHODOLOGIE

1. **Objectifs.** Le C2D du Mozambique a été le premier C2D signé par la France. Alors qu'il est arrivé à son terme en décembre 2004, les trois parties prenantes - ministère des Affaires étrangères, la Direction générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTPE) du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI) et l'Agence française de Développement (AFD) ont souhaité procéder à une évaluation. Il s'agit d'une évaluation ex post portant sur le dispositif C2D tel qu'il a été appliqué au Mozambique, et qui a pour objectif d'en dresser un bilan quantitatif et qualitatif.

2. **Evaluer le dispositif.** En accord avec les termes de référence, l'évaluation proposée porte sur le dispositif C2D et ne constitue donc pas une évaluation des différents points d'affectation qui composent le C2D. Toutefois, la distinction de ce qui relève du C2D en tant que dispositif, et de ce qui relève des actions qui ont été entreprises dans ce cadre n'est pas simple. Ainsi, par exemple, si l'on souhaite examiner la pertinence des actions engagées au regard des politiques mozambicaines de lutte contre la pauvreté ou des politiques sectorielles, force est d'analyser la façon dont chacun des points d'affectation s'inscrit dans ces politiques. La diversité des instruments utilisés (aide budgétaire globale, aide budgétaire sectorielle, approche programme, aide projet), le nombre élevé de points d'affectation (sept) et leur dispersion géographique (quatre provinces impliquées) rendent également plus difficile une analyse globale. Le temps imparti à la mission ne permettait pas non plus d'effectuer une revue détaillée des points d'affectation. L'évaluation ci-après est donc une évaluation du dispositif, qui s'appuie sur une revue rapide des différents points d'affectation, non pas pour porter un jugement détaillé sur chacun d'entre eux, mais plutôt pour dégager les lignes de force de l'application du dispositif C2D au Mozambique.

3. **Critères d'évaluation.** L'évaluation s'appuie sur les critères reconnus par l'OCDE en matière d'évaluation des politiques publiques. Elle examine ainsi : (i) la pertinence du dispositif au regard des objectifs fixés et de la stratégie de réduction de la pauvreté du Mozambique ; (ii) la *cohérence* du C2D, tant sur le plan interne que le plan externe ; (iii) l'*efficacité* du processus et des actions menées pour répondre à l'objectif de réduction de la pauvreté ; (iv) l'*efficience* du mécanisme ; (v) l'*impact* du C2D sur les finances publiques ainsi que sur la réduction de la pauvreté ; (vi) la *viabilité* du mécanisme C2D. L'examen de ces différents critères s'attache aussi à identifier la valeur ajoutée que représente le C2D par rapport à d'autres modalités de l'aide française, mais aussi par rapport au principal mécanisme de réduction de la dette, celui de l'Initiative "Pays Pauvres Très Endettés" (PPTE). En outre, l'évaluation s'efforce de dégager une méthodologie d'analyse de la mise en oeuvre du mécanisme C2D, qui puisse être appliquée à d'autres pays.

4. **Absence de cadre logique.** Une autre difficulté réside dans le manque de clarté dans la définition des objectifs assignés au C2D. La note de mai 2001 qui définit les premiers principes de préparation et de mise en oeuvre des C2D ne définit pas précisément les objectifs qu'il poursuit. A contrario, la note de doctrine de 2002 identifie une multitude d'objectifs, dont la liste et la formulation diffèrent selon les chapitres. Le C2D Mozambique ne définit pas non plus d'objectifs spécifiques, qui constitueraient la traduction propre au Mozambique des objectifs généraux. Pour les besoins de l'analyse, on a retenu que le C2D répond à deux objectifs principaux : la réduction de la dette et la lutte contre la pauvreté. Les autres objectifs mentionnés dans les notes (tels que la prévisibilité de l'aide, la rapidité de décaissement, la coordination avec les bailleurs de fonds, ou encore le dialogue avec la société civile) constituent plutôt des modalités de mise en oeuvre. L'évaluation les a prises en compte pour évaluer la pertinence du mécanisme C2D et des points d'affectation choisis au Mozambique, leur efficacité et, dans une certaine mesure, leur impact.

5. **Evaluation de l'impact.** Enfin, l'évaluation de l'impact en matière de lutte contre la pauvreté pose également des problèmes. Peu de temps s'est écoulé depuis le démarrage du premier C2D, fin 2001. Par ailleurs, ainsi que le souligne la note de doctrine, il ne s'agit pas de singulariser l'impact du C2D sur la réduction de la pauvreté, mais plutôt de s'assurer qu'il concourt à l'impact généré par les politiques nationales de lutte contre la pauvreté. L'évaluation s'intéresse donc plutôt à l'insertion du C2D dans les programmes nationaux de lutte contre la pauvreté, aux systèmes de suivi-évaluation de ces programmes, et à l'existence de mécanismes de concertation permettant de développer un dialogue entre Gouvernement, société civile et bailleurs de fonds sur l'impact mesuré et son amélioration. L'impact du C2D est ainsi examiné en s'appuyant sur les mesures d'impact des politiques nationales.

6. **Première étape : cadrage de l'évaluation et information.** La première étape s'est déroulée au mois de mai, en France. La mission a rencontré les interlocuteurs des différentes parties prenantes (MAE, DGTPE, AFD), d'abord au cours d'interviews individuelles, puis dans le cadre du Comité de pilotage de l'évaluation. Ce comité a réuni le 6 mai 2005 les représentants du MAE, de la DGTP et de l'AFD, mais aussi de la société civile française (CCFD). L'ambassadrice du Mozambique en France était également présente. Ces rencontres ont permis de mieux préciser les attentes des interlocuteurs, de s'accorder sur les objectifs de la mission, et de mettre en relief les questions les plus importantes à examiner.

7. En outre, un "groupe d'appui" a été constitué par le Réseau IMPACT et l'IRAM pour appuyer la mission d'évaluation et enrichir le travail de ses contributions. Ce groupe, composé de chercheurs, d'universitaires et de consultants indépendants familiers du C2D et/ou des politiques de lutte contre la pauvreté au Mozambique¹, s'est réuni avec la mission le 8 juin 2005. Cette réunion a permis de préciser certains aspects méthodologiques et de donner une bonne base d'informations et de contacts à la mission.

8. Ces rencontres ont facilité la collecte de données générales sur le Mozambique et le mécanisme C2D avant le départ de la mission. Elles ont également débouché sur une note méthodologique à l'intention du consultant mozambicain chargé de conduire une première étude sur les points d'affectation du secteur santé.

9. **Deuxième étape : étude sectorielle.** Compte tenu de la difficulté à examiner dans le détail les nombreux points d'affectation du C2D Mozambique, on a cherché à illustrer la mise en œuvre du C2D par l'examen plus détaillé d'un secteur. Celui de la santé a été choisi car il a reçu deux interventions importantes dans le premier C2D, et est devenu, dans le second, un secteur de concentration plus marqué. L'étude du secteur santé avait donc pour objectifs de préciser comment le point d'affectation "santé primaire" dans la province de Cabo Delgado avait été choisi et mis en œuvre (notamment pour tester le degré d'appropriation). L'étude a été entreprise par un spécialiste de la santé publique, Ricardo Barradas juste avant l'arrivée de la mission au Mozambique, en septembre 2005. Elle a inclus une visite à Pemba (Cabo Delgado), où le consultant a rencontré les autorités provinciales de la santé ainsi que l'assistant technique français. La note qui retrace cette mission (Barradas, 2005) a été discutée à Maputo avec les deux autres consultants.

10. **Troisième étape : évaluation globale.** Les travaux de terrain de la mission principale se sont déroulés au Mozambique du 10 au 20 septembre 2005. La mission a organisé les rencontres autour de cinq groupes d'acteurs :

- *les autorités françaises au Mozambique*, soit l'Ambassadeur de France, le Service de Coopération et d'Action culturelle (SCAC) et l'AFD. La mission est restée en contact avec le SCAC et l'AFD tout au long de la mission, ce qui a permis d'entretenir un dialogue régulier sur la mise en œuvre du C2D au Mozambique et de nourrir une réflexion transparente sur les avantages mais aussi les difficultés rencontrées ;

1) Composition en annexe.

- *les acteurs mozambicains intervenant dans la mise en œuvre du C2D*, soit la Banque du Mozambique, le ministère des Finances et les administrations sectorielles impliquées (santé, routes, agriculture). En dépit de tous ses efforts, la mission n'a pu rencontrer d'interlocuteur au ministère du Plan, en raison de la mobilisation de tout le ministère dans la préparation du budget de l'Etat 2006 ;
- *les représentants de la société civile*, soit le G-20 (qui représente la société civile dans le suivi de l'aide budgétaire et de la mise en œuvre du PARPA) et le Groupe mozambicain de la dette (GMD) ;
- *les principaux bailleurs de fonds* impliqués dans les secteurs ciblés par le C2D : Union européenne (aide budgétaire, routes), Royaume-Uni (aide budgétaire globale), Espagne et Suisse (santé), Banque mondiale (santé) ;
- *les opérateurs* impliqués dans la mise en œuvre de certains projets financés par le C2D.

11. Quatrième étape : restitution des conclusions et production du rapport. A la veille de son départ du Mozambique, la mission a été reçue par l'Ambassadeur de France dans une réunion qui regroupait également le SCAC et l'AFD. Deux réunions du Comité de pilotage ont également été organisées à Paris. Ces trois occasions ont permis de présenter les premières conclusions de la mission et de recueillir les observations des participants, de façon à les prendre en compte dans l'élaboration de l'étude. Le "groupe d'appui" s'est également réuni mi-novembre pour présenter des commentaires plus généraux, tendant à la capitalisation des réflexions entreprises. Sur cette base, la mission a ensuite finalisé son rapport.

3. HISTORIQUE ET CONTEXTE DES C2D

12. **Initiative PPTE.** Depuis 1989 (sommet du G8 à Toronto), les pays à faible revenu dont la dette est restructurée en Club de Paris peuvent bénéficier de réductions de dettes de la part de leurs créanciers bilatéraux. Lors du G7 de Lyon en 1996 une Initiative “Pays Pauvres Très Endettés” (PPTE) a été lancée, qui vise à rendre soutenable la dette de ces pays en réduisant de manière équitable les dettes envers l’ensemble des créanciers, dont les créanciers bilatéraux. Cette initiative a été approfondie en 1999 (G8 de Cologne) : les seuils à partir desquels la dette est jugée insoutenable ont été réduits.

13. En raison de son niveau d’endettement élevé, le Mozambique a été successivement déclaré éligible aux deux initiatives PPTE (le 7 avril 1998 pour la première). Le point de décision de l’initiative renforcée a été atteint le 7 avril 2000 et le point d’achèvement de l’initiative renforcée le 25 septembre 2001.

14. **Annulation de la dette.** En complément de cette initiative, la plupart des créanciers bilatéraux ont étendu leurs efforts d’allègement de la dette. Il faut souligner que cette démarche, pour justifiée qu’elle soit, s’écarte en fait de la logique de l’initiative PPTE. Cette logique était de rendre la dette soutenable, et non de l’annuler. Plutôt qu’un complément à l’initiative PPTE, cette décision des créanciers bilatéraux apparaît rétrospectivement comme un pas en avant vers une annulation totale de la dette, qui conduira aux décisions du G8 de Gleneagles en juillet 2005 d’annulation de la dette résiduelle envers le FMI, la Banque mondiale et la BAD.

15. La plupart des créanciers bilatéraux ont choisi d’annuler purement et simplement les créances restant dues après les réductions en Club de Paris accordée dans le cadre de l’initiative PPTE. S’agissant de la France, cet effort supplémentaire a pris la forme de Contrats de Désendettement Développement (C2D) prévoyant le refinancement par subvention des échéances payées au titre des créances d’Aide Publique au Développement (APD) de ces pays. Il s’agit d’un mécanisme permettant aux pays bénéficiaires d’affecter ces subventions, d’un montant équivalent aux remboursements effectués, à des actions de réduction de la pauvreté. Vingt-trois pays sont susceptibles de bénéficier de ce mécanisme français².

16. **DSRP.** Pour bénéficier de l’Initiative PPTE, et donc du C2D, les pays doivent rédiger, en partenariat avec la société civile et les partenaires au développement, un *Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté* (DSRP). Au Mozambique, ce document s’appelle *Programa de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta* (PARPA). Lorsque le pays accède au point d’achèvement³, il bénéficie des allègements de dette “en stock” au titre de l’initiative PPTE. Si le pays a une dette d’APD envers la France, il bénéficie également de la mise en place d’un C2D (contrats triennaux successifs).

17. A ce jour huit pays sont formellement entrés dans le dispositif C2D : Mozambique (1^{er} C2D signé en 2001, 2^{ème} C2D signé en novembre 2004), Ouganda, Bolivie, Tanzanie, Mauritanie, Ghana, Madagascar et Nicaragua.

2) Côte d’Ivoire, Cameroun, Congo, République démocratique du Congo, Guinée, Mozambique, Madagascar, Mauritanie, Burundi, Ghana, Rwanda, Ouganda, Tanzanie, Sao Tomé et Principe, Sierra Leone, Liberia, Soudan et six pays hors ZSP : Bolivie, Nicaragua, Honduras, Malawi, Myanmar et Somalie

3) L’atteinte du point d’achèvement suppose : l’endossement par le FMI et la Banque Mondiale d’un DSRP complet et sa mise en œuvre pendant une année, ainsi qu’une bonne exécution d’un programme FRPC conclu avec le FMI.

18. Le Tableau 1 ci-après présente les principales données relatives aux C2D signés et prévus. En termes de montant, le Mozambique apparaît comme un C2D “moyen”, avec la RDC et la Guinée, mais très loin de la Côte d’Ivoire et du Cameroun.

19. Des modifications sont intervenues par rapport à ce qui était prévu. Par exemple, lors de sa visite à Madagascar en juillet 2004, le Président Chirac a décidé d’accorder une remise de dette totale au lieu du refinancement par don. La remise de dette accordée à Madagascar interviendra formellement dans le cadre d’un C2D qui portera sur quelques 50 millions d’euros, sur 6 ans et sera traité sous forme d’une aide budgétaire globale. Le communiqué du MINEFI (17 novembre 2004) précise que “La France rejoindra à cet effet la Banque mondiale et l’Union européenne dans un cadre de partenariat, énonçant des principes à respecter et suivant des indicateurs d’évolution des finances publiques et des secteurs sociaux (éducation et santé) que cette aide a vocation de soutenir.”

20. **Principes généraux.** Les principes qui guident la mise en œuvre des C2D ont été définis par deux notes conjointes du MAE et du MINEFI, parues en janvier et en avril 2001. Ils ont ensuite été élaborés plus en détail dans une note de doctrine de mai 2002⁴.

4) “Volet bilatéral de l’Initiative PPTE renforcée - Modalités de mise en œuvre”.

Tableau 1 : Les C2D signés et prévus (novembre 2005)

Pays	PPTÉ		1 ^{er} C2D		2 ^{ème} C2D	
	DP (réalisé / prévu)	CP (réalisé / prévu)	Date de signature	Dates et montant (M) (réalisé / prévu)	Date de signature	Dates et montant (M€) (réalisé / prévu)
Ouganda	févr-2000	mai-2000	juin-2002	3,2 (2000-juin 2005)		2,5 (juil 2005-juin 2008)
Bolivie	févr-2000	juin-2001	mai-2003	10,4 (mai 2003-juin 2006)		
Mozambique	avr-2000	sept-2001	nov-2001	29,8 (sept 2001-dec 2004)	nov-2004	21,5 (janv 2005-dec 2007)
Tanzanie	avr-2000	nov-2001	juin-2003	4,25 (juin 2003-juin 2006)		
Mauritanie	févr-2000	juin-2002	juil-2003	14,7 (juillet 2002-dec 2005)		11,9 (janv 2006-déc 2008)
Nicaragua	déc-2000	janv-2004	mars-2005	2,36 (C2D unique)		
Ghana	févr-2002	juil-2004	nov-2004	21 (juin 2004-dec 2007)		
Madagascar	déc-2000	oct-2004	févr-2005	22,8 (oct 2004-dec 2007)		
Honduras	juin-2000	avr-2005	T4 2005	env. 10 (sur 3 ou 4 ans)		
Rwanda	déc-2000	avr-2005	T4 2005	env. 4 (en tout)		
Malawi	déc-2000	mi 2006		env. 3 (sur trois ans)		
Cameroun	oct-2000	T2 2006		env. 300 (sur trois ans)		
Sao Tome et Principe	déc-2000	T3 2006		env. 1,4 (sur trois ans)		
Guinée	déc-2000	T4 2006		env. 35 (sur trois ans)		
Sierra Leone	mars-2002	T3 2006		env. 0,44 sur trois ans		
Côte d'Ivoire	pas avant fin 2007			env. 382 sur trois ans		
RD Congo	juil-2003	début 2007		env. 135 sur trois ans		
Burundi	juil-2005	Fin 2006		env. 8,3 sur trois ans		
Rép. Congo	T4 2005	début 2007		env. 57,7 sur trois ans		
Soudan		pas de calendrier		9 **		
Libéria		pas de calendrier		2 **		
Myanmar		pas de calendrier		non disponible		

Source : MAE, Novembre 2005. Les données du tableau sont fournies à titre indicatif. Elles ne correspondent pas à une position officielle du MAE. Les montants chiffrés sont de simples estimations de l'AFD.

21. Le pilotage des C2D est assuré conjointement par la Direction Générale de la Coopération au Développement (DGCID) et par la Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTPE). Pour les pays de la ZSP, l'AFD est responsable de la mise en œuvre des C2D, c'est-à-dire de l'instruction et de l'exécution des points d'affectation des fonds. Les domaines d'affectation des fonds ainsi proposés doivent ensuite être validés par les autorités locales qui ont la responsabilité de la réalisation des programmes et des projets. Par ailleurs, dans les pays à C2D "normal" comme le Mozambique (c'est-à-dire dont les encours à refinancer par don sont supérieurs à 50 millions d'euros), un Comité d'orientation et de suivi, constitué des autorités locales et françaises mais aussi de représentants de la société civile, doit être institué. Celui-ci donne son avis sur les propositions d'affectation des fonds et effectue le suivi et l'évaluation des programmes.

22. Les objectifs du mécanisme C2D sont très divers et comprennent : la réduction de la dette, la lutte contre la pauvreté et les inégalités, l'appropriation de la politique de réduction de la pauvreté par les pays bénéficiaires, et l'association de la population et notamment des organisations de la société civile à l'orientation et la mise en œuvre des programmes et projets. La note de doctrine de mai 2002 définit les domaines d'affectation (éducation de base et formation professionnelle, soins de santé primaire et lutte contre les grandes endémies, équipement et infrastructure des collectivités locales, aménagement du territoire et gestion des Ressources Naturelles), ainsi que les modalités de mise en œuvre et de financement des C2D. Il faut souligner que le C2D Mozambique a été signé avant la réalisation de cette note, et que celle-ci a été largement inspirée des principaux enseignements de l'expérience du Mozambique. L'éventail des domaines d'intervention ainsi que des moyens de financement (aide projet, aide budgétaire affectée, aide budgétaire non affectée) rend chaque C2D spécifique au pays avec lequel il est conclu.

23. L'expérience de la mise en œuvre des premiers C2D (dont celui du Mozambique) a conduit à modifier certains aspects de la doctrine énoncée en 2002. Une nouvelle note de doctrine a été publiée en 2005⁵.

24. Enfin, la décision du G8 de Gleneagles (2005) d'annuler complètement la dette résiduelle des pays ayant atteint le point d'achèvement envers le FMI, la Banque mondiale et la BAD marque une nouvelle étape. Le Mozambique bénéficiera de cette nouvelle initiative, puisqu'il a atteint le point d'achèvement des deux initiatives PPTE.

5) DGCID et DGTPE, "Rénovation des modalités de mise en œuvre des contrats de désendettement et de développement (C2D)", mai 2005.

4. BILAN DU C2D MOZAMBIQUE

4.1 Le dispositif du C2D au Mozambique

4.1.1 Contexte et mise en place du C2D

25. Croissance économique rapide. La mise en œuvre du C2D intervient dans un contexte macro-économique favorable. Depuis les accords de paix de 1992, l'économie s'est développée à un rythme rapide. L'introduction de l'économie de marché et, à partir de 1996, une stabilisation macro-économique basée sur des politiques fiscales et monétaires prudentes ont favorisé un taux de croissance moyen de 7% entre 1997 et 2002. La croissance s'appuie sur l'ensemble des secteurs, le commerce et les services apportant la contribution la plus importante au PIB (54%), suivis de l'agriculture (20%).

26. Un développement inégal. La stabilité économique et des incitations fiscales ont attiré des flux considérables d'investissement directs, qui ont dopé la croissance économique. Toutefois, ils ont bénéficié surtout à de gros projets à haute intensité de capital dans les secteurs de l'énergie et des mines. L'aide extérieure, qui contribue pour une part importante à la croissance, puisqu'elle couvre entre 40 et 50% des dépenses publiques, a favorisé le développement des services et de la construction. Des secteurs plus traditionnels et qui absorbent plus de main-d'œuvre, comme l'agriculture et le secteur manufacturier, malgré des performances encourageantes, n'ont pas encore décollé. La majorité de la population vit dans les zones rurales (77%) et 95% de la population active est dans l'agriculture. La pauvreté est plus importante dans les zones rurales (80%) que dans les zones urbaines (62%)⁶.

27. Un faible indice de développement humain. Malgré ces progrès, le Mozambique demeure l'un des pays les plus pauvres du monde. En 2001, il était le 157^{ème} pays sur 162 dans le classement de l'Index de Développement humain (IDH). Toutefois, depuis la fin de la guerre, le Gouvernement a investi des montants substantiels dans l'éducation et la santé, qui se sont traduits par des améliorations tant du taux d'alphabétisation (de 39,5% en 1997 à 43% en 2001) que de l'espérance de vie (de 42,3 ans en 1997 à 44,2 ans en 2000). Cette amélioration des indicateurs sociaux suit la croissance économique : ainsi l'IDH s'est élevé de 9,5% entre 1995 et 2001. Ces améliorations cachent cependant la prépondérance de la capitale, ainsi que de profondes disparités entre les zones urbaines et rurales. Maputo, qui abrite 10% de la population, a un IDH qui est pratiquement le double de la moyenne nationale et concentre 23,7% du PIB. Le développement du Mozambique souffre en outre d'un manque généralisé de ressources humaines qualifiées et d'une faible capacité d'absorption de l'administration. À cela s'ajoute depuis quelques années, une corruption grandissante qui apparaît comme une menace à la mise en œuvre d'importantes réformes structurelles engagées par le Gouvernement.

28. Une mise en place rapide du C2D. Le Mozambique est le troisième pays à atteindre le point d'achèvement de l'Initiative PPTE (après l'Ouganda et la Bolivie), en septembre 2001. La préparation du C2D et la mise en place du dispositif institutionnel démarrent alors, mais elles sont contraintes par le calendrier du remboursement de la dette française. Pour inclure l'échéance d'octobre 2001 dans le C2D, la préparation a dû être rapide. Une mission de négociation conjointe du MAE et du MINEFI, a été conduite à Maputo du 15 au 19 octobre 2001. Le C2D a été signé le 30 novembre 2001, soit seulement deux mois après le point d'achèvement. L'accord-cadre entre le Gouvernement et l'AFD pour la mise en œuvre du C2D a été signé en janvier 2002.

6) Enquête ménages 1996-1997, citée par PARPA, 2001.

29. Le premier C2D comprend sept points d'affectation, comme l'indique le tableau 2. Comme on le voit, un quart du total était affecté à l'aide budgétaire macro-économique, un quart à la santé, un quart à la filière cocotier ; le quart restant étant affecté aux pistes rurales et au micro-crédit. On notera également que certaines conventions ont été signées très tard (par exemple la convention micro-crédit).

Tableau 2 : Points d'affectation du premier C2D

Points d'affectation	Numéro de concours	Date convention de financement	Montant approuvé	%
Programme Santé Cabo Delgado (I)	CMZ 1058	15/04/2002	1 500 000	5,1%
Programme Lutte contre le SIDA (II)	CMZ 1065	09/10/2002	1 000 000	3,4%
Programme Lutte contre le SIDA (II)	CMZ 3001	09/07/2003	5 000 000	17,1%
Programme d'appui à la filière cocotier	CMZ 1045	11/09/2002	7 200 000	24,6%
Programme pistes rurales	CMZ 1066	14/04/2003	4 000 000	13,7%
Appui Micro-crédit	CMZ 1061	12/10/2004	3 100 000	10,6%
Aide budgétaire macro-économique (I)	CMZ 1062	22/01/2002	1 500 000	5,1%
Aide budgétaire macro-économique (II)	CMZ 3002	31/01/2003	6 000 000	20,5%
TOTAL ⁷			29 300 000	100 %

Source : AFD

4.1.2 Le dispositif institutionnel du C2D

30. **Un dispositif complexe**⁸. La préparation et la mise en œuvre des C2D reposent sur un dispositif institutionnel complexe, associant une diversité d'acteurs aux cultures différentes, tant en France que dans le pays bénéficiaire. Ce dispositif comprend :

- **les acteurs gouvernementaux français** : le ministère de l'Economie et des Finances (MEF) et le ministère des Affaires étrangères (MAE), sont chargés de la négociation du C2D, avec l'appui technique de l'Agence française de développement (AFD). Après la signature du C2D par l'Ambassadeur de France, l'instruction des programmes et projets qui le composent est répartie entre l'AFD et le Service de Coopération et d'Action culturelle (SCAC) selon leurs compétences respectives. La gestion de la mise en œuvre du C2D est assurée par l'AFD, tandis que l'Ambassadeur de France coordonne les institutions françaises présentes dans le pays et parties au processus ;
- **les autorités du pays bénéficiaire** : les documents fondateurs du C2D ne précisent pas leur rôle aux différentes étapes de la négociation ou de la mise en œuvre. De toute évidence elles sont parties au processus de négociation du C2D, sont signataires de l'accord-cadre et des conventions d'affectation et sont les principales parties prenantes de la mise en œuvre des programmes et projets ;
- **la société civile et les collectivités locales** : elles sont associées, tant en France que dans le pays bénéficiaire, à la préparation et à l'exécution des C2D, essentiellement par le canal des structures de concertation mais elles peuvent l'être aussi comme partie prenante de certains projets ;

7) Le total du C2D varie quelque peu entre 29,3 et 29,9 millions d'euros. Les raisons de ces variations ne sont pas claires.

8) La note de doctrine publiée conjointement par le MEF, le MAE et l'AFD en mai 2002 est postérieure à la préparation du C2D Mozambique. A cette époque, la configuration du dispositif et les responsabilités des acteurs étaient toutefois déjà décrite dans deux notes du MEF/MAE de janvier et avril 2001, qui préfigurent la note de doctrine.

- des structures de concertation et de pilotage : en France, un Comité ad hoc PPTE MAE/MINEFI/AFD (devenu ensuite Comité de pilotage C2D), présidé par le MAE, est chargé d'orienter et de coordonner la préparation des C2D et d'assurer le pilotage de leur mise en œuvre. Dans le pays bénéficiaire, il est prévu de créer un Comité d'Orientation et de Suivi (COS), incluant les autorités françaises et celles du pays bénéficiaire, ainsi que les représentants de la société civile. Il doit donner son avis sur la préparation et le suivi de l'exécution des C2D.

31. Ce montage est spécifique au C2D et se juxtapose aux dispositifs de préparation et de mise en œuvre de l'Initiative PPTE, dont la France est elle aussi partie prenante. Il est prévu que les C2D soient en cohérence avec les Documents de Stratégie de Lutte contre la Pauvreté (DSRP), qui orientent la programmation des fonds PPTE. En revanche, il n'est pas prévu de dispositions particulières pour intégrer le dispositif des C2D dans les mécanismes de concertation gouvernement-bailleurs de fonds mis en place dans les pays bénéficiaires dans le cadre de l'Initiative PPTE, ou dans tout autre cadre de concertation.

32. Pour bien fonctionner, un dispositif aussi complexe a besoin d'une définition claire du rôle des acteurs à chaque étape, tant en France que dans le pays bénéficiaire. Il est aussi essentiel de s'assurer que les modalités proposées s'accordent avec l'environnement institutionnel du pays et, à défaut, de prévoir les aménagements nécessaires. Comment ce dispositif a-t-il été mis en œuvre au Mozambique ?

33. **Le dispositif institutionnel du C2D Mozambique.** Le peu de temps disponible pour lancer le processus du C2D au Mozambique explique en partie les caractéristiques du dispositif institutionnel mis en place, dont la configuration peut être résumée comme suit :

- **un rôle important de l'AFD dans l'identification des projets et programmes :** toute la partie du C2D affectée à des projets (soit environ la moitié du financement total) a été programmée en s'appuyant sur des projets déjà identifiés que l'AFD avait en pipeline. C'est le cas du Programme d'appui à la filière cocotier (identifié en 1996), du Programme Pistes rurales (qui devait venir en complément au projet de développement du coton que l'AFD finançait déjà dans la province de Sofala), du projet d'appui au micro-crédit (qui devait faire suite à une première phase déjà financée par l'AFD) et du Programme santé de Cabo Delgado (identifié en mars 2001). Cette approche a permis de mettre un programme rapidement sur pied et de satisfaire les nécessités de l'urgence. Elle a aussi permis à l'AFD de compenser une pénurie de ressources et de financer des projets qui, sinon, seraient restés dans ses cartons, faute de fonds pour les prendre en charge. Cette approche a cependant également eu pour conséquence que les autorités mozambicaines n'ont participé que très indirectement à la programmation du C2D ;

- **une participation limitée des autorités nationales dans la préparation du C2D :** les décisions sur la répartition du C2D entre aide budgétaire globale, aide budgétaire sectorielle et projets, de même que sur le contenu à donner aux volets aide budgétaire sectorielle et projets ont été des décisions unilatérales françaises. Certes, les points d'affectation retenus sont en harmonie avec les orientations générales du PARPA et ont été approuvés sans réserves par le Gouvernement. Les responsables sectoriels ont pris part au montage des différents projets sélectionnés, et certains de ceux-ci se sont inscrits dans le budget de l'Etat. Certaines actions étaient par ailleurs déjà mises en œuvre et appréciées du Gouvernement (cas du micro-crédit). Toutefois, il ne semble pas que les autorités mozambicaines aient été consultées sur leurs priorités sectorielles ou géographiques ni qu'il y ait eu un dialogue préalable sur le contenu à donner au C2D. Cette faible implication des autorités nationales dans la préparation du C2D résulte peut-être de l'urgence, mais elle reflète aussi le manque de précision apporté à la définition de leurs responsabilités dans les notes d'instruction ;

- **en France, un suivi du Comité de pilotage centré sur le décaissement :** le Comité de pilotage du C2D s'est réuni à raison de deux ou trois fois par an avec la participation de la Direction du Trésor, de la DGCID et de l'AFD, pour examiner le déroulement du C2D. Les compte-rendus des réunions montrent que le décaissement rapide des fonds versés sur le compte de la Banque du Mozambique constitue une préoccupation essentielle ;

• **au Mozambique, l'absence de Comité d'Orientation et de Suivi** : le COS n'a jamais été mis en place, les autorités mozambicaines ne souhaitant pas créer de structure nouvelle uniquement pour les besoins d'un mécanisme spécifique à la coopération avec la France, alors qu'il existait par ailleurs un dispositif de concertation avec les bailleurs de fonds. Ce dispositif très complet (voir para. 141) permet de développer un dialogue entre les bailleurs de fonds qui financent l'aide budgétaire et le Gouvernement sur l'amélioration de la gestion des finances publiques, et, plus généralement, sur la mise en œuvre du PARPA. La France, qui contribue à l'aide budgétaire à travers le C2D, participe à ce dispositif. Elle a aussi soutenu la création de l'Observatoire de la Pauvreté, qui réunit le Gouvernement, la société civile, le secteur privé et les bailleurs de fonds, et a un rôle consultatif dans le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du PARPA.. Toutefois, ces plates-formes de concertation n'ont pas été mises à profit pour développer un dialogue autour du C2D. Ainsi, le refus de mettre en place un COS, s'il était parfaitement justifié et facilement accepté par la France, n'a cependant pas été compensé par une autre forme de consultation. Le pilotage du C2D est donc resté largement une compétence de la France et le dialogue sur le C2D n'a pu trouver à s'exercer ;

• **une participation de la société civile centrée sur la mise en œuvre⁹** : en l'absence de COS ou de tout autre mécanisme qui aurait permis une concertation régulière de la société civile mozambicaine, celle-ci n'a pas participé à la préparation ni au pilotage du C2D. En revanche, le SCAC et l'AFD ont développé de bonnes relations avec le Groupe mozambicain de la Dette (GMD), une ONG spécialisée dans l'information, le suivi, la recherche et le lobbying sur les questions relatives à l'endettement et à l'utilisation des ressources publiques. Par ailleurs, diverses formules, qui sont passées en revue plus avant (voir para. 91), ont permis d'associer la société civile à la mise en œuvre et au suivi de certains points d'affectation. En France, il n'apparaît pas que la société civile française ait été associée aux réunions du Comité de pilotage, à l'exception de celle qui a marqué le démarrage de la présente mission. Le Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI) a effectué une mission d'information et de dialogue au Mozambique en juillet 2002¹⁰ ;

• **une excellente collaboration entre l'Ambassade et l'agence locale de l'AFD** : le C2D a favorisé un rapprochement entre le SCAC et l'AFD qui, sous la coordination de l'Ambassadeur, ont développé de fructueuses relations de collaboration. Celles-ci ont facilité le développement de synergies entre le C2D et diverses actions financées par le MAE, en particulier dans le domaine de la santé et de l'appui à la société civile¹¹ et, de l'avis des acteurs rencontrés sur place, ont facilité l'application de la réforme institutionnelle du dispositif de la coopération française en anticipant sur les changements qu'elle a déterminés ;

• **le manque de concertation avec les bailleurs de fonds** : la mission a pu constater le manque d'information des bailleurs de fonds sur le C2D, qui, quand ils connaissent l'existence du C2D, n'en perçoivent ni l'intérêt, ni les enjeux, ni la justification par rapport aux autres formules d'allègement de la dette (y compris celles qui ont été adoptées par la France par ailleurs - Initiative PPTE et annulations sèches). Ce défaut d'information provient en partie du fait que le dispositif du C2D n'a pas prévu d'échange ni de concertation avec les autres bailleurs de fonds dans un domaine pourtant étroitement lié à la coordination de l'aide.

9) Voir aussi la partie du rapport consacrée à la société civile, para. 90 et suivants.

10) HCCI et Dette et Développement, Observatoire de la participation de la France au processus d'allègement de la dette des pays pauvres, Rapport de mission au Mozambique, juillet 2002.

11) Voir aussi la partie du rapport abordant la cohérence entre le C2D et les autres appuis français, para. 61 et suivants.

4.2 Pertinence du C2D

34. **Quels objectifs ?** La note de mai 2001 qui définit les premiers principes de préparation et de mise en œuvre des C2D ne définit pas précisément les objectifs qu’il poursuit. Au contraire, la note de doctrine de 2002 identifie une multitude d’objectifs, dont la liste et la formulation diffèrent selon les chapitres. Dans un souci de clarté et pour faciliter le dialogue avec les Gouvernements bénéficiaires, les sociétés civiles et les autres bailleurs de fonds, il serait utile d’identifier avec précision les objectifs assignés au C2D et de les définir de façon uniforme.

35. Pour les besoins de l’analyse, on a retenu que le C2D répond à deux objectifs principaux : la réduction de la dette et la lutte contre la pauvreté. La pertinence du mécanisme C2D et des points d’affectation choisis au Mozambique est appréciée par rapport à ces deux objectifs. Elle est aussi examinée du point de vue de la rapidité des décaissements, de la visibilité et de la modernisation de l’aide française, qui sont aussi des objectifs secondaires, voire des modalités, visés par le C2D.

4.2.1 Réduction de la dette

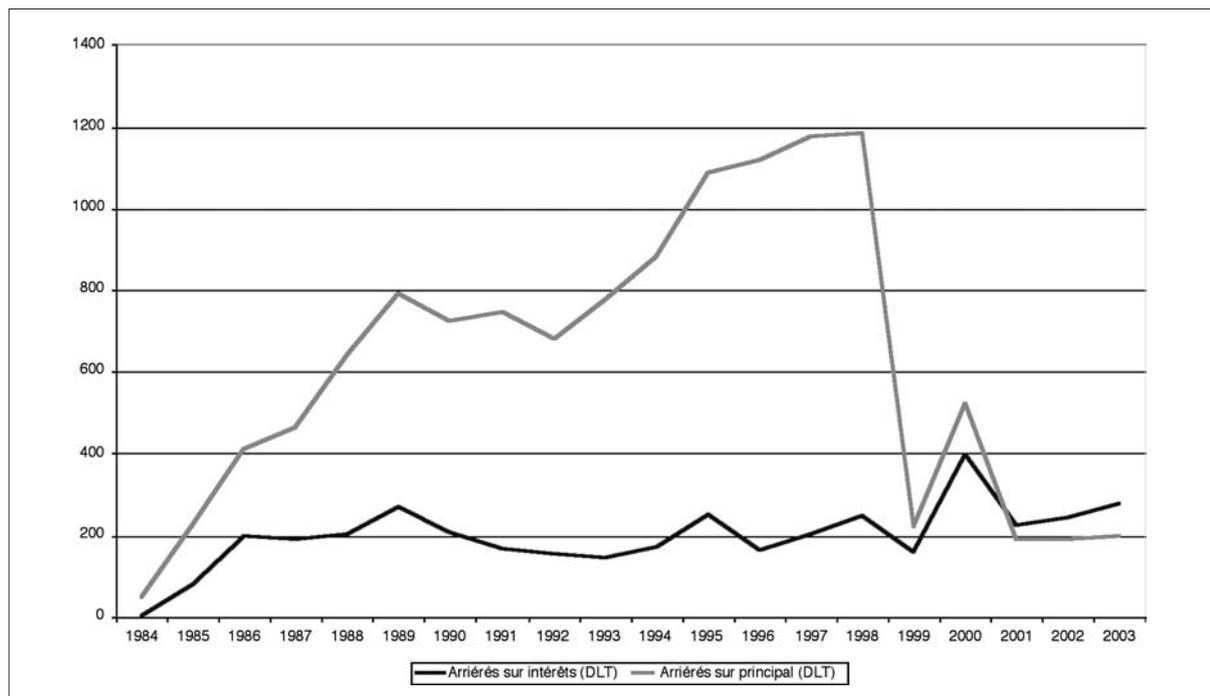
36. La décision de réduire la dette du Gouvernement mozambicain grâce au C2D était-elle pertinente ? Une réduction de dette est évidemment toujours la bienvenue pour un Gouvernement qui n’a pas la possibilité d’emprunter sur les marchés financiers internationaux. On peut néanmoins se poser la question de savoir à quelle logique renvoie l’idée d’annuler une dette soutenable, et se demander quelle est la lisibilité de l’action du Gouvernement français qui a procédé à des réductions de dette suivant des modalités très diverses.

37. **Le C2D contribue au désendettement du Gouvernement mozambicain.** Malgré son nom, le C2D n’est pas exactement un outil de désendettement, au sens d’une annulation “sèche” telle qu’elle est pratiquée par la plupart des créanciers bilatéraux pour les annulations de dette au-delà de PPTE. Au contraire la dette est maintenue et payée, ce qui permet le refinancement par dons. La dette se réduit donc grâce au C2D au fur et à mesure des remboursements, qui sont ultérieurement pris en charge par des dons. C’est pourquoi le C2D n’apparaît pas dans les statistiques comme une réduction de la dette du Mozambique, même s’il s’y apparente dans les faits (mais sous conditions, car le Gouvernement français n’est pas contractuellement tenu à poursuivre la réduction de dette après le contrat en cours). Comme l’ont souligné les interlocuteurs mozambicains, la perspective du refinancement agit comme une incitation à rembourser (il est d’ailleurs assorti d’un dispositif de sanctions analogue à celui des prêts classiques de l’AFD). Encore faut-il que ce mécanisme soit crédible.

38. Sur un plan technique, deux conditions sont nécessaires pour assurer cette **crédibilité** : que le remboursement ait lieu et que le Gouvernement français soit en mesure de rétrocéder la somme reçue. Le fait que le Mozambique ait été en état de rembourser ponctuellement tient notamment à l’importance de ses réserves de devises, un facteur qui peut ne pas se retrouver dans d’autres pays ni dans le futur. Le Gouvernement français n’a pas toujours été en mesure de rétrocéder la somme reçue dans les délais prévus, du moins au début (voir ci-après tableau 5). Le danger est qu’intervienne un gel budgétaire, qui s’étendrait aux subventions versées à l’AFD. Après les difficultés initiales, les transferts de fonds de la France vers le Mozambique ont été effectués dans des délais acceptables depuis 2004

39. **Fallait-il réduire une dette soutenable ?** Les différentes mesures prises sur un plan bilatéral ou multilatéral ont progressivement réduit la dette du Gouvernement mozambicain. Plusieurs de nos interlocuteurs ont souligné que le Gouvernement du Mozambique, malgré le poids élevé de sa dette extérieure, a toujours mis un point d'honneur à en assurer ponctuellement le service¹². Néanmoins, l'existence d'arriérés importants dans les données de la Banque mondiale (voir Graphique 1) jette un doute sur cette affirmation (mais cela peut s'expliquer aussi par la complexité de la dette mozambicaine, dont une partie avait été contractée auprès de l'ex-URSS).

Graphique 1 : Arriérés sur la dette à long terme (en millions d'USD)



Source : World Bank, Global Development Finance on line (21/09/2005)

40. Le Gouvernement mozambicain a retraité sa dette bilatérale en Club de Paris en 1984 et 1987 (traitement particulier), puis en 1990 (termes de Toronto), 1993 (termes de Londres), 1996 (termes de Naples), 1998 (termes de Lyon en flux), 1999 (termes de Lyon en stock) et 2001 (termes de Cologne). Les traitements de 1990 et 1993 impliquent déjà des réductions de dette. Les trois dernières restructurations s'inscrivent dans le cadre de l'initiative PPTE et impliquent de fortes réductions de dette de la part des créanciers bilatéraux (IMF & IDA & Republic of Mozambique, 2001).

41. Une grande partie de la réduction de dette est le résultat de la première initiative PPTE. Après la seconde initiative, la dette du Mozambique était revenue à des niveaux très faibles. La dette publique extérieure du Mozambique s'élevait à la fin 2000 à 5 125 millions de dollars US, soit 3 351 en VAN. La dette vis-à-vis de la France se montait à la même date à 478 millions de dollars, soit 9,3 % du total. Après les traitements au titre de l'initiative PPTE initiale, la dette mozambicaine à la fin de l'année 2000 ne représentait plus en termes de VAN que 1 208 millions de dollars, dont 103 millions de dette vis-à-vis de la France. Le principal créancier restait la Banque mondiale (27 %), suivie de la Russie (12 %) et de la France (8,6 %), le reste étant réparti entre un nombre élevé de petits créanciers, multilatéraux et bilatéraux.

12) Cette affirmation est toutefois en contradiction avec un montant élevé, mais décroissant, d'arriérés enregistrés par la Banque mondiale dans *Global Development Finance*.

42. Les projections effectuées par l'AID, le FMI et le Gouvernement mozambicain¹³ montraient que la dette était soutenable sous les hypothèses considérées¹⁴. Les chocs éventuels (réduction du taux de croissance et des exportations, endettement à des conditions moins concessionnelles) ne débouchent pas sur un dépassement des seuils retenus pour apprécier la soutenabilité à l'horizon étudié (2020) – même si les ratios d'endettement recommencent à croître lentement à partir de 2007 dans les scénarios les plus défavorables.

43. Evidemment, les décisions du G8 de 2005 d'annuler la dette envers le FMI, la Banque mondiale et la BAD rendent obsolètes ces projections et les analyses antérieures. Après ces annulations, la dette du Gouvernement mozambicain se réduira à très peu de chose.

44. L'initiative prise à l'époque par les créanciers bilatéraux peut donc sembler contradictoire avec la logique qui a présidé à la mise en œuvre de l'initiative PPTE. Il faudrait plutôt la considérer comme un pas en avant vers une annulation totale de la dette des PPTE. Néanmoins, elle apparaît plutôt à l'époque comme une volonté de ne pas continuer à gérer des créances réduites à peu de choses (la France faisant exception avec les C2D) plutôt que comme une volonté explicite d'aller vers l'annulation totale.

45. La décision du Gouvernement français d'annuler une dette déclarée soutenable peut pourtant se justifier si l'on considère que les calculs de soutenabilité sont toujours entachés d'une grande incertitude, surtout dans les pays à faible revenu sujets à des chocs importants (la France avait déjà rééchelonné certaines de ces créances en raison des inondations subies par le Mozambique en 2000).

46. **Multiplier les modalités de réduction de dette ?** En ce qui concerne la France, les réductions de dette accordées se situent essentiellement en dehors du cadre du C2D¹⁵. D'après le FMI, la réduction de dette française au titre de la première initiative PPTE fait passer la dette bilatérale en valeur nominale à la fin de l'année 2000 de 477,9 millions de USD à 126 millions environ (une réduction de 290 millions en VAN).

47. Initialement, il avait été prévu que les créances commerciales soient aussi intégrées au C2D, mais elles ont en fait été simplement annulées. En ce qui concerne le Mozambique, elles portaient sur 30 millions d'euros (contre 79 pour les créances au titre de l'APD)¹⁶.

48. Une des raisons pour lesquelles la modalité de refinancement par dons a été retenue tient au désir d'étaler le coût budgétaire des annulations de dette, ce qui n'est pas essentiel au Mozambique en raison de la faiblesse des montants en jeu, mais devient très important dans le cas des pays qui ont une dette importante à l'égard de la France (Cameroun, Côte d'Ivoire en particulier). Par ailleurs, une annulation pure et simple aurait dû recevoir l'aval du Parlement, et être inscrite spécifiquement au budget de l'Etat, alors que dans le cas du C2D, l'effort budgétaire demandé se dilue dans le budget au sein de l'accroissement général des subventions, ce qui est beaucoup plus souple.

49. Le résultat est que la lisibilité de l'action du Gouvernement français est faible¹⁷. Les Gouvernements bénéficiaires ainsi que les partenaires ont du mal à comprendre quelles sont exactement les créances qui font l'objet du C2D, et pourquoi elles font l'objet d'un traitement spécial.

13) IMF, IDA, Republic of Mozambique, 2001.

14) Il est intéressant de noter en passant que ces projections ne sont pas fondées sur le cadrage macroéconomique du PARPA, qui est jugé irréaliste en termes de croissance et de montant des dons.

15) A notre connaissance, la seule inscription de réduction de dette française pour le Mozambique en balance des paiements se situe en 1995 (12 millions d'euros).

16) Secrétariat conjoint du CICID 2001.

17) Il est donc inutile d'ajouter à la confusion, comme le fait le site www.france.diplomatie.fr qui parle d'"annulation de la totalité" de la dette du Mozambique envers la France après les inondations de 2000.

4.2.2 Lutte contre la pauvreté

50. **Priorités du PARPA.** Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (PARPA) définit les grandes orientations des politiques publiques de lutte contre la pauvreté. L'objectif est de réduire l'incidence de la pauvreté absolue de 70% en 1997 à moins de 60% en 2005 et moins de 50% à la fin de la décennie. Six domaines d'intervention prioritaires sont définis à cet effet : (i) éducation, (ii) santé, (iii) agriculture et développement rural, (iv) infrastructures de base, (v) bonne gouvernance et (vi) gestion macro-économique et financière.

51. De façon générale, les points d'affectation retenus pour le premier C2D s'inscrivent dans ces domaines d'intervention prioritaires et sont en accord avec leurs principaux objectifs, comme l'indique le Tableau 3 ci-après.

Tableau 3 : Points d'affectation du C2D et priorités du PARPA

Points d'affectation du premier C2D	Domaines d'intervention prioritaire du PARPA	Objectifs principaux des domaines d'intervention prioritaires du PARPA
Santé Cabo Delgado (I)	Santé	Amélioration des soins de santé primaire, développement du réseau de santé, renforcement des ressources humaines et amélioration de la planification et de la gestion du secteur
Lutte contre HIV/SIDA (I et II)	Santé	Assistance aux malades du VIH/SIDA
Filière cocotier	Agriculture et développement rural	Appui à la production agricole
Micro-crédit	Politiques macro-économiques et financières	Développement des services financiers, spécialement dans les zones rurales et les régions les plus pauvres
Pistes rurales	Infrastructures	Développement des marchés et de l'accès au réseau routier des districts conjuguant un potentiel économique élevé et une forte concentration de populations pauvres
Aide budgétaire	Tous	

52. La formulation somme toute très générale des priorités du PARPA a facilité cette articulation avec les points d'affectation du C2D, qui n'ont pas été sélectionnés à partir d'une analyse des besoins de financement prioritaires découlant du PARPA (ni des domaines insuffisamment financés, tels que la justice), mais plutôt, compte tenu de l'urgence évoquée ci-dessus, en s'appuyant sur le pipeline de l'AFD. La sélection a été proposée au ministère du Plan et des Finances, qui l'a entérinée. Aussi, si l'articulation avec les priorités générales du PARPA est réelle, d'autres aspects ont été moins pris en compte.

53. **Priorités géographiques.** Le PARPA ne privilégie pas de zones géographiques particulières, mais classe les onze provinces du Mozambique selon leur indice de pauvreté. Les projets qui composent le C2D recouvrent une grande hétérogénéité géographique. On peut pratiquement dire qu'à chaque projet correspond sa province. Les provinces ciblées correspondent en partie seulement aux provinces les plus pauvres :

- **Sofala**, qui doit accueillir le Programme routier, est la province la plus pauvre, avec un taux de pauvreté de 88% ;

- **Maputo ville**, qui accueille le volet urbain du Programme Microfinances est la province la moins pauvre, avec un taux de pauvreté de 48% ;
- **Cabo Delgado**, qui bénéficie du Programme santé (PISCAD) et le volet rural du Programme Microfinances, est la deuxième province la moins pauvre (taux de pauvreté de 57%), mais elle est aussi celle qui a le deuxième taux plus élevé de mortalité infantile et, excentrée, elle est plus délaissée par le pouvoir central.
- **Zambezia**, où était mis en œuvre le Programme d'appui à la filière cocotier, se situe dans une échelle moyenne : elle est la sixième province la plus pauvre sur un total de onze, avec un taux de pauvreté de 68%.

54. Cette diversité semble indiquer que le ciblage géographique n'a pas été l'une des principales préoccupations pour la sélection des points d'affectation/projets.

55. **Ciblage.** La note de doctrine prend en considération la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Toutefois, on ne trouve pas beaucoup d'indications dans les conventions d'affectation sur le ciblage ou l'intégration de groupes plus particulièrement défavorisés. Le PARPA n'est pas plus disert sur le sujet, et se limite à mettre en évidence le niveau plus élevé de la pauvreté en milieu rural (71% pour seulement 62% en milieu urbain). La revue conjointe du PARPA de mai 2005¹⁸ a d'ailleurs souligné que les réductions de pauvreté enregistrées en 2004 cachent des disparités sociales, géographiques ou de genre qui sont insuffisamment connues et qui devront mieux être prises en compte dans la formulation du PARPA II. En ce qui concerne le C2D, on note :

- **une concentration des projets en milieu rural**, où la pauvreté est la plus importante ;
- **des zones d'intervention relativement larges**, touchant des groupes de population importants (193 000 pour le Programme routier, 500 000 pour le Programme d'appui à la filière cocotier, potentiellement toute la province de Cabo Delgado pour le PISCAD) ;
- **pas de prise en compte des groupes plus défavorisés** : les conventions d'affectation ne prévoient pas de mécanismes particuliers pour aborder la réduction des inégalités ;
- **...sauf dans le Programme Microfinances** : toutefois le Programme Microfinances cible de fait les populations plus pauvres de par le type de produits financiers offerts (prêts unitaires moyens de 120 €) ;
- **faible prise en compte des disparités de genre** : deux projets visent spécifiquement une participation des femmes. Le Programme Microfinance a prévu de toucher une clientèle composée à 60% de femmes. Le Programme d'appui à la filière cocotier prévoyait de réserver aux femmes une partie des activités en matière de crédit et de transformation.

56. **Objectifs du millénaire.** On notera enfin que les objectifs de développement du millénaire ne constituent pas une source de référence pour le C2D, ni selon la doctrine, ni dans le cas particulier du Mozambique.

Rapidité des décaissements

57. **Pertinence.** La volonté d'éviter l'accumulation des fonds restitués sur le compte de la Banque du Mozambique est une préoccupation très présente dans les différentes notes sur le C2D, et elle est revue dans toutes les sessions du Comité de pilotage. Il s'agit également d'une préoccupation de la Banque du Mozambique. On peut s'interroger sur la pertinence de cet objectif. D'une part, parce que le rythme de décaissement des montants que la France verse sur le compte de la Banque du Mozambique dépend tout d'abord du calendrier d'exécution des points d'affectation. En ce qui concerne les projets, ce calendrier ne coïncide généralement pas avec celui des versements. Par exemple, si un versement est effectué en janvier mais que de janvier à mars, il est prévu dans le

18) Voir aussi para. 137.

projet de ralentir les activités parce que c'est la saison des pluies, ou de centrer les activités sur le renforcement des capacités, les décaissements seront faibles. Pour autant cela n'indique pas une mauvaise performance du projet ni un retard dans l'atteinte des objectifs. De façon plus générale, on peut se demander si la rapidité des décaissements est une condition de succès de la lutte contre la pauvreté : sera-t-elle plus efficace si les aides prévues sont décaissées rapidement ? Ne le sera-t-elle pas plutôt si elle est mise en œuvre dans le cadre d'un système viable et transparent de gestion des ressources publiques, dans lequel les décaissements sont faits en accord avec les calendriers fixés par les programmations nationales ?

58. **Une exigence partiellement satisfaite.** Si l'on reprend néanmoins l'exigence de décaissement rapide, on note que la sélection des points d'affectation n'y répond qu'en partie. Le Programme d'aide budgétaire et les aides budgétaires sectorielles (incluses dans les Programmes de lutte contre le SIDA) y satisfont le plus facilement, tout au moins pour les décaissements de la Banque du Mozambique vers les comptes correspondants. En revanche, il n'est pas sûr que les décaissements à partir de ces comptes s'effectuent avec la même rapidité. Le choix du Programme d'appui à la filière cocotier et du Programme Microfinance sont moins justifiés au regard de l'exigence de décaissements rapides, alors que tous les deux comprennent une forte composante de mobilisation sociale et de renforcement des capacités de groupements, qui requiert du temps et décaisse peu.

Visibilité de l'aide française

59. De l'avis général du côté des autorités françaises au Mozambique, le C2D a offert une grande visibilité à l'aide française, en dépit de la faiblesse des montants en cause, particulièrement à un moment où les ressources financées sur d'autres sources sont extrêmement réduites. Différents facteurs ont concouru à cette visibilité :

- **la multiplication des points d'affectation** : du point de vue de la visibilité, la fragmentation du C2D en sept points d'affectation a constitué un avantage. En effet, la signature de chaque convention a donné lieu à une couverture médiatique, qui a permis de mieux faire connaître les domaines d'intervention de l'aide française. La multiplication des points d'affectation a au moins eu pour effet de donner une impulsion significative à l'effort de communication ;
- **la concentration géographique des aides françaises : la dispersion géographique du C2D (quatre provinces couvertes) a été en partie compensée par une certaine concentration géographique** sur la province de Cabo Delgado. En effet, l'AFD y finance un projet de gestion des ressources naturelles, tandis que le MAE fournit une assistance technique à la Direction provinciale de la Santé. Cette conjonction des efforts sur la province de Cabo Delgado, qui résulte moins d'un effort propre au C2D (seuls le Programme Santé, un volet du Programme Microfinance et un volet du Programme de Lutte contre le SIDA sont mis en œuvre à Cabo Delgado), que d'un regroupement de différentes sources de financement, a également contribué à mettre en évidence l'aide française.
- **l'aide budgétaire** : c'est le C2D qui a permis à la France de financer un programme d'aide budgétaire et ainsi d'acquérir un ticket d'entrée au G-17, le groupe des bailleurs de fonds qui financent l'aide budgétaire et sont impliqués dans le dialogue avec le Gouvernement sur la lutte contre la pauvreté et la réforme de l'Etat. Dans le contexte du Mozambique, où les bailleurs de fonds assument un rôle croissant dans le développement des politiques et des systèmes de gestion des ressources publiques, la participation de la France au G-17 constitue un élément indispensable de la présence et de la visibilité de l'aide française ;
- **la participation active au dialogue politique.** La France a joué un rôle central au sein de la plate-forme de concertation du Fonds Médicaments pour que ce dernier prenne en charge le financement de médicaments anti-rétroviraux, qui lui a valu une reconnaissance et une visibilité particulières de la part des autres bailleurs de fonds contribuant au Fonds et, in fine, du Gouvernement mozambicain. Cet exemple démontre que la visibilité d'une action de développement peut reposer sur d'autres éléments que l'implantation géographique ou l'association avec un projet.

60. **Vers une nouvelle visibilité de l'aide française.** Le patchwork de points d'affectation du premier C2D, s'il a pu apporter une visibilité, s'est néanmoins rapidement révélé difficile à gérer. Le recentrage du deuxième C2D sur le secteur de la santé et l'affectation toute récente (septembre 2005) d'une spécialiste de la santé à l'agence de l'AFD marquent une amorce de concentration sectorielle et un souci de participer plus étroitement au dialogue sectoriel avec le Gouvernement. Cette concentration accrue pourra favoriser l'émergence d'une nouvelle forme de visibilité, fondée sur un rôle actif de la France au sein de la plate-forme de concertation du ministère de la Santé ainsi que sur une contribution au développement et au suivi des politiques sectorielles.

4.3 Cohérence du C2D

4.3.1 Cohérence interne : synergies avec les autres appuis français

61. **Formulation du C2D.** Le premier C2D a été formulé dans une situation d'urgence, dans laquelle l'une des priorités a été de choisir des secteurs ou des projets dans lesquels la France avait déjà engagé ou envisagé des appuis. Cette approche est en accord avec le Document stratégique pays établi par le MAE en juin 2001, qui recommandait de "concentrer [les] actions sur des zones géographiques bien délimitées, c'est-à-dire là où [la France] opère déjà ou bien là où [elle] dispose de relais". Elle a permis de développer des synergies entre les points d'affectation du C2D et des interventions appuyées par d'autres sources de financement françaises, c'est-à-dire :

- **la présence française dans le secteur de la santé** : la santé est un secteur traditionnel de l'aide française au Mozambique, qui figure parmi les secteurs d'intervention prioritaires inscrits dans le Document stratégique pays. A ce titre, la France a financé plusieurs postes d'assistants techniques sur FSP, tant à Cabo Delgado qu'à Maputo. Le C2D a pris le relais du MAE dans ce secteur, en s'appuyant sur cette présence française. Ainsi, c'est l'assistant technique chargé d'appuyer la gestion de l'hôpital de Pemba qui a piloté la formulation du Programme santé de Cabo Delgado, en collaboration avec les autorités provinciales et la direction de l'hôpital. De même, les assistants techniques spécialistes du traitement du SIDA, affectés aux hôpitaux de Maputo et de Pemba, ont facilité l'identification et la formulation du Programme de Lutte contre le SIDA ;
- **des projets d'investissement pré-existants** : le Programme routier complète le projet d'appui au développement de la culture cotonnière, financé par l'AFD dans la province de Sofala, en levant la contrainte de l'enclavement qui pénalisait la commercialisation de la production. De même, le Programme Microfinances a permis de financer une phase de transition, en attendant la formulation d'une deuxième phase plus complète, elle aussi sur C2D.

62. Cette approche réussie d'articulation du C2D avec les autres instruments de l'aide française a permis de minimiser les effets du gel de l'aide française en 2002 et 2003, en mettant à disposition des ressources nouvelles et en assurant une continuité avec les opérations déjà engagées. Il est regrettable toutefois que dans ce processus, le C2D a fini par jouer un rôle de substitution des autres sources de financement défaillantes, alors qu'il devait s'agir d'un instrument de financement additionnel.

63. **Cohérence avec les priorités sectorielles des C2D.** Les priorités sectorielles des C2D sont déjà définies dans la première note d'instruction. Il s'agit de l'éducation de base et la formation professionnelle, les soins de santé primaire et la lutte contre les grandes endémies, les équipements et infrastructures des collectivités locales, l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles. La note d'avril 2001 précise aussi que le choix sectoriel devra tenir compte des priorités contenues dans les Cadres stratégiques de réduction de la pauvreté (priorités nationales) et dans le document stratégique pays (priorités de l'aide bilatérale française). Cette double exigence de cohérence ajoute encore une différence par rapport au mécanisme normal de l'Initiative PPTE, dans laquelle les bailleurs s'alignent sur le DSRP sans y juxtaposer d'autres priorités. Cette distinction est contradictoire avec l'exigence d'appropriation, puisqu'elle limite un peu plus les choix du Gouvernement. Par exemple, le champ de la gouvernance, qui représente une part généralement

importante des DSRP, est exclue. De même, a priori, l'appui à la société civile pour qu'elle soit mieux à même de jouer son rôle dans la préparation et le suivi des C2D n'entre pas non plus dans les domaines d'affectation du C2D.

64. Le tableau ci-après montre les correspondances entre points d'affectation du C2D Mozambique et priorités sectorielles des C2D.

Tableau 4 : Priorités sectorielles du C2D et points d'affectation du C2D Mozambique

Points d'affectation	Priorités sectorielles des C2D
Programme Santé Cabo Delgado (PISCAD) Programme de lutte contre le SIDA	Soins de santé primaire et lutte contre les grandes endémies
Programme d'appui à la filière cocotier	Gestion des ressources naturelles (?)
Appui micro-crédit	-
Aide budgétaire	-

65. L'aide budgétaire est légitimée par la note de doctrine de 2002 qui encourage ce type de financement. En revanche, le projet d'appui au micro-crédit n'entre pas dans une priorité sectorielle du C2D, et l'on peut aussi se demander si le Programme d'appui à la filière cocotier est véritablement un projet de gestion des ressources naturelles. Il faut probablement voir dans cette cohérence imparfaite le reflet du gel budgétaire et de la pénurie de ressources qui ont conduit à financer par le biais du C2D des projets qui seraient autrement restés sans financement.

66. **Mise en œuvre du C2D.** Les synergies qui avaient été développées au stade de la formulation du C2D ont aussi été mises à profit lors de sa mise en œuvre. Ainsi l'assistant technique financé par le FSP à Cabo Delgado est aussi impliqué dans le suivi du Programme santé. En revanche, une tentative de placement d'un assistant technique du MAE au ministère du Plan et des Finances pour appuyer la mise en œuvre du C2D s'est soldée par un échec, le Gouvernement mozambicain n'ayant pas fait bon accueil à un expert dont la principale fonction était de suivre l'exécution d'un mécanisme financier propre à la France. Marginalisé au sein du ministère, l'expert a finalement été sous-utilisé et il a été mis fin à son contrat plus tôt que prévu.

67. **Malgré cette recherche de synergies avec les interventions passées de la coopération française, le C2D reste très dispersé, tant sur le plan géographique que sectoriel.** Il aurait sans doute été possible de rechercher à développer plus systématiquement les synergies internes au C2D. Par exemple, les pistes rurales auraient pu être construites en Zambésie (pour favoriser le succès du projet cocotier) ou à Cabo Delgado (pour atteindre plus facilement les bénéficiaires des actions de santé ou de micro-crédit). Des économies d'échelle auraient été ainsi rendues possibles, notamment en termes de suivi.

4.3.2 Cohérence externe

68. **Cohérence avec les priorités sectorielles.** La coïncidence avec les priorités sectorielles du PARPA a été examinée ci-dessus (para. 50). Par ailleurs, les points d'affectation relèvent de trois politiques sectorielles différentes :

19) The Kaya Kwanga Commitment: a Code of Conduct to Guide the Partnership for Health Development in Mozambique, July 2003.

- **santé** : les deux projets de lutte contre le SIDA s'inscrivent dans le cadre défini par le code de conduite devant orienter le partenariat pour le développement de la santé¹⁹, dont l'AFD est signataire, et par lequel les bailleurs s'engagent à utiliser les instruments nationaux de planification, budgétisation et évaluation pour la détermination et la gestion des priorités et des ressources du secteur de la santé. La formulation du PISCAD s'est appuyée sur le Plan stratégique de la santé ;

- **routes** : la formulation du programme de pistes rurales s'est inscrite dans le Programme national routier (PN3) et les routes à réhabiliter (dont une seulement a pu être financée, le coût du projet ayant été sous-estimé) ont d'abord été identifiées par l'Administration nationale des Routes ;

- **développement rural** : la demande de financement d'un projet de lutte contre la maladie du jaunissement mortel qui affectait les cocotiers de la région de Zambèzie a été faite par le ministère de l'Agriculture mozambicain. Bien que le projet ne s'inscrive pas dans le programme sectoriel de l'agriculture (PROAGRI - voir aussi para. 99), **il s'aligne sur les priorités sectorielles.**

69. En revanche, il n'existe pas de politique nationale de développement de la micro-finance. Toutefois, il n'est pas prévu d'appui institutionnel au Gouvernement en la matière, contrairement à ce qu'envisage la note de doctrine dans le cas où il n'existe pas de politique sectorielle.

70. **Cohérence avec les procédures nationales de programmation, de mise en œuvre et de suivi.** L'inscription des points d'affectation du C2D dans les procédures nationales de programmation, de mise en œuvre et de suivi varie suivant le type d'instrument considéré :

- **aide budgétaire globale** : c'est l'instrument qui garantit la cohérence maximale. L'aide budgétaire est financée par un groupe de 17 bailleurs de fonds, le G-17, qui ont signé avec le Gouvernement un protocole d'accord²⁰. Celui-ci souligne le rôle privilégié de l'aide budgétaire dans le renforcement des capacités nationales de gestion, l'harmonisation des approches des donateurs et l'efficacité dans l'allocation des ressources publiques. Il spécifie que la mise en œuvre du programme d'aide budgétaire est régie par les procédures nationales en matière de : (i) **planification** : elle s'appuie sur les priorités définies dans le PARPA, le Plan économique et social (PES) établi annuellement par le Gouvernement et le Cadre d'évaluation des performances (PAF) établi conjointement avec le G-17 ; (ii) **mise en œuvre** : les acquisitions de biens et de services sont régies par la législation mozambicaine ; (iii) **suivi** : il s'appuie sur les documents que le Gouvernement est tenu de présenter au Parlement (bilan du PES, rapports d'exécution budgétaires, comptes de l'Etat et rapports d'audit annuels) ainsi que sur un processus de suivi et de dialogue fondé sur deux revues annuelles de la performance du Gouvernement, conduites conjointement avec les bailleurs de fonds. Le programme d'aide budgétaire est assorti d'actions d'assistance technique, généralement financées hors budget, qui ont pour objectif de renforcer les capacités de l'administration publique en matière de gestion des ressources publiques. L'aide budgétaire globale financée à travers le C2D s'inscrit dans ce mécanisme général, sans toutefois être accompagnée d'un volet d'appui technique ;

- **aide budgétaire sectorielle** : cet instrument assure aussi une cohérence très élevée. A la différence de l'aide budgétaire globale, le choix du secteur financé est fait par le bailleur, mais, pour le reste, ce sont les procédures nationales qui s'appliquent intégralement pour la programmation, la mise en œuvre et le suivi des activités. Les deux projets de lutte contre le SIDA répondent, on l'a vu, à ces caractéristiques. Le premier projet consistait en une contribution budgétaire au fonds Médicaments du ministère de la Santé. Le second combine des appuis budgétaires au Fonds Médicaments et au Fonds des dépenses courantes du ministère de la Santé, ainsi qu'une petite composante d'appui à des ONG travaillant dans le secteur. Ce dernier volet échappe à l'aide budgétaire (probablement pour se donner les moyens d'expérimenter une approche nouvelle), mais il est mis en œuvre par le ministère de la Santé. L'insertion dans un programme d'aide budgétaire sectorielle, tout en permettant une majeure

19) The Kaya Kwanga Commitment: a Code of Conduct to Guide the Partnership for Health Development in Mozambique, July 2003.

20) Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Mozambique and the Programme Aid Partners for the Provision of Direct Budget and Balance of Payments Support, April 2004.

cohérence sectorielle, laisse néanmoins ouverte la possibilité pour un bailleur d'infléchir la politique sectorielle à travers le dialogue sur les politiques. Cela a été le cas dans le cadre du programme de lutte contre le SIDA, où la France a appuyé l'introduction de médicaments antirétroviraux, dont l'octroi fait maintenant partie de la politique nationale de lutte contre le SIDA ;

• **approche programme** : le PISCAD, dans le secteur de la santé, et le programme routier ont été conçus comme des projets, mais ils s'inscrivent dans une politique sectorielle, dans des mécanismes de concertation avec le Gouvernement et les autres bailleurs de fonds, et, en partie tout au moins, dans des fonds de financement communs. A défaut d'aide budgétaire sectorielle, on peut donc parler d'"approche-programme"²¹. Selon cet instrument, les modalités de préparation et de mise en œuvre associent la France et le Gouvernement mozambicain, mais suivent largement les procédures nationales. Ainsi, si l'initiative de la programmation est revenue à la France, la conception du PISCAD s'est appuyée sur le PARPA et le Plan stratégique de la santé, et la préparation du programme routier s'est inscrite dans le Programme national routier. La maîtrise d'ouvrage revient au ministère sectoriel concerné, mais les modalités de mise en œuvre sont mixtes. Elles se conforment aux procédures nationales (en particulier pour la programmation annuelle des activités, les circuits financiers, l'acquisition de biens et services, les audits annuels...), mais elles comportent aussi des spécificités propres, notamment pour la passation des marchés (avis de non objection de l'AFD). Le programme routier fait l'objet d'une inscription budgétaire, mais pas le PISCAD, dont le budget est seulement annexé au budget de l'Etat. On note par ailleurs que, dans la deuxième phase du PISCAD (financée dans le cadre du deuxième C2D), la maîtrise d'ouvrage de la Direction provinciale de la Santé est déléguée à une unité de gestion du projet (UGP) et met en place une instance spécifique au programme, le Comité de coordination et d'orientation. Alors que la DPS s'était acquittée de façon satisfaisante de ses responsabilités dans la première phase, on est curieusement passé, dans la seconde, à une approche beaucoup plus restrictive de la maîtrise d'ouvrage provinciale ;

• **aide projet** : le Programme d'appui à la filière cocotier et le Programme Microfinance ont été conçus comme des projets classiques, qui sont moins intégrés dans les procédures nationales. Le lien avec des programmes sectoriels est moins établi, la maîtrise d'œuvre est confiée à un opérateur chargé de la mise en œuvre de toutes les activités, la concertation avec les autres acteurs du secteur est limitée (par exemple elle n'implique pas d'autres bailleurs de fonds) et a lieu au sein d'une structure spécifique au projet. On peut voir dans ce montage moins responsabilisant pour les autorités mozambicaines l'un des facteurs qui a contribué au rôle important joué par l'AFD dans le déroulement de ces projets. Ainsi la décision de mettre fin au projet Cocotier a été prise unilatéralement par l'AFD, sans concertation avec le MADER, et l'AFD a également eu une implication très forte dans le suivi du programme Microfinances et dans la mise en place de la deuxième phase (y compris dans les retards qui l'ont affectée). Ces décisions unilatérales ont été mal comprises par les autorités mozambicaines, qui les ont néanmoins acceptées pour ne pas risquer de remettre en cause la coopération avec la France.

71. Le Tableau 5 ci-après montre que l'approche traditionnelle de l'aide projets concerne un bon tiers du montant total du C2D. Compte tenu du contexte dans lequel a été formulé le C2D (recours au pipeline de l'AFD pour aller vite mais aussi compenser la baisse des dotations budgétaires hors C2D), ce montant a été relativement contenu et l'on note en revanche que, malgré ce contexte, des formules mieux harmonisées avec les procédures nationales ont pu être trouvées pour les deux-tiers du portefeuille.

21) Voir aussi Les expériences d'alignement et d'harmonisation menées au Mozambique, DGCID/AFD, février 2005.

Tableau 5 : Répartition des financements du premier C2D selon les instruments de mise en œuvre

Points d'affectation	Instruments de mise en œuvre et montants (€)			
	Aide budgétaire globale	Aide budgétaire sectorielle	Approche programme	Projets classiques
Aide budgétaire	7 500 000			
Lutte contre le VIH/SIDA 1		1 000 000		
Lutte contre le VIH/SIDA 2		4 000 000		1 000 000
PISCAD 1			1 500 000	
Programme routier			4 000 000	
Appui filière cocotiers				7 200 000
Microfinance				3 100 000
TOTAL	7 500 000	5 000 000	5 500 000	11 300 000
	<i>26%</i>	<i>17%</i>	<i>19%</i>	<i>39%</i>

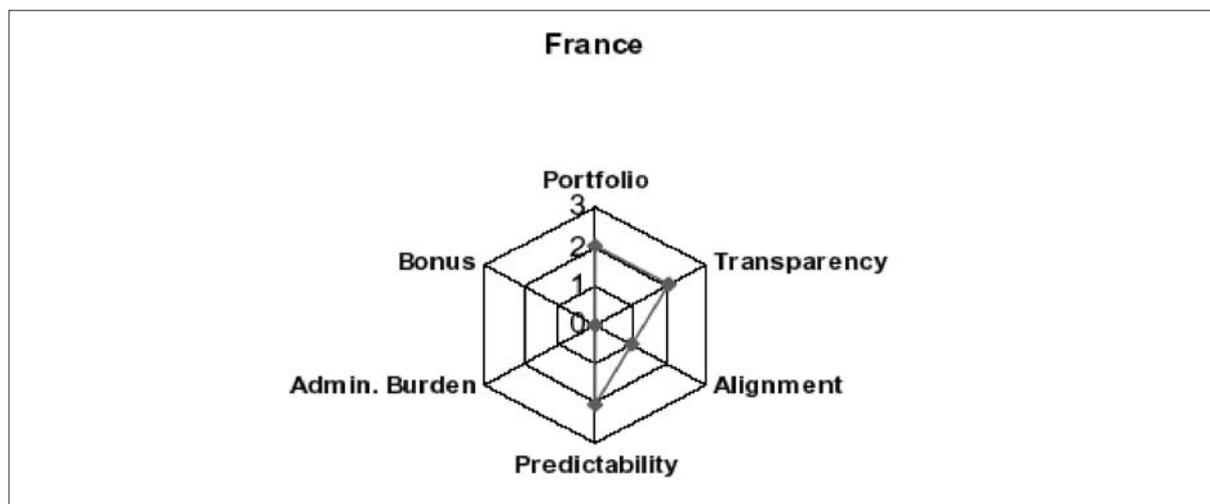
Source : AFD

72. La préférence pour des formules dans lesquelles la prise en charge par les autorités nationales est plus importante est légitimée par les orientations définies pour le C2D. Elle est aussi justifiée par les niveaux de rémunération de l'AFD pour la mise en œuvre des C2D, qui tombent à 3,5% jusqu'à 1,5 millions d'euros et à 1,5% seulement au-delà. Si on les compare aux taux de rémunération accordés à l'AFD sur ses financements habituels, les taux C2D se rapprochent plus du taux prévu pour la gestion de l'aide budgétaire (1%) que de celui qui s'applique à la gestion de projets (10%). Cette différence justifierait moins d'intervention de l'AFD dans la mise en œuvre des C2D.

73. Enfin, on notera qu'en accord avec le principe de reddition mutuelle des comptes inscrit dans le protocole d'accord sur l'aide budgétaire globale, le système d'évaluation des performances du Gouvernement a été complété par un dispositif semblable s'appliquant à la performance des bailleurs de fonds en matière d'harmonisation et d'alignement. Une matrice d'évaluation a été définie de commun accord entre le Gouvernement et ses partenaires en septembre 2004. Elle s'appuie sur des indicateurs annuels permettant de rendre compte de la prévisibilité de l'aide, de l'harmonisation et de l'alignement des procédures, de la diminution de la charge administrative du Gouvernement, de la transparence et du renforcement des capacités. Un classement des bailleurs de fonds sur la base de ces indicateurs a été établi pour la première fois en 2004²², dont il ressort que la France est huitième sur quinze. La figure ci-après montre la position de la France par rapport aux différents indicateurs retenus. Comme on le voit, la France est jugée favorablement dans les domaines de la prévisibilité de ses flux d'aide (multiyear arrangements), et parce que plus de 60 % de son aide est distribuée sous forme d'aide budgétaire. En revanche, le rapport souligne que la France n'a pas entrepris d'efforts en vue d'améliorer les capacités nationales. Il semble clair que les points positifs de cette évaluation sont en grande partie dus à l'existence du C2D.

22) Killick et al., 2005.

Figure 1 : Evaluation de la France dans le cadre du G-17



74. **Coordination avec les bailleurs de fonds.** La note d’instruction de mai 2001 ne place pas la coordination avec les bailleurs de fonds parmi les priorités du C2D. Elle indique toutefois que la France pourra prendre la responsabilité de la coordination des bailleurs de fonds pour un programme sectoriel. C’est plutôt la note de doctrine de mai 2002 qui inclut la coordination et l’harmonisation des approches avec les autres bailleurs de fonds parmi “les enjeux que représentent les C2D pour l’aide française”.

75. On peut s’interroger tout d’abord sur le choix du mécanisme lui-même pour satisfaire à cette préoccupation. En effet, de par sa spécificité et les circuits de financement et de gestion particuliers qu’il induit, le C2D s’inscrit en dehors des efforts de coordination et d’harmonisation des approches qui se sont récemment traduits par la Déclaration de Paris sur l’efficacité de l’aide au développement, signée par la France. Dans la mesure où celle-ci participait déjà à l’Initiative PPTE, une alternative plus soucieuse de la coordination avec les bailleurs de fonds aurait été d’utiliser ce même mécanisme pour l’ensemble de la dette annulée.

76. En ce qui concerne les modalités prévues pour la coordination avec les bailleurs de fonds au sein des différents points d’affectation qui composent le C2D, on peut à nouveau les classer suivant les types d’instruments :

- **appuis budgétaires** : la coordination est maximale dans le cadre des appuis budgétaires, qui s’appuient sur des mécanismes institutionnalisés de concertation gouvernement-bailleurs et de suivi conjoint. C’est l’AFD qui a été désignée par l’Ambassadeur à Maputo pour participer aux réunions de concertation avec le Gouvernement et aux réunions de coordination avec les autres bailleurs. Seul le secteur de la santé bénéficie d’une concertation de ressources françaises suffisante pour que la France puisse prétendre assumer le rôle de chef de file des bailleurs de fonds. Le personnel réduit dont dispose l’AFD ne l’a pas permis jusqu’ici. Toutefois, la récente affectation d’une spécialiste de la santé à l’agence de Maputo ouvre de nouvelles perspectives en la matière. On notera que le chef de file actuel des bailleurs du secteur de la santé est la Suisse, dont le programme au Mozambique est plus petit que celui de la France mais concentré sur un plus petit nombre de secteurs ;

- **approche programme** : la question de la coordination est traitée différemment dans le PISCAD et dans le programme routier. La première phase du PISCAD n'a pas prévu de mécanisme de coordination, mais la deuxième phase crée un Groupe de Coordination intersectorielle (GCI), présidé par la Direction provinciale de la Santé, qui comprend les partenaires non gouvernementaux et les bailleurs de fonds impliqués dans le secteur de la santé et dans l'alphabétisation des adultes dans la province de Cabo Delgado. Le GCI constitue un forum de discussion et de partage visant à promouvoir l'intégration, la cohérence et la complémentarité des actions des divers intervenants dans la province. Le GCI, qui vient tout juste d'être mis en place et a tenu sa première réunion en juillet 2005, constitue donc un mécanisme de coordination et de concertation propre à un projet, mais qui a vocation à être institutionnalisé ;
- **aide projet** : la coordination avec les bailleurs de fonds n'apparaît pas comme une préoccupation dans le montage de ces projets.

4.4 Efficacité du C2D

77. Critères d'évaluation. La mesure de l'efficacité s'intéresse à la comparaison entre les objectifs assignés et les résultats obtenus. Or ni la note d'instruction de mai 2001, ni la note de doctrine de mai 2002 ne définissent clairement les objectifs du C2D et les résultats attendus. Deux objectifs principaux se dégagent de ces documents, la lutte contre la pauvreté et la réduction de l'endettement. La mesure selon laquelle le C2D y contribue est analysée sous le chapitre consacré à l'impact. Pour évaluer l'efficacité du mécanisme, on s'est plutôt appuyés sur les objectifs secondaires du C2D, c'est-à-dire ceux qui devraient permettre au C2D de jouer un rôle de modernisation de l'aide française. Ces objectifs secondaires comprennent : (i) la prévisibilité de l'aide ; (ii) la rapidité de décaissement ; (iii) la coordination des institutions d'aide française ; (iv) le dialogue avec la société civile et les autorités locales ; (v) l'appropriation ou l'alignement des approches avec les procédures du Gouvernement ; (vi) le renforcement de l'aide budgétaire. L'analyse ci-après passe en revue la mesure dans laquelle le premier C2D du Mozambique a permis de satisfaire ces différents objectifs.

4.4.1 Prévisibilité de l'aide

78. En principe, les sommes qui viendront abonder le compte C2D de la Banque du Mozambique sont tout à fait prévisibles, puisqu'elles correspondent à l'échéancier de la dette.

En pratique, les choses sont un peu différentes. Il se pourrait par exemple que le Gouvernement du Mozambique connaisse des retards de paiements, soit en raison de difficultés budgétaires, soit par manque de trésorerie en devises. Ceci n'a pas été le cas durant le premier C2D, tous les remboursements ont eu lieu à bonne date.

79. Du côté français, les choses ne sont pas automatiques non plus. Il se peut qu'en raison d'un gel budgétaire, ou de tout autre problème de procédure, les montants reçus au titre du service de la dette ne puissent être reversés par l'AFD (sous forme de subvention). Comme l'indique le tableau ci-après, c'est ce qui s'est passé pour les huit premières échéances, dont le refinancement est intervenu entre un et trois mois après le paiement par la Banque du Mozambique. Il s'agissait là d'un début fâcheux, qui a certainement conduit à décrédibiliser le mécanisme. Par la suite, ce problème a été mieux géré, et le délai prévu de quinze jours entre le paiement et la restitution a été respecté.

Tableau 6 : Echéances du service de la dette et dates de restitution

Date de l'échéance	Date de la restitution	Montant
Octobre 2001	01/02/2002	4 015 230
Avril 2002	31/05/2002	3 949 683
Septembre 2002	30/12/2002	1 314 576
Octobre 2002	30/12/2002	3 796 033
Mars 2003	24/06/2003	1 147 349
Avril 2003	30/06/2003	3 619 622
Septembre 2003	18/11/2003	1 136 779
Octobre 2003	13/01/2004	2 883 182
Mars 2004	05/04/2004	1 122 540
Avril 2004	18/05/2004	2 860 952
Septembre 2004	27/10/2004	1 111 020
Octobre 2004	11/11/2004	2 835 206

Source : AFD, Banque du Mozambique

4.4.2 Rapidité de décaissement

80. Le tableau ci-après présente les montants crédités et débités (hors commissions) sur le compte C2D de la Banque du Mozambique. En termes de crédit, il s'agit donc des sommes qui ont été reversées par l'AFD au Gouvernement du Mozambique sur le compte spécial de la Banque du Mozambique. Le montant de la première année est gonflé par le dernier versement de 2001, qui n'a été crédité qu'en 2002. Inversement, l'année 2003 est faible, car le dernier versement de 2003 n'a été restitué qu'en 2004. Comme on le voit, les montants décaissés sont très faibles au début, et, après le rattrapage de 2003, demeurent en 2004 à un niveau inférieur aux montants crédités.

Tableau 7 : Montants restitués et montants décaissés sur le compte C2D de la Banque du Mozambique

	2002	2003	2004
Montants restitués (crédit)	13 075 523	5 903 750	10 812 899
Montants décaissés (débit)	2 583 696	8 785 197	6 877 073

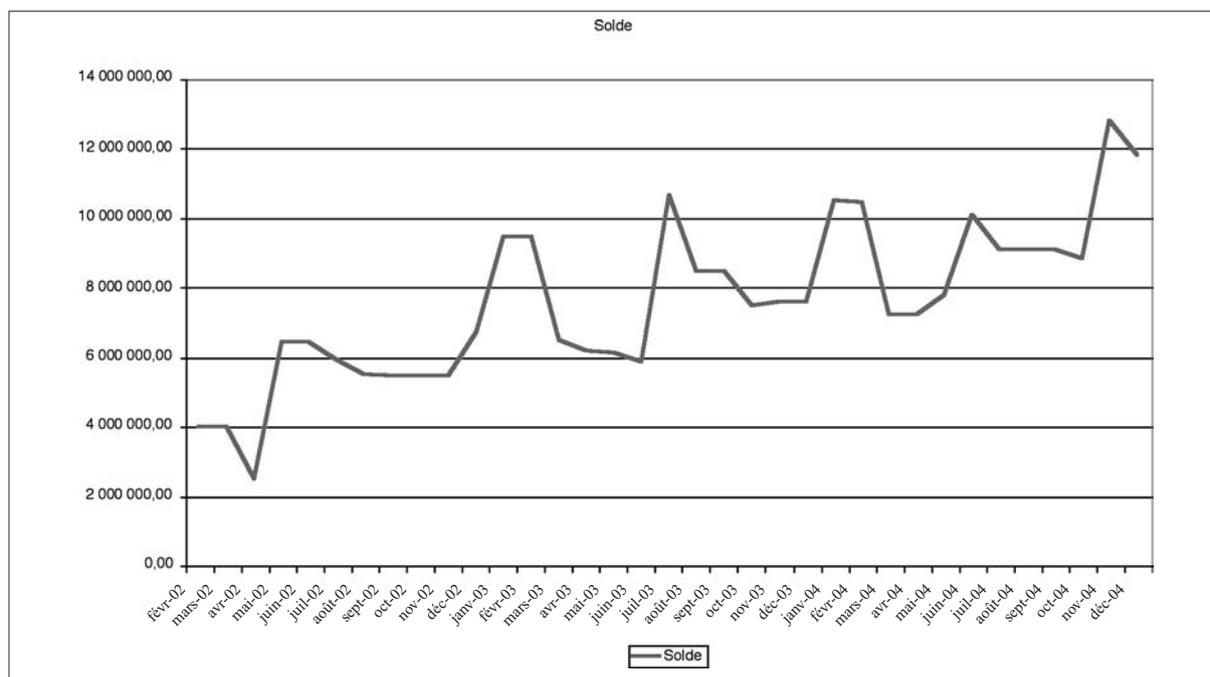
Source : AFD, Banque du Mozambique

81. Comme le montre Graphique 2, les décaissements n'ont pas été très rapides pendant les trois années du C2D, ce qui se traduit par une croissance continue du solde du compte C2D à la Banque du Mozambique. Celle-ci a exprimé sa préoccupation devant cette situation, et il avait été décidé que le montant du compte "devra être impérativement ramené d'ici à la fin du premier C2D à un montant maximal de 6,5 millions d'euros (soit un peu plus d'une échéance)"(TD du 19/10/2001). Cette

décision n'a pu être appliquée. Néanmoins, des décaissements assez importants en début 2005 ont permis de réduire progressivement le solde. Fin juillet 2005, il ne dépassait plus 8 millions d'euros.

82. Il est clair que le mécanisme du C2D ne garantit nullement une adéquation entre encaissements et décaissements. Le rythme des remboursements de la dette n'a aucune raison de coïncider avec celui des décaissements des différentes activités (il se pourrait d'ailleurs que les décaissements soient trop rapides, et assèchent complètement le compte, ce qui poserait un problème de trésorerie).

Graphique 2 : Solde du compte C2D à la Banque du Mozambique



Source : AFD, Banque du Mozambique

83. L'analyse peut être menée de manière plus détaillée, en étudiant les décaissements par point d'application. Le Tableau 8 présente les données sur les sommes disponibles et sur celles qui ont été décaissées. Comme on pouvait s'y attendre, les montants alloués sous forme d'aide budgétaire globale ou sectorielle ont été totalement décaissés pendant la période du 1^{er} C2D. C'est également le cas de l'aide programme accordée à la santé dans la région de Cabo Delgado (le montant négatif du solde final est probablement dû au fait que le dernier décaissement a eu lieu sur la dotation du second C2D). En revanche, le programme de pistes rurales n'a presque pas entamé sa dotation, et le projet cocotier, avant sa clôture, n'a décaissé que 65 % de sa dotation.

84. Il faut noter cependant que ce bilan reste partiel. Il devrait se poursuivre par une analyse des décaissements sur les comptes de l'aide budgétaire globale et de ceux des fonds communs, pour juger si ce mode de financement est efficace en termes de développement, et non seulement sur le plan de la rapidité des décaissements.

Tableau 8 : Décaissements par points d'application (en €)

Points d'affectation	Date	Tirage	Montants
Aide budgétaire			
<i>Montant budgété (convention)</i>	22/01/2002		7 500 000,00
Aide budgétaire	01/04/2002	1 500 000,00	
Aide budgétaire II - 1ère tranche	06/03/2003	3 000 000,00	
Aide budgétaire II - 2ème tranche	27/02/2004	3 000 000,00	
<i>Solde</i>			0,00
Santé Cabo Delgado			
<i>Montant budgété (convention)</i>	15/04/2002		1 500 000,00
Santé "Cabo Delgado" - caisse d'avance	22/07/2002	550 000,00	
Santé "Cabo Delgado" - Fonds médicaments	30/08/2002	400 000,00	
Santé "Cabo Delgado" - Avance ALTER	11/09/2002	66 848,00	
Santé "Cabo Delgado" - 2 ^{ème} prest. ALTER	11/09/2002	66 848,00	
Santé "Cabo Delgado" - caisse d'avance	31/03/2003	282 606,00	
Santé "Cabo Delgado" - 3 ^{ème} prest. ALTER	16/05/2003	66 848,00	
Santé "Cabo Delgado" - 4 ^{ème} prest. ALTER	04/07/2003	66 848,00	
PISCAD "DPS Cabo Delgado"	28/06/2004	552 386,00	
<i>Solde</i>			-552 384,00
Programme cocotier			
<i>Montant budgété (convention)</i>	11/09/2002		7 200 000,00
Cocotier "AI & DEVELOPPEMENT"	26/05/2003	13 249,00	
Cocotier "CIRAD"	13/06/2003	240 000,00	
Cocotier "SOFRECO"	15/08/2003	2 115 646,00	
Cocotier "SOFRECO"	11/02/2004	48 625,40	
Cocotier "CIRAD"	02/04/2004	13 692,73	
Cocotier "SOFRECO"	09/04/2004	62 369,13	
<i>Solde</i>			4 706 417,74
Programme de lutte contre le /SIDA			
<i>Montant budgété (convention)</i>	09/10/2002 et 09/07/2003		6 000 000,00
Fonds Médicaments - Plan strat.lutte HIV/SIDA	03/01/2003	1 000 000,00	
SIDA - Gastos correntes	20/10/2003	1 000 000,00	
SIDA - Fonds médicaments	16/10/2003	1 000 000,00	
SIDA - MSF LUXEMBURG	14/04/2004	250 000,00	
SIDA - MSF SUISSE	14/04/2004	250 000,00	
SIDA - FUNDO MEDICAMENTOS	09/12/2004	1 000 000,00	
SIDA - MSF LUXEMBURG	23/12/2004	250 000,00	
SIDA - FC Provincial (ex-Gastos correntes)	21/07/2004	1 000 000,00	
SIDA - MSF SUISSE	08/10/2004	250 000,00	
<i>Solde</i>			0,00
Pistes rurales			
<i>Montant budgété (convention)</i>	14/04/2003		4 000 000,00
PISTES - Avance "FONDS ROUTIER"	19/03/2004	200 000,00	
<i>Solde</i>			3 800 000,00
Micro-finances			
<i>Montant budgété</i>	12/10/2004		3 100 000,00
<i>Solde</i>			3 100 000,00

85. **Un objectif ?** Le constat du faible taux de décaissement sur les projets conduit à s'interroger sur les objectifs mêmes du C2D. Pourquoi le décaissement rapide est-il considéré comme un impératif ? Comme on le sait, les actions de développement s'inscrivent souvent dans une durée qui se chiffre en dizaine d'années plutôt qu'en mois, surtout lorsqu'elles comprennent des éléments complexes comme la sensibilisation ou la mobilisation des acteurs locaux. Le C2D peut alors être un instrument unique de programmation de ces actions, à condition de ne pas s'en tenir à la durée de trois ans qui est évidemment trop courte (comme le montre le fait que le second C2D ait déjà été totalement "pré-empté" par les actions entreprises au cours du premier).

4.4.3 Coordination des institutions d'aide française

86. **Au Mozambique.** La coordination des institutions d'aide française a bien fonctionné au niveau local. Il reste toutefois difficile de dire dans quelle mesure cette bonne coordination tient au dispositif lui-même, ou plutôt aux personnes qui l'ont mise en œuvre.

87. **Avec Paris.** En revanche, la coordination paraît beaucoup moins harmonieuse entre les organismes français présents au Mozambique et les sièges parisiens. Il existe pourtant une délégation assez avancée au niveau local. Par exemple, l'agence locale de l'AFD n'a pas à demander l'avis du siège pour donner son avis de non-objection sur les décaissements. En revanche, les interventions du siège sur le suivi des projets semblent assez lourdes et parfois surprenantes et un certain nombre de décisions auraient probablement été différentes si elles avaient été prises au niveau local.

4.4.4 Dialogue avec les autorités locales

88. **Aide budgétaire.** Le dialogue avec les autorités locales s'est renforcé grâce à la participation au dialogue instauré dans le cadre du G-17 et du Comité de coordination sectoriel du secteur santé. Ce dialogue s'est avéré représenter une lourde tâche, en raison de la multiplication des réunions et de la diversité des sujets abordés. Le travail a été coordonné à ce niveau entre le poste et l'agence de l'AFD, de manière assez informelle et plutôt en fonction des disponibilités que des attributions conférées par la doctrine. Ce dialogue a permis aux représentants français de suivre les dossiers en cours. Il a également permis de faire pencher la balance en faveur de positions au départ minoritaires. Le cas le plus net est celui de l'introduction des médicaments ARV, qui s'est effectué par un mélange de dialogue et de conditionnalité sur les sommes apportées par la France au fonds SIDA. Encore une fois, il convient de souligner que ces avancées ont été possibles grâce à l'aide budgétaire et non grâce au C2D en tant que tel. Le C2D n'a fait dans ce cas que fournir le financement.

89. **Projets.** En revanche, le dialogue est resté plus limité dans le cas des projets, comme l'ont montré les positions unilatérales adoptées par la France dans le cas du projet d'appui à la filière cocotier et du programme Microfinance.

4.4.5 Dialogue avec la société civile et les autorités locales

90. **Ce qui est prévu.** Jusqu'ici, la participation de la société civile à la mise en œuvre de l'aide française a surtout pris la forme de contrat d'opérateurs, dans le cadre de l'exécution de projets. Le C2D introduit une approche novatrice, qui, selon la note d'instruction de 2001, prévoit "l'association, selon des modalités adaptées, de la société civile à la mise en œuvre et au suivi du C2D". Le Comité d'Orientation et de suivi (COS) qui doit être mis en place pour donner un avis sur la préparation et le suivi de l'exécution des C2D²³ est ouvert aux représentants de la société civile (y compris les ONG du Sud et du Nord œuvrant dans le pays) et des collectivités locales.

23) Voir sous 4.1 - Le dispositif institutionnel du C2D.

91. **Disparition du COS et formules de substitution.** On a vu que le COS n'a pas été mis en place au Mozambique, essentiellement en raison de la position du Gouvernement mozambicain, opposé à la constitution d'une structure particulière à la coopération française, dans un contexte caractérisé, d'une part, par les efforts des bailleurs de fonds d'harmoniser leurs approches et, d'autre part, par l'insuffisance de ressources humaines qualifiées du côté mozambicain. Les autorités françaises ont accepté ces raisons sans difficulté.

92. Avec la disparition du COS, la participation de la société civile au pilotage du C2D est également passée à la trappe, et avec elle, l'une des principales innovations du C2D. Cependant, la reconnaissance du rôle de la société civile dans le pilotage de l'instrument a probablement contribué à susciter un nouvel intérêt pour cet acteur, et diverses formules ont été mises en œuvre en vue de favoriser une participation, fut-ce indirecte, de la société civile à la mise en œuvre et au suivi du C2D. Ces formules comprennent :

- **le soutien à l'Observatoire de Pauvreté et au G-20** : créé en avril 2003, ce forum de concertation réunit le Gouvernement, la société civile, le secteur privé et les bailleurs de fonds, et a un rôle consultatif dans le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du PARPA. Le niveau national a été complété en 2005 par des observatoires provinciaux, dont Cabo Delgado est un des plus actifs. Pour pouvoir participer activement à cette nouvelle structure, la société civile a constitué une plate-forme de représentation regroupant des organisations très variées (ONG, associations, organisations socio-professionnelles, institutions religieuses et académiques...), le G-20. Le G-20 prépare un rapport annuel, qui propose une analyse qualitative de la pauvreté et formule des recommandations au Gouvernement. Il est soutenu par DFID, DCI (Irlande), NOVIB et la Kellogg's Foundation. Il affirme recevoir "le soutien moral" de la France, au même titre que celui des autres membres du G-17, et y attache une grande importance. De fait, l'appui manifesté par les bailleurs de fonds a contribué à l'accueil positif réservé par le Gouvernement aux contributions de la société civile. Le G-20 estime que ses recommandations sont prises en compte dans la préparation du PARPA II. L'attribution au G-20 de l'animation de conseils consultatifs sur la pauvreté dans les 128 districts du pays est également un signe de l'engagement du Gouvernement dans le dialogue avec la société civile. Pour autant, l'Observatoire de la Pauvreté (tout au moins au niveau national) ne s'intéresse aujourd'hui qu'au suivi global de la lutte contre la pauvreté, sans entrer dans le détail de chaque coopération. Ainsi, les débats de l'Observatoire de Pauvreté en 2003 intéressaient majoritairement des questions générales : prise en compte des zones rurales, renforcement de la décentralisation, appui à l'émergence du secteur privé national... Par ailleurs, l'Observatoire de la Pauvreté n'aborde pas encore les questions liées à la gestion des ressources publiques et à l'endettement. Il paraît donc peu probable qu'il puisse jouer un rôle, tout au moins dans l'immédiat, dans le suivi du C2D ;

- **l'appui au Grupo moçambicano da Dívida** : le Groupe mozambicain de la dette (GMD) a été créé en 1996. Ce réseau d'organisations de la société civile a pour mission de promouvoir une gestion soutenable de la dette et une utilisation plus rationnelle et transparente des ressources publiques, à travers des actions d'information, de formation, de recherche et de lobbying. Le GMD a été mis en contact avec la coopération française en 2002, à travers une mission conduite au Mozambique par l'Observatoire de la participation de la France au processus d'Allègement de la dette des pays pauvres²⁴. La France a attribué un petit appui institutionnel au GMD, et a participé à ses forums de discussion, qui, depuis 2003, réunissent des acteurs gouvernementaux, le Parlement, la société civile et les bailleurs de fonds. Une information sur le C2D a été présentée à cette occasion. Le GMD regrette cependant que le C2D ait été appliqué au Mozambique sans consultation des acteurs de la société civile et souhaite pouvoir débattre de la mise en œuvre de ce mécanisme avec des responsables des sièges parisiens. Malgré l'accent mis sur la participation de la société civile, les missions françaises de négociation et de revue du C2D au Mozambique n'ont pas rencontré de représentants du GMD, ni d'autres organisations de la société civile ;

24) Voir : Observatoire de la participation de la France au processus d'Allègement de la dette des pays pauvres, Rapport de mission au Mozambique, juillet 2002, Haut Conseil de la Coopération internationale et Dette et développement.

• **les structures de pilotage des projets** : une plate-forme de concertation associant tous les acteurs de la santé de la province de Cabo Delgado, y compris la société civile, a été mise en place dans le cadre du PISCAD. Le Groupe de coordination intersectoriel doit favoriser la cohérence et la complémentarité des actions des divers intervenants dans la province, et a vocation à devenir une structure provinciale pérenne. Par ailleurs, des représentants des producteurs étaient membres du comité de pilotage du Programme d'appui à la filière cocotier. Il reste à examiner de plus près la mesure dans laquelle les positions exprimées par les représentants de la société civile dans ces structures sont véritablement prises en compte. Ainsi, la défense du Programme d'appui à la filière cocotier par les représentants des producteurs ainsi que l'exposé de leurs intentions de renforcement de la filière en s'appuyant sur le dispositif du projet n'ont pas empêché la clôture pratiquement unilatérale du projet par la France ;

• **le recrutement d'ONG comme opérateurs** : dans le cadre du Programme SIDA, des ONG du Nord (MSF Suisse, MSF Luxembourg) ont assuré la mise en œuvre d'un volet de prise en charge des personnes vivant avec le VIH/SIDA, en collaboration avec des associations locales. Par ailleurs, une ONG locale a été recrutée dans le cadre du Programme d'appui à la filière cocotier, mais son contrat a été résilié en raison d'une prestation jugée insatisfaisante. La part des ONG dans la mise en œuvre du C2D reste faible : elle a porté sur un total de 1 011 000 €, soit 3,4 % du montant global du C2D.

93. **Contraintes.** L'étendue de ces "formules de substitution" a certainement été contrainte par :

• **la faible structuration de la société civile mozambicaine**²⁵ : l'émergence d'une société civile organisée est un phénomène récent, qui voit le développement conjoint, en milieu rural, d'une multitude de petites organisations communautaires de base et, en milieu urbain, d'ONG désireuses de s'investir dans le développement socio-économique. De façon générale les organisations de la société civile sont encore fragiles : elles sont sous-équipées, disposent de peu de personnel qualifié et sont fortement dépendantes de l'aide extérieure ou du Gouvernement. Des réseaux thématiques (sur le SIDA, la lutte contre la drogue, le soutien aux enfants...) et généralistes (LINK, TEIA...) ont été mis en place. S'ils sont encore faiblement organisés et souffrent d'une coordination insuffisante, ils occupent une place croissante dans le dialogue politique et, avec le soutien des bailleurs de fonds, commencent à se faire entendre du Gouvernement ;

• **une décentralisation très limitée** : le COS devait inclure aussi la participation de représentants des collectivités locales. Or au Mozambique, la décentralisation ne concerne encore que 33 districts urbains (sur 128 au total). Le reste du territoire, essentiellement rural, demeure soumis à un système d'administration centralisée. Dans ce contexte, la participation de représentants des collectivités locales au COS n'aurait pas eu le rôle de représentation de la société civile qui lui est dévolu par la doctrine.

94. Ainsi, pour le moment, la participation de la société civile mozambicaine au suivi du C2D reste très limitée, aucun mécanisme n'ayant vraiment remplacé la disparition du COS. Il serait dommage néanmoins de renoncer à une implication plus importante, qui devait constituer l'un des signes distinctifs du C2D, alors que le Gouvernement fait aujourd'hui preuve d'une grande ouverture au dialogue avec ces nouveaux interlocuteurs. Des solutions alternatives doivent être recherchées, qui soient compatibles avec le contexte mozambicain, et qui soient susceptibles de recueillir l'adhésion des organisations de la société civile. Des propositions sont faites en ce sens au chapitre des recommandations.

4.4.6 Appropriation

95. Selon la note de doctrine, l'appropriation du C2D par le pays est assurée par trois modalités complémentaires : (i) son inscription dans le cadre du DSRP ; (ii) l'inscription des points d'affectation dans les programmes sectoriels ; (iii) l'inscription des financements dans le budget de l'Etat. On pourrait y ajouter aussi la participation de la société civile à sa préparation.

25) Voir l'étude très complète financée par le SCAC : Homerin, Janaína, Les organisations de la société civile au Mozambique : des acteurs en mouvement, juin 2005.

96. **Inscription dans le cadre du PARPA et dialogue avec le Gouvernement.** Les points d'affectation retenus s'inscrivent tous, on l'a vu, dans le cadre des objectifs généraux du PARPA. Toutefois, le PARPA ne fournit qu'un cadre général de planification, qui demande à être traduit en politiques sectorielles, en programmes d'investissement, en systèmes de gestion et de suivi. Ce processus de mise en œuvre du PARPA doit être soutenu par les bailleurs de fonds, qui, à travers le dialogue avec le Gouvernement, peuvent contribuer à dégager les priorités, orienter l'affectation de leurs ressources vers des domaines de concentration définis conjointement, et développer des approches communes qui minimisent le fardeau administratif du Gouvernement et évitent la dispersion des efforts.

97. La préparation du C2D ne s'est pas inscrite dans une telle approche. Même si la sélection des points d'affectation proposée par la mission de négociation a rencontré une adhésion totale, on peut regretter qu'elle se soit appuyée sur une approche plutôt unilatérale, au lieu de résulter d'une concertation avec le Gouvernement.

98. En revanche, la mise en œuvre de certains des points d'affectation a ouvert la France à ce dialogue. Ainsi, le programme d'aide budgétaire a permis de prendre part directement à la concertation sur la mise en œuvre du PARPA ainsi que sur l'affectation des ressources publiques aux secteurs prioritaires de lutte contre la pauvreté. Au niveau sectoriel, le Programme de lutte contre le SIDA a également donné accès à la France à la plate-forme de concertation du secteur de la santé, qui constitue l'une des premières priorités du PARPA.

99. **Insertion des points d'affectation dans les programmes sectoriels.** Il existe au Mozambique trois programmes sectoriels (*Sector Wide Approach - SWAp*) proprement dits, c'est-à-dire pour lesquels : (i) il existe une stratégie et une politique sectorielles ; (ii) un programme annuel et un cadre de dépenses à moyen terme sont établis annuellement et sont cohérents avec le cadre macro-économique du pays ; (iii) le Gouvernement est engagé dans un dialogue régulier avec les bailleurs de fonds qui soutiennent le programme sectoriel. Ces programmes sont mis en œuvre dans les secteurs de la Santé (PROSAUDE), de l'agriculture (PROAGRI) et l'éducation. L'approche suivie pour le C2D est mixte. **Dans le domaine de la santé**, elle privilégie l'inscription dans le programme sectoriel, en appuyant les orientations du Plan stratégique du secteur de la santé, en contribuant aux fonds multi-bailleurs mis en place (fonds PROSAUDE d'aide budgétaire sectorielle, fonds Médicaments, Fonds commun provincial), et en participant à la plate-forme de concertation gouvernement-bailleurs. En revanche, il ne semble pas que l'inscription dans le PROAGRI ait été une préoccupation pour les points d'affectation liés au **secteur agricole** (Appui à la filière cocotiers et, en partie, Microfinance). La possibilité de financer le Programme d'appui à la filière cocotier à travers le PROAGRI n'a pas été retenue, la chaîne des dépenses n'étant pas suffisamment maîtrisée par le Ministère de l'Agriculture (MADER). On peut objecter toutefois que le mode de financement du PROAGRI I comprenait diverses formules, permettant aux bailleurs peu désireux de s'engager dans l'aide budgétaire sectorielle de contribuer néanmoins au PROAGRI à travers des fonds affectés. L'inscription du Programme d'appui à la filière cocotier aurait donné à la France l'accès aux plate-formes de concertation et aurait peut-être renforcé le dialogue avec le MADER sur la mise en œuvre du Programme, qui n'a pas été sans problème. Enfin, **le domaine des infrastructures** a été choisi parce qu'il existait un Fonds routier et que ce mécanisme était vu comme un moyen de renforcer la maîtrise des interventions du secteur par l'Administration nationale des routes (ANE) ainsi que coordination.

100. **Inscription des financements dans le budget de l'Etat.** Le Programme d'aide budgétaire et les contributions budgétaires affectées effectuées dans le cadre des Programmes de lutte contre le SIDA font, de par leur nature, l'objet d'une inscription au budget de l'Etat. Parmi les projets classiques, seul le Programme d'appui à la filière cocotier prévoit l'inscription au budget de l'Etat parmi les engagements souscrits par le pays. Une étude est actuellement en cours, sous l'égide du FMI, pour proposer les moyens de canaliser toutes les ressources publiques à travers le budget de l'Etat, de façon que ce dernier devienne le principal instrument d'allocation des ressources publiques. La tendance à développer aides budgétaires globale et sectorielles et l'intégration

progressive des processus de planification sectorielle devront aussi contribuer à progressivement réduire la part des ressources non-inscrites dans le budget.

101. **Participation de la société civile à la préparation du C2D.** La société civile n'a pas participé à la formulation du C2D, ni en France, ni au Mozambique et n'a été informée que tardivement de la mise en œuvre du C2D. En s'appuyant sur les bonnes relations établies avec le GMD ainsi que sur les nouvelles structures de participation au dialogue politique (Observatoire de la Pauvreté et G-20), la France devrait rechercher conjointement avec les organisations de la société civile les moyens de les associer plus étroitement au suivi des C2D en cours et à la formulation du troisième C2D.

4.4.7 Renforcement de l'aide budgétaire

102. Le C2D a permis de financer une aide budgétaire à la fois globale (7,5 millions d'euros) et sectorielle (6 millions d'euros), sur les trois ans 2002-2004. Cela représente certainement une expérience intéressante pour l'aide française, d'autant que la chaîne de dépenses est assez loin d'être totalement sécurisée. L'informatisation de la chaîne des dépenses publiques à travers la mise en place du SISTAFE doit prochainement remédier à cet état de choses.

103. **Une contribution marginale.** Comme le montre le Tableau 9, l'Etat mozambicain est encore très dépendant financièrement des apports extérieurs, même si la situation s'améliore progressivement en raison des bonnes performances réalisées. En 2001, le montant des dons était encore supérieur aux recettes publiques. En 2004, les dons (y compris la remise de dette PPTE, qui figure à part), représentaient 63 % des recettes publiques. Si on y ajoute les prêts nets, les contributions extérieures représentaient le même montant que les recettes. Les dons représentaient 33 % des dépenses publiques, et les contributions extérieures 53 % des dépenses publiques.

Tableau 9 : Tableau des Opérations Financières de l'Etat, en millions d'euros

	2001	2002	2003	2004
Recettes	517	551	557	580
Dépenses courantes	564	615	619	655
Dépenses en capital	644	555	506	432
Prêts nets	132	156	18	36
Ajustement	-6	10	-17	-11
Solde global	-830	-766	-603	-554
Dons	574	458	411	346
projets	384	307	253	213
non projets	190	150	158	133
Emprunts	170	269	203	239
projets	89	115	105	123
non projets	81	154	97	116
Amortissement	-17	-22	-22	-23
Remise de dette PPTE	28	25	9	17
Investissement à l'étranger				
Financement local	75	37	4	60

Source : IMF(2005), calculs des auteurs.

Le Tableau 10 montre que la contribution apportée par le C2D reste tout à fait marginale, avec moins de 2% du total du financement extérieur net, et moins de 3 % des contributions extérieures hors projets. Néanmoins, les ressources apportées par le C2D représentent un niveau important par rapport à la ligne “remise de dette PPTE”, mais cette ligne est curieusement faible dans le TOFE mozambicain, et elle ne représente probablement qu’une partie de la réduction de dette (il reste difficile de comprendre pourquoi la remise de dette diminue aussi brutalement en 2003).

Tableau 10 : Décaissements du C2D en proportion de (%)

	2002	2003	2004
Total financement extérieur net	0,4%	1,5%	1,2%
Total dons et prêts hors projets	0,8%	3,4%	2,8%
Total dons hors projets	1,7%	5,6%	5,2%
Total de la remise de dette PPTE	10,5%	97,9%	41,3%

Source : IMF(2005), calculs des auteurs.

4.5 Efficience du C2D

104. Il s’agit dans cette partie d’analyser la relation entre les résultats atteints et les coûts encourus par les différents intervenants.

105. Pour la *partie mozambicaine*, le C2D génère des coûts à plusieurs niveaux.

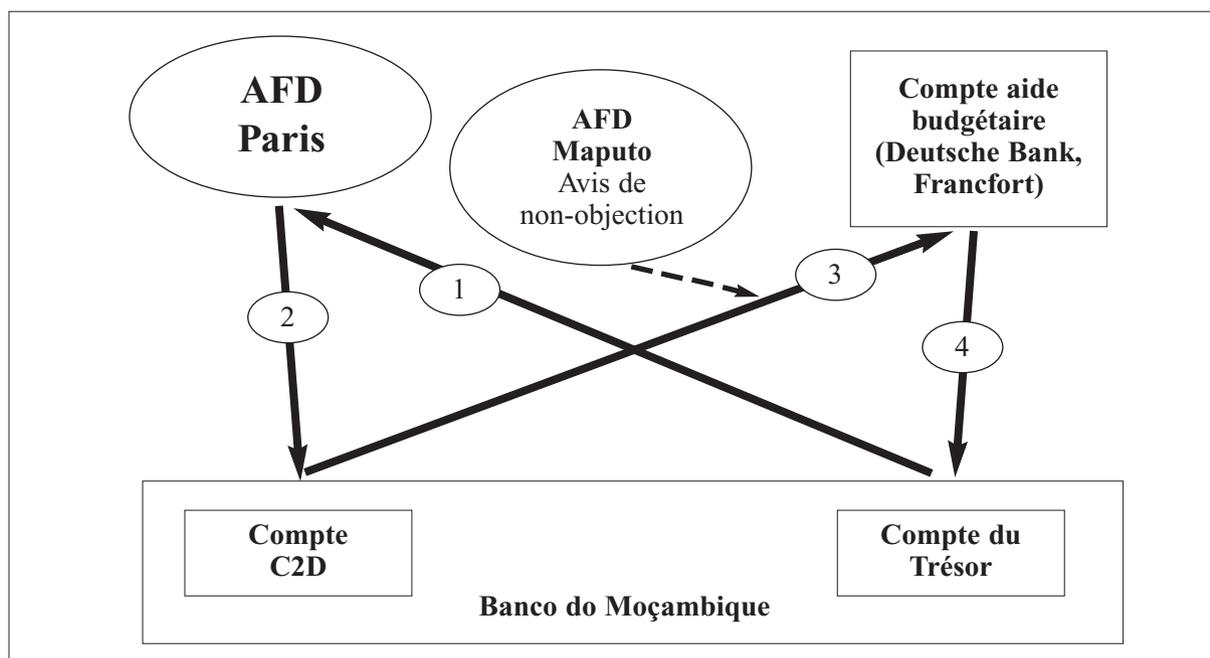
106. **Efficience administrative.** Le C2D nécessite le respect de procédures spécifiques, ce qui crée une charge pour la partie mozambicaine. Cette charge est jugée peu importante aussi bien au niveau de la Banque du Mozambique qu’au niveau du Ministère des Finances, compte tenu du petit nombre d’opérations de décaissement. Mais cela ralentit les opérations, surtout au niveau du Ministère des Finances, compte tenu du petit nombre de cadres qualifiés et des multiples occupations des responsables (ce qui pose des problèmes, notamment en cas de double signature).

107. Il faut cependant penser que cette procédure s’ajoute à de nombreuses autres utilisées pour d’autres opérations de dette, notamment par l’OPEP (qui a mis en place une procédure assez proche du C2D, mais avec un “*front loading*” des remboursements futurs) et par d’autres bailleurs de fonds, principalement hors Club de Paris.

108. En ce qui concerne l’aide budgétaire, le circuit retenu est particulièrement complexe, (Figure 3). Comme on le voit, pour revenir dans le compte du Trésor mozambicain d’où il est parti, l’argent doit transiter deux fois par l’Europe, ce qui prend environ deux mois. Rien n’est prévu à notre connaissance pour tenir compte du risque de change pendant la période (actuellement la réévaluation progressive du metical fait perdre des montants en monnaie locale au Trésor mozambicain).

109. Il en va de même au niveau des projets : l’intégration du projet de micro-finance dans le C2D, par exemple, allonge la durée des décaissements de un à deux mois par rapport à la période où il s’agissait d’un projet classique.

Figure 3 : Le circuit de l'aide budgétaire globale



110. **Efficienc e financière.** Le coût résulte notamment de l'immobilisation de fonds en devises durant environ un mois par an (deux fois quinze jours à raison de deux échéances par an). L'immobilisation de 10 millions d'euros durant un mois représente environ 30 000 euros de coût d'opportunité. A cela s'ajoutent les coûts de transferts de fonds proprement dits.

111. Dans un premier temps la Banque du Mozambique a prélevé des montants de commissions d'un montant élevé et peu justifié (voir annexe 6.8). Suite aux interventions de la partie française, ces prélèvements ont pratiquement cessé. Lorsqu'ils se sont produits sporadiquement par la suite, ils ont été remboursés rapidement.

112. Il n'en reste pas moins que les sommes immobilisées par le Gouvernement ne sont pas rémunérées (contrairement à ce qui se passerait si le compte C2D était intégré au compte unique du Trésor en voie de création).

113. Pour la *partie française*, le premier C2D a probablement entraîné des coûts élevés, qu'il est difficile de chiffrer précisément (coût de gestion par l'agence AFD à Maputo, de la gestion par le poste, du suivi au niveau de l'AFD et de ses ministères de tutelle).

114. **Coût du C2D.** Ce coût élevé est difficile à interpréter. Il résulte aussi du fait qu'au même moment, les autres sources budgétaires de l'aide française se sont tariées. Comme le montre le Tableau 11, l'AFD en 2002 et 2004 n'a pas effectué d'autres engagements que ceux du C2D.

Tableau 11 : Engagements de l'AFD sur le Mozambique (prêts et dons, en millions)

	2001	2002	2003	2004
Hors C2D	10,4	0	36	1,4
C2D	3	18,2	22,6	13
Proparco	15	0	21	0
Total	28,4	18,2	79,6	14,4

Source : agence AFD, Maputo.

115. Cela ne signifie évidemment pas que le C2D représente la totalité de l'activité de l'agence de l'AFD à Maputo, en raison de la durée des projets et des retards dans les décaissements. Le Tableau 12 montre comment se sont répartis les décaissements au niveau de l'AFD (en prenant en compte les décaissements effectifs sur le C2D et non les sommes restituées, qui peuvent pourtant être considérées comme des décaissements du point de vue de l'AFD puisqu'elle sont placées sur le compte spécial de la Banque du Mozambique). Comme le montre ce tableau, les décaissements sur le C2D sont devenus de plus en plus importants, pour représenter en 2004 près de 70 % des décaissements (ce qui traduit, avec retard, la faiblesse des autres engagements notés plus haut).

Tableau 12 : Décaissements de l'AFD sur C2D et sur les autres activités (euros)

	2002	2003	2004
Décaissements hors C2D	15 105 079	13 517 031	3 000 026
Décaissements C2D	3 583 696	8 047 515	6 724 137
Total	18 688 775	21 564 546	9 724 163
% C2D	19,2%	37,3%	69,1%

Source : agence AFD, Maputo.

116. A ces coûts pour l'agence s'ajoutent les coûts des missions qui ont identifié, suivi et évalué les différents points d'affectation (annexe 6.9, sur laquelle ne figure ni la mission du HCCI ni la mission d'évaluation du C2D). Il est possible d'estimer grossièrement leur coût à 400 000 € (y compris le coût d'opportunité du travail des fonctionnaires, estimé sur la base de celui des consultants), coût qui n'intègre pas celui du travail des personnels de l'AFD, du MAE et de la Direction du Trésor à Paris. Il ne s'agit évidemment pas du coût du dispositif C2D en tant que tel (hors points d'application), qui ne comprendrait que les deux missions de négociation et de revue, la mission HCCI de 2002 et la mission d'évaluation.

117. Une grande partie des coûts imputés sont des coûts fixes, qui se seraient partagés entre plusieurs activités si des dotations plus importantes avaient été accordées à l'aide au Mozambique. Comme cela a déjà été signalé, le premier C2D a été mis en œuvre dans une période de restriction budgétaire particulièrement forte pour le budget français de l'aide au développement.

118. De plus, dans le cas de pays dans lesquels l'aide française est réduite, le coût de la coopération est nécessairement élevé étant donné la présence de coûts fixes considérables. Ces coûts doivent alors être appréciés dans l'optique du maintien ou non d'une **présence française significative**.

119. **Coordination avec Paris.** La complexité du dispositif français est contre-productive. Même si tout se passe bien au niveau de la coordination locale des institutions françaises, le problème se pose en ce qui concerne la coordination avec Paris. Une autonomie de gestion est consentie à l'agence locale de l'AFD en matière financière (avis de non-objection) mais les décisions les plus importantes concernant les projets relèvent des sièges parisiens, alors même que le suivi quotidien s'effectue sur place.

120. **Durée.** Une perte d'efficacité était prévisible si l'on s'en tenait à une application stricte du principe de contrat tri-annuel. En effet, la renégociation du contrat et le renouvellement des actions prévues consomment du temps et de l'argent. La gestion en fait a été beaucoup plus souple, comme le montre le sur-engagement du premier C2D et la signature de contrats avec les opérateurs sur des durées plus longues que trois ans. Il n'empêche qu'une occasion unique a sans doute été perdue de pouvoir programmer des interventions sur une durée très longue.

121. **Dispersion.** L'efficacité du premier C2D a été réduite par la grande dispersion des actions prévues, tant sur le plan sectoriel que géographique. Comme cela a été préconisé, et fait par la suite, une plus grande concentration aurait permis d'améliorer le suivi, de réduire les coûts, de renforcer le dialogue avec le Gouvernement et de spécialiser davantage les cadres chargés du suivi. Elle aurait également permis de disposer de montants plus conséquents sur un nombre d'interventions moins important mais aux effets plus significatifs. Par exemple, il aurait été possible de réaliser les trois routes initialement prévues dans le Programme routier, et non seulement l'une d'entre elles. Ou, inversement, il aurait été possible d'entreprendre aussi la construction de l'hôpital de Montepuez, dans la région de Cabo Delgado, ce qui aurait permis de soulager l'hôpital de référence de Pemba.

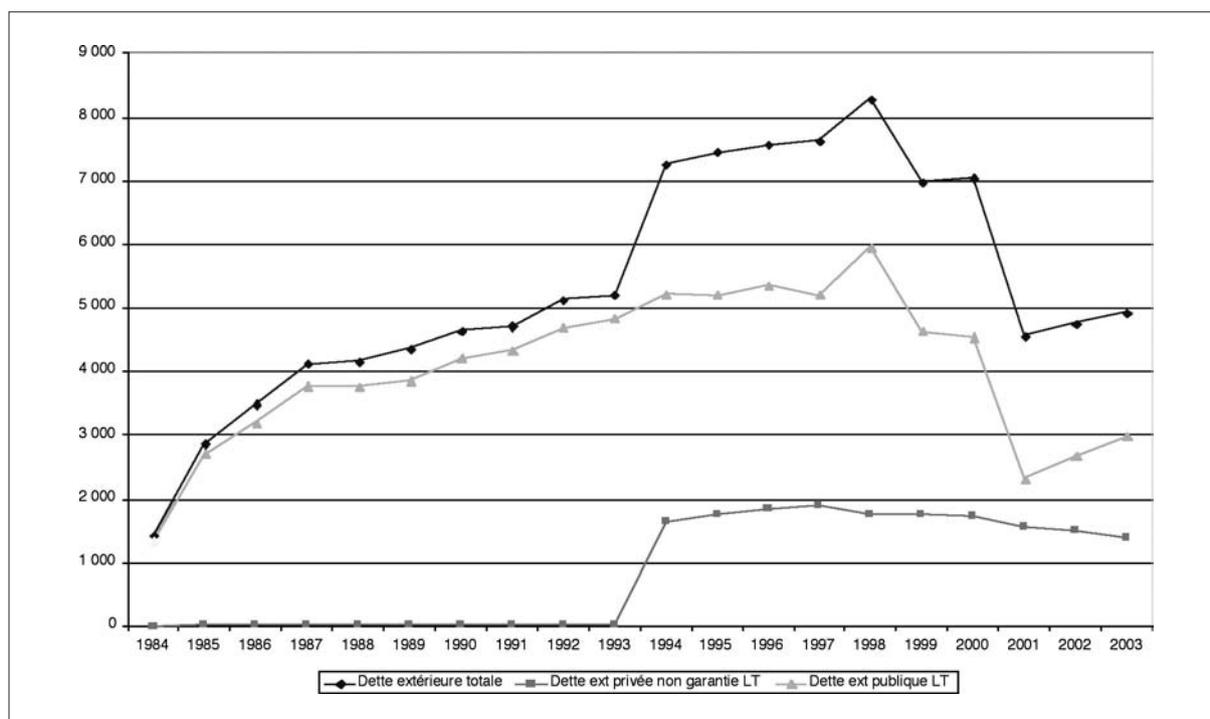
4.6 Impact du C2D

122. On pouvait s'attendre à ce que le C2D contribue à réduire l'endettement du Mozambique, tout en accroissant l'aide française (additionnalité). Cet apport devait également soulager les finances publiques et la balance des paiements du Mozambique. Du côté français, le C2D est vu comme un outil de modernisation du dispositif d'aide.

4.6.1 Contribution à la réduction de l'endettement

123. Le Graphique 4 montre que la dette extérieure globale du Mozambique s'est sensiblement réduite depuis 1998. Contrairement à beaucoup de PPTE, la dette extérieure comporte une part de créances privées non négligeable, qui n'a pas été réduite significativement par les processus en cours.

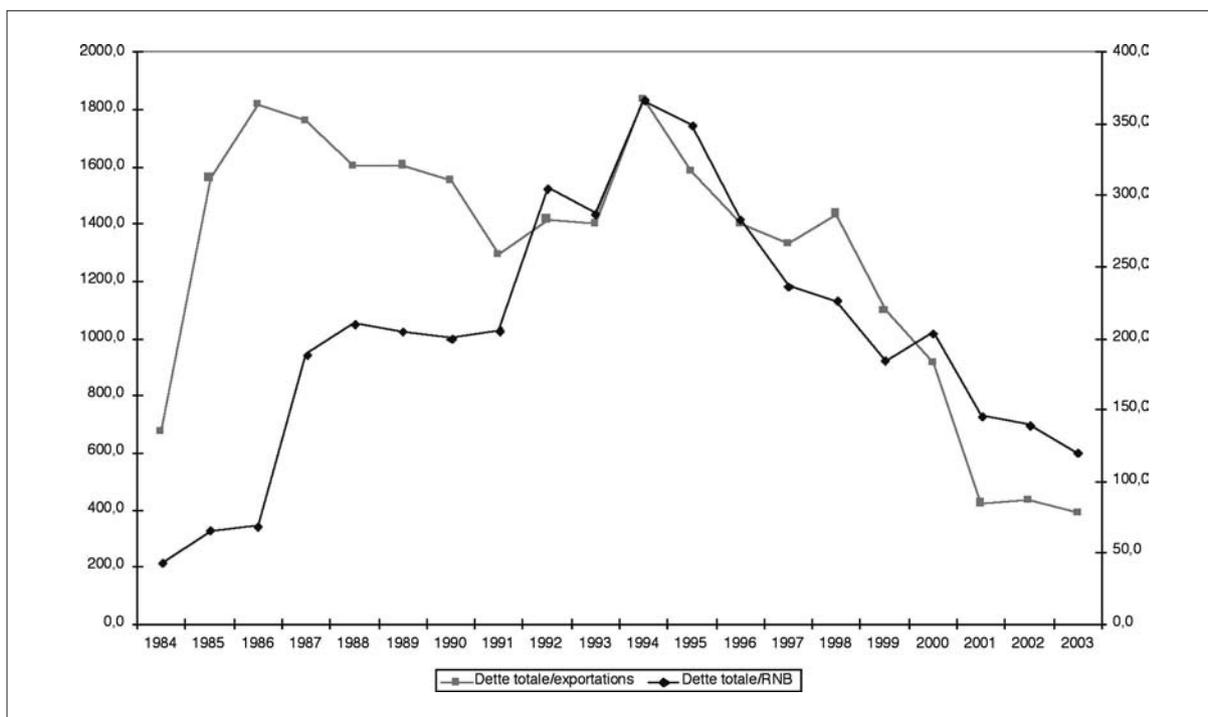
Graphique 4 : Dette extérieure du Mozambique, en millions d'USD



Source : World Bank, *Global Development Finance on line* (7/9/2005)

124. Le désendettement du Mozambique est encore plus manifeste lorsqu'on se réfère aux ratios d'endettement (graphique 5) Même si les niveaux de 2003 restent assez élevés, ils marquent une baisse très sensible par rapport aux niveaux atteints en 1994 (il faut toutefois prendre en considération le fait qu'une partie importante de cette dette est concessionnelle, et qu'une partie importante de la dette de 1994 était due à la Russie et enregistrée avec un taux de change artificiel).

Graphique 5 : Dette extérieure du Mozambique en pourcentage des exportations de biens et services (échelle de gauche) et en pourcentage du RNB (échelle de droite)



Source : World Bank, *Global Development Finance on line* (7/9/2005)

125. Il est clair que le C2D en tant que tel (qui porte sur des échéances d'un montant approximatif de 90 millions d'euros entre 2002 et 2023) ne permet pas une réduction significative de l'endettement mozambicain. Ceci n'est pas surprenant, en ce sens qu'il s'agit seulement d'une partie du volet additionnel de l'initiative PPTE.

4.6.2 Additionnalité ou substitution par rapport à l'APD française ?

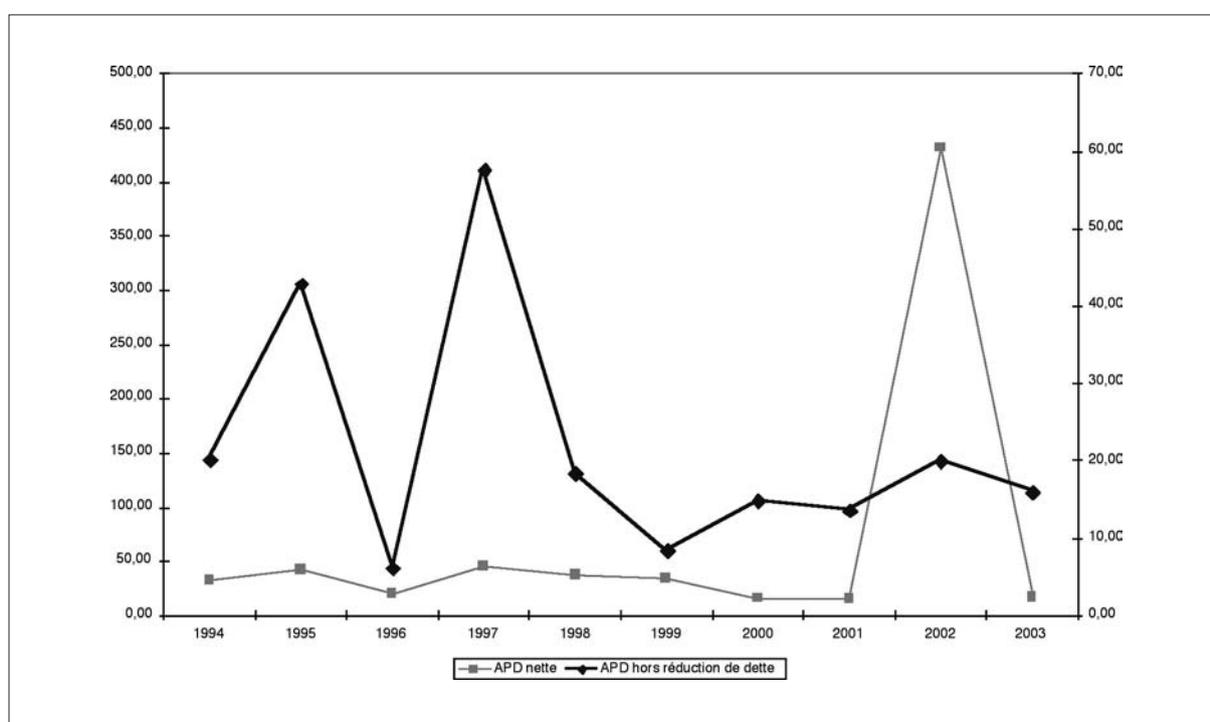
126. Rappelons d'abord que **toutes les réductions de dette ne sont pas comptabilisées dans l'APD**. (aide publique au développement) Pour éviter les doubles comptes, seule l'annulation des créances qui n'avaient pas été comptabilisées initialement comme de l'APD est prise en compte. Dans le cas du C2D, toutes les créances "annulées"²⁶ (voir annexe 6.10) sont des créances au titre de prêts classifiés comme APD. Néanmoins, le C2D échappe à cette norme précisément parce qu'il n'apparaît pas comme une réduction de dette. L'échéance est payée normalement (elle réduit donc l'APD nette), et le remboursement par la France apparaît alors comme un nouveau don (et augmente donc l'APD nette). Sans le C2D, seule apparaîtrait l'échéance remboursée. Le C2D accroît donc le montant de l'APD française. En 2003, le C2D représente à peu près la moitié de l'APD nette.

26) Comme on le voit sur le tableau de l'annexe 6.10, certaines créances annulées auraient déjà dû être remboursées. En fait, les remboursements avaient été repoussés en raison des inondations de l'an 2000.

127. La question de l'additionnalité (est-ce que la réduction de dette n'est pas compensée par une réduction des flux d'APD "hors réductions de dette" ?) est plus délicat qu'il ne pourrait sembler à première vue. Le problème est que l'aide française au Mozambique est assez volatile, comme le montre le graphique 6 : la forte réduction de dette enregistrée en 2002 (qui ne fait partie du C2D) a brièvement propulsé la France au rang d'un des principaux partenaires bilatéraux du Mozambique, à la surprise générale.

128. Avant le démarrage de l'initiative PPTE (1994-1996), la moyenne annuelle de l'aide française hors réduction de dette était de 23,1 millions de dollars. La moyenne triennale 2001-2003 n'est plus que de 16,6 millions. Elle se montait à 65 millions de dollars pour les années 1989 à 1991²⁷, une période où l'AFD pouvait encore intervenir sous forme de prêts dans des pays comme le Mozambique.

Graphique 6 : APD française au Mozambique, avec (échelle de gauche) et sans (échelle de droite) réductions de dette (millions de dollars courants)

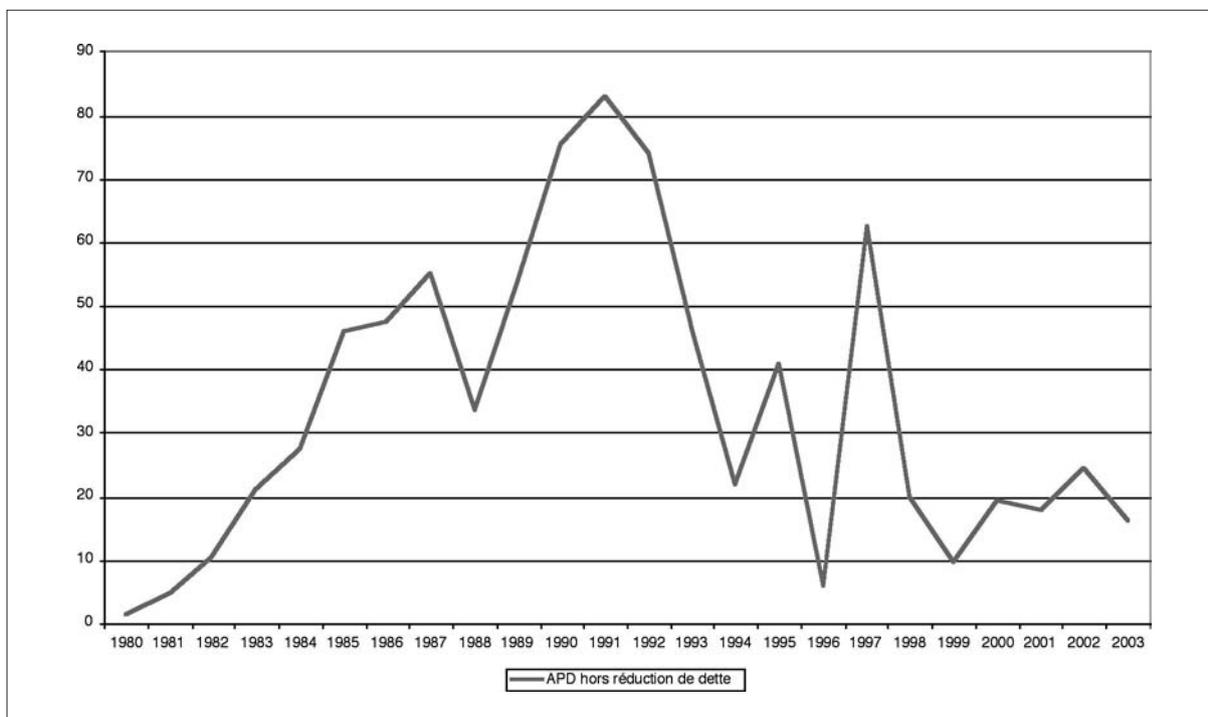


Source : CAD, OCDE

129. Cette comparaison en dollars courants est déjà suffisamment démonstrative. Elle est encore plus nette si l'on prend en compte les montants déflatés. Le Graphique 7 montre la façon dont l'aide française hors réduction de dette et déflatée a augmenté progressivement depuis 1980, pour passer par un maximum en 1991 et décroître ensuite.

27) Il ne nous a pas été possible de procéder à une comparaison plus systématique, car pour les années antérieures à 1994, nous ne possédons que les données sur les réductions de dette prises en compte pour le calcul de l'APD, mais non le montant des contre-écritures. Pour les années 1989 à 1991, nous les avons supposées nulles (annulation de dettes non APD), ce qui ne change pas grand-chose étant donné le faible montant des réductions de dette de ces années.

Graphique 7 : APD de la France vers le Mozambique hors réduction de dette, en dollars déflatés



Source : CAD, OCDE, calculs des auteurs

130. Au Mozambique, la réduction de dette n'est donc pas additionnelle. Ceci n'est pas contradictoire avec les objectifs de l'aide française. En effet, les difficultés et les injustices qui risquaient de résulter d'une additionnalité pays par pays ont plutôt conduit à retenir une additivité globale.

4.6.3 Impact du C2D sur les finances publiques et la balance des paiements du Mozambique

131. Les montants décaissés au titre du C2D sont très petits par rapport aux besoins de financement de l'Etat mozambicain (cf. Tableau 10). Ils ne représentent pas une contribution significative par rapport au financement extérieur reçu, ni même par rapport aux dons budgétaires (non destinés à des projets).

132. En ce qui concerne la balance des paiements, un constat analogue peut être fait. Remarquons d'ailleurs que le Mozambique accumule rapidement des devises. Les avoirs extérieurs nets de la Banque centrale (IMF 2005) étaient négatifs en décembre 1999 (-104 millions de dollars). Fin 2004, ils se montaient à 1 milliard de dollars (environ 6 mois d'importations de biens et services). A ce niveau, ce n'est pas l'insuffisance des réserves qu'il faut redouter, mais plutôt le déclenchement d'un effet du type "syndrome hollandais" (une réduction de la compétitivité des exportations due à l'appréciation de la monnaie nationale), même si la réévaluation du metical reste limitée jusqu'à présent.

4.6.4 Modernisation de l'aide française

133. De nombreux documents présentent le C2D comme un “outil de modernisation” de l'aide française. Ceci correspond à l'idée que le C2D permet d'avoir recours à des outils peu utilisés jusqu'à présent, comme l'aide budgétaire non affectée, et qu'il implique aussi une coopération accrue entre les institutions françaises en charge du développement.

134. En ce sens, l'affirmation que le C2D constitue un “outil de modernisation” de l'aide française est correct. Néanmoins, elle demeure ambiguë : le C2D constitue un paquet qui regroupe différents types de modalités de l'aide (aide budgétaire, aide sectorielle, projets, programmes), et qui implique des modalités de gestion différentes (participation de la société civile, coordination des partenaires au développement). Toutefois, certaines caractéristiques du C2D ont permis d'avancer dans des directions nouvelles pour l'aide française :

- **la prévisibilité de l'aide** est assez bien assurée dans le cas du C2D (voir Figure 1). Il s'agit d'une demande constante des pays bénéficiaires de l'aide, et aucune autre modalité de l'aide française ne le permet. Elle n'était pas possible avec de l'aide budgétaire classique, dans la mesure où il existe toujours une incertitude sur les crédits de paiements (même s'il existe un budget programme, c'était un des problèmes récurrents du FAC-FSP). Toutefois, l'introduction de la loi organique de loi de finances (LOLF) devrait modifier cet état de choses. Dans le cas du Mozambique, cependant, cet avantage n'a pas été utilisé à fond. La prévisibilité des décaissements jusqu'en 2023 pourrait conduire à ne pas se limiter à des contrats de trois ans. Ceci d'autant plus que cette durée n'est pas harmonisée avec celle du PARPA ;

- **la sécurisation de l'affectation des fonds** puisque ceux-ci sont déposés sur un compte spécial, et que chaque décaissement fait l'objet d'un avis de non-objection de la part de l'AFD. Toutefois, cette manière de sécuriser les fonds ne va pas dans le sens d'un alignement sur les procédures nationales. Elle ne conforte pas la chaîne de dépenses du Trésor mozambicain (ce qui devrait être fait par le SISTAFE) et morcelle la trésorerie de l'Etat mozambicain, ce qui va à l'encontre de la réforme en vue de constituer un compte unique du Trésor et lui fait probablement perdre des intérêts.

135. **Les biens et les services acquis dans le cadre des projets et programmes entrepris sous C2D sont TTC.** Même si cela se traduit par un surcoût et que l'idée de payer des taxes sur les projets a longtemps été critiquée, cela se traduit par un double avantage : une grande facilité dans l'exécution des projets et une absence de distorsion. Beaucoup de projets ont en effet connu des difficultés d'exécution parce que le fait que l'Etat bénéficiaire devait prendre les taxes à sa charge n'avait pas été prévu ou n'était pas admis. Le fait que des projets ne paient pas de taxes crée évidemment des distorsions, puisque la même activité peut ou non payer des taxes (et éventuellement être rentable ou non) suivant qu'elle se déroule dans le cadre d'un projet ou non.

4.6.5 Réduction de la pauvreté et des inégalités

136. **Une mesure prématurée.** La mesure de l'impact du C2D sur la réduction de la pauvreté et des inégalités est certainement prématurée. D'une part, la mise en œuvre du C2D a à peine quatre ans, une durée qui, de l'avis de tous les interlocuteurs, est trop courte pour que l'on puisse déjà parler d'impact. D'autre part, certains projets n'ont pu sortir tous leurs effets. Certains ont été affectés par des retards : c'est le cas du Programme routier, dont les travaux de construction n'ont pas encore commencé, et du Programme Microfinance, dont la phase de transition, financée sur C2D, a été plus longue que prévu, ce qui a déterminé une utilisation parcimonieuse des ressources. Enfin, un projet a été annulé au bout de deux ans d'activités : c'est le cas du Programme d'appui à la filière cocotier qui a été arrêté suite à la décision de l'AFD. Ces trois projets représentent près de la moitié du montant total du premier C2D.

137. **Une mesure intégrée.** Par ailleurs, à la différence des points d'impact traités ci-dessus, il n'est pas possible de considérer l'impact global du C2D sur la réduction de la pauvreté et des inégalités. D'une part, le C2D n'a pas été conçu comme un programme cohérent, poursuivant des objectifs communs selon une approche stratégique commune et dans lequel les actions se répondraient les unes aux autres et se complèteraient pour générer un impact global, dépassant les effets générés par chacun des projets pris isolément. Mais surtout, comme le souligne la note de doctrine, la mesure de l'impact du C2D ne doit pas être entreprise de façon isolée.

138. En effet, le recul de la pauvreté ne peut être attribué spécifiquement aux actions financées dans le cadre du C2D. Il résulte plutôt d'un ensemble de facteurs, qui comprennent les politiques du Gouvernement et les mesures prises pour leur application, le volume et les orientations de l'aide extérieure, l'évolution de la conjoncture économique nationale et internationale, la conjoncture climatique... Il ne s'agit donc pas de singulariser l'impact du C2D sur la réduction de la pauvreté, mais plutôt de s'assurer que le C2D concourt à l'impact généré par les politiques nationales de lutte contre la pauvreté. L'enjeu est alors, en amont des interventions, de s'assurer : (i) que les points d'affectation du C2D sont insérés dans les programmes nationaux de lutte contre la pauvreté (PARPA, programmes sectoriels) ; (ii) que ces programmes disposent de systèmes de suivi-évaluation de qualité ; et (iii) que des mécanismes de concertation associant le Gouvernement, les bailleurs de fonds et la société civile sont en place pour discuter des impacts mesurés et pour prendre des décisions sur la façon d'infléchir les programmes en vue d'améliorer ces impacts. On pourra alors, en aval des interventions financées sur C2D, apprécier l'impact du C2D en s'appuyant sur les mesures d'impact des politiques nationales.

139. Cette approche est plus facile si le C2D revêt une certaine concentration sectorielle. En effet, le diagnostic des systèmes de suivi-évaluation, le dialogue avec le Gouvernement sur la sélection des indicateurs et le renforcement des systèmes statistiques, l'analyse des résultats, la concertation sur les mesures à prendre pour renforcer l'impact... sont des tâches complexes et absorbantes. Les points d'affectation du premier C2D sont liés à cinq programmes sectoriels différents, et il paraît difficile de s'investir dans chacun d'entre eux avec le même engagement et la même intensité. Le renforcement de l'impact et de son appréciation milite donc aussi en faveur d'une plus forte concentration sectorielle, ou, à défaut, géographique²⁸. On a vu que les points d'affectation du C2D sont en cohérence avec le PARPA et les programmes sectoriels. En revanche, il ne semble pas qu'un diagnostic des systèmes de suivi-évaluation de ces programmes ait été entrepris préalablement à la sélection des points d'affectation, et ni le contrat C2D ni les conventions portant sur les différents points d'affectation ne sont très précis sur les systèmes de suivi-évaluation concernés.

140. L'impact des points d'affectation qui ont déjà connu une mise en œuvre d'une durée suffisante (ce qui exclut le Programme routier) est examiné ci-après dans le cadre des programmes de l'Etat concernés.

Impact de l'aide budgétaire et suivi-évaluation du PARPA

141. **Suivi-évaluation du PARPA.** Le suivi-évaluation de l'aide budgétaire coïncide avec le suivi-évaluation du PARPA. Le Gouvernement met progressivement en place un système de programmation et de suivi qui met en cohérence les différents instruments de planification budgétaire : PARPA, cadres de dépenses à moyen terme, plan économique et social (PES) annuel et budget de l'Etat. Le suivi du PARPA s'appuie sur le Cadre d'Evaluation des Performances (*Performance Assessment Framework* - PAF), qui est lui-même relié au bilan annuel du PES. Deux fois par an, le Gouvernement, les bailleurs de fonds et maintenant la société civile passent en revue les indicateurs du PAF, dont le progrès conditionne la poursuite de l'aide budgétaire. Vingt-trois

28) Ce qui suppose alors d'analyser les systèmes de suivi au niveau provincial.

groupes de travail examinent en détail la mise en œuvre du programme de développement du Gouvernement. Enfin, les bailleurs de fonds commandent annuellement un rapport sur les risques fiduciaires, qui porte plus particulièrement sur les performances en matière de gestion des finances publiques. Ce système s'accompagne, depuis 2004, d'une revue des progrès accomplis par les partenaires au développement pour améliorer l'efficacité de l'aide, en particulier dans les domaines de l'alignement et de l'harmonisation.

142. **Performance 2004.** La revue conjointe de mai 2005 a qualifié la performance du Gouvernement de satisfaisante. Le taux de croissance très élevé (8,5% par an entre 1996 et 2004, malgré les années 2000 et 2001 qui ont été marquées par des inondations) s'est traduit par une diminution de la pauvreté, qui est passée de 69% en 1997 à 54% en 2002-2003. Tous les groupes sociaux, y compris les plus pauvres, semblent avoir bénéficié de la croissance économique. En outre, les inégalités entre provinces et régions ont également diminué. Cependant, des disparités persistent : l'analyse de la pauvreté montre que d'importants groupes de population, dont les ménages dirigés par des femmes, les orphelins et les enfants vulnérables, ainsi que les zones de malnutrition chronique n'ont pas suffisamment bénéficié de la réduction de la pauvreté. Il est prévu de mettre l'accent sur ces aspects dans la préparation du PARPA II.

143. Les dépenses des secteurs prioritaires du PARPA se sont élevées à 63,3% du total. L'objectif de 65% a ainsi pratiquement été atteint. Sur cette partie, 50,4% des dépenses ont été consacrées aux secteurs de la santé et de l'éducation, en accord avec l'objectif de 50% fixé par le PAF. Des mesures importantes ont été prises dans le cadre de la réforme de l'Etat, en particulier en ce qui concerne le démarrage de la mise en œuvre du SISTAFE (?), le renforcement de l'administration fiscale, la révision des fonctions de l'audit interne et la décentralisation. Le renforcement des systèmes de gestion des finances publiques reste néanmoins une priorité, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre du SISTAFE, l'intégration des fonds extérieurs dans le budget, l'amélioration de l'exécution budgétaire, et la consolidation des réformes fiscales.

144. Le suivi du PARPA s'est amélioré, en particulier en ce qui concerne le renforcement de la convergence entre le PARPA et les instruments de programmation et de budgétisation, et le développement du bilan annuel du PES. D'importants progrès restent cependant à accomplir, en particulier pour mieux articuler le PES et la programmation budgétaire au PARPA, pour mieux rendre compte de la mise en œuvre des principales politiques de développement, et pour harmoniser les systèmes de suivi sectoriels et provinciaux avec le bilan annuel du PES. La revue note également les progrès accomplis dans l'analyse de la pauvreté, et la qualité des rapports produits en 2004, en particulier sur les profils de pauvreté, les inégalités, et les analyses comparatives des enquêtes ménages les plus récentes. Les efforts doivent maintenant porter sur l'analyse qualitative, de façon à améliorer la compréhension des déterminants de la pauvreté, et à mieux exploiter les données et les analyses dans la planification et le développement des politiques publiques. D'autres domaines d'amélioration en ce qui concerne le système de suivi concernent aussi une majeure implication de la société civile, des bailleurs et du secteur privé, ainsi que le renforcement de la liaison entre PARPA et OMD.

145. Les partenaires au développement ont réalisé des progrès dans les domaines de l'alignement et de l'harmonisation mais des faiblesses prononcées subsistent en ce qui concerne la transparence, la prévisibilité et la réduction des coûts de transaction liés à l'aide, en raison notamment de la fragmentation de l'aide. Tant le Gouvernement que la société civile se sont prononcés pour une augmentation de l'aide budgétaire, parce qu'elle permet de renforcer la prévisibilité et la coordination de l'aide, d'améliorer l'efficacité et la redevabilité du Gouvernement, et de baisser les coûts de transaction.

Impact des interventions dans le domaine de la santé et suivi-évaluation du secteur de la santé

146. **Suivi-évaluation du secteur de la santé.** En signant le code de conduite de Kaya Kwanga²⁹, les partenaires au développement du secteur de la santé se sont engagés à utiliser le “Processus d'évaluation annuel conjoint”, qui est fondé sur le suivi d'indicateurs de performance accordés en commun, plutôt que de conduire leurs propres évaluations. Un Comité de coordination sectoriel (CCS), qui se réunit deux fois par an, est chargé d'assurer la coordination et le dialogue entre les autorités nationales et les partenaires. Il examine le rapport annuel conjoint d'évaluation des performances ainsi que le rapport d'audit annuel, et il approuve la programmation et la budgétisation annuelle. Celles-ci s'appuient sur les ressources provenant de l'ensemble des sources de financement : budget de l'Etat, fonds communs et projets. Le dispositif est complété par un groupe de travail, qui se réunit hebdomadairement pour préparer les sessions du CCS et assurer le suivi de la mise en œuvre de ses décisions.

147. **Performance 2004.** Lors de sa réunion bisannuelle de suivi, en juin 2005, le Comité de Coordination sectorielle a conclu que le déroulement du programme sectoriel était satisfaisant, en dépit d'une diminution de la part du budget de l'Etat affectée au ministère de la santé entre 2002 et 2004. La revue conjointe du PARPA de mai 2005 a passé en revue les indicateurs du secteur de la santé ainsi que de la lutte contre le VIH/SIDA (trois indicateurs chacun). Dans le domaine de la santé, elle a indiqué que les objectifs fixés avaient été atteints pour ce qui concerne le taux d'utilisation des services de santé (0,91 consultation par an et par habitant) et la proportion d'accouchements médicalisés (47%). En revanche, le taux de vaccination diphtérie-coqueluche-tétanos n'avait pas évolué en raison d'une mauvaise gestion de ce programme. En ce qui concerne la lutte contre le SIDA, l'objectif a été atteint en ce qui concerne le taux de prévalence chez les adultes (14,9%), et dépassé pour ce qui est de l'accès aux médicaments anti-rétroviraux (7 414 personnes touchées pour un objectif de 4 000). L'objectif en ce qui concerne le nombre de femmes enceintes et de nouveaux-nés ayant bénéficié d'un traitement prophylactique n'a pas été entièrement atteint mais des progrès significatifs ont été constatés. La revue conjointe note enfin que la mise en œuvre d'une réponse multisectorielle équitable demeure un défi très important. On note enfin que les mesures s'appliquent à une population globale et que les inégalités d'accès aux services de santé selon les revenus ou d'autres caractéristiques socio-économiques ne sont pas prises en compte.

148. **Des effets plus spécifiques des points d'affectation santé.** L'aide budgétaire sectorielle financée par le C2D à travers le PISCAD et le Programme SIDA a également contribué à l'atteinte de ces résultats. On peut par ailleurs présumer, vu les orientations défendues par la France à travers le C2D et sa participation dans le dialogue avec le ministère de la Santé, que certains effets peuvent être plus spécifiquement liés au Programme SIDA³⁰ :

- la disponibilité en antirétroviraux, la France ayant lié son financement au Fonds Médicaments à l'achat spécifique de ces produits, qui a constitué une première pour le Mozambique. Cette orientation imprimée au Fonds Médicaments a permis d'anticiper et d'accompagner la prise en charge par le ministère de la Santé de personnes vivant avec le VIH/SIDA. Elle a certainement contribué au dépassement de l'indicateur 2004 en ce domaine ;
- l'achat de matériel de biosécurité, qui a pu contribuer à la lutte contre la transmission du VIH/SIDA auprès des personnels des établissements sanitaires, et, de façon plus générale, à la diminution des infections nosocomiales ;
- l'amélioration de la prise en charge thérapeutique des personnes pauvres vivant avec le VIH/SIDA, ainsi que la réduction de la stigmatisation à laquelle font face les porteurs du virus à travers le financement des activités des ONG actives dans ce domaine.

29) The Kaya Kwanga Commitment: a Code of Conduct to Guide the Partnership for Health Development in Mozambique, July 2003.

30) Rapport d'achèvement du projet, AFD, non daté.

Le financement des activités de lutte contre le VIH/SIDA des plans opérationnels des trois provinces du Nord a par ailleurs contribué à retarder l'expansion de l'épidémie dans l'ensemble des provinces du pays.

149. Par ailleurs, l'étude socio-anthropologique conduite en préparation de la deuxième phase du PISCAD (financée par le deuxième C2D) a permis d'identifier les attentes en termes de services sociaux de base et de moduler l'intervention de seconde phase en conséquence.

Impact et suivi-évaluation dans le domaine de la microfinance

150. Il n'existe pas de programme sectoriel spécialement consacré à la microfinance, ni de système de suivi-évaluation global dans ce domaine. Un système de suivi conçu spécifiquement pour les besoins du Programme Microfinance fournit les informations nécessaires à la gestion et au suivi de l'activité de crédit. La première phase (dont le C2D n'a financé qu'une durée d'un an), ne comprenait pas d'étude d'impact. En revanche une étude d'impact est prévue dans la deuxième phase.

151. En l'absence d'informations spécifiques sur l'impact, les données dont on dispose permettent de se faire une idée de l'ampleur du programme et des effets qu'il est susceptible d'engendrer en termes d'augmentation de revenus. Ainsi, en juin 2005, le réseau appuyé par le projet comptait 36 caisses à Maputo et 32 caisses à Cabo Delgado. Il regroupait 17 000 membres à Maputo et 5 400 à Cabo Delgado, dont une proportion de femmes beaucoup plus forte à Maputo (73%) qu'à Cabo Delgado (13%). Le volume de crédits octroyés depuis 2000 se monte à 131 milliards de MZM (4,4 millions) pour les caisses de Maputo et à 12,9 milliards MZM (430 000) pour les caisses de Cabo Delgado, avec des octrois qui doublent quasiment chaque année tant à Maputo qu'à Cabo Delgado. Cette forte croissance de l'activité a cependant été réduite par la limitation des ressources disponibles pour la ligne de crédit, en raison du retard du démarrage de la deuxième phase. A Maputo, 90% des prêts ont pour objet déclaré le petit commerce. A Cabo Delgado, 60% des emplois déclarés concernent l'agriculture, 20% concernent le petit commerce et le reste est pour l'artisanat et les services.

Impact et suivi-évaluation du Programme d'appui à la filière cocotier

152. L'AFD a mis fin à ce programme avant la date d'achèvement prévue. Il n'a pas été entrepris d'étude d'impact à la fin du projet, mais le rapport final établi par l'opérateur fournit quelques indications sur son impact probable :

- ***technique*** : les producteurs ont été formés à reconnaître les symptômes de la maladie du jaunissement mortel du cocotier et à utiliser les techniques de réponse à la maladie (abattage et destruction). On peut ainsi espérer que les bases de la contention de la maladie ont été jetées et que les responsables de l'agriculture dans les districts concernés pourront en prendre le contrôle en poursuivant l'abattage des arbres atteints avec les comités de vigilance mis en place par les producteurs ;
- ***social*** : en revanche, l'impact social a été très négatif. Alors que les producteurs se sont fortement mobilisés pour initier les actions d'intensification, l'arrêt du projet a mis un terme aux perspectives de développement de la production et d'augmentation des revenus. Surtout, le non respect des engagements qui avaient été pris par le projet à l'égard des producteurs aura pour probables effets la perte de crédibilité des institutions mozambicaines auprès de cette population, et de grosses difficultés à la mobiliser à l'avenir sur de nouvelles actions.

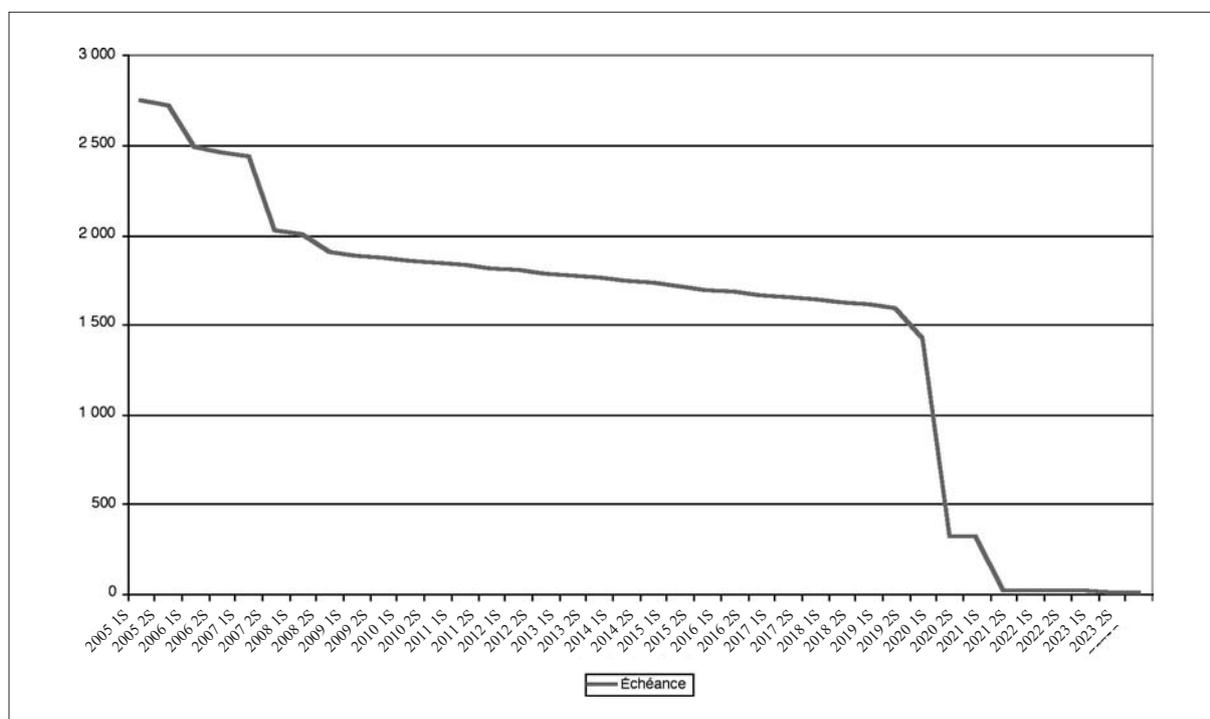
4.7 Viabilité du C2D

153. Dans le cas des C2D, poser le problème de la viabilité est assez ambigu, puisque le C2D n'est pas un mécanisme pérenne. Les sommes qui font l'objet de la remise de dette se réduisent assez rapidement, ce qui devra conduire à une modification de la façon de procéder. Si l'on veut conserver le même niveau d'intervention (pas d'Aide Publique au Développement³¹) au Mozambique, il faudra augmenter progressivement les dotations hors réduction de dette.

4.7.1 Implication à moyen terme pour la France

154. Sans être pérenne, le C2D porte sur un grand nombre d'années, comme le montre le graphique 8. Etant donnée la réduction des flux de remboursements, la question se pose de maintenir les flux de l'aide française vers le Mozambique. Pour stabiliser l'APD, il conviendrait simplement de maintenir les flux d'APD à leur (faible) niveau actuel. Si l'on veut maintenir ces apports, il faudra que l'APD croisse régulièrement, du montant de la différence entre le niveau souhaité (par exemple les 10 millions d'euros théorique en début de C2D et le niveau des remboursements effectués par le Gouvernement du Mozambique. Comme le montre le graphique 8, cela représentera entre 6 et 6,5 millions d'euros environ entre 2008 et 2019.

Graphique 8 : Echéances du C2D, 2005-2023 (par semestre, en milliers d'euros)



Source : estimations de la mission

31 Comme l'essentiel de la remise de dette au titre du C2D n'est pas comptée comme de l'Aide publique au développement (APD), la disparition progressive des remises de dette au titre du C2D n'aura pas d'incidence sur le montant de l'APD française. Néanmoins, ces remises de dette sont des dons, et permettent d'entreprendre des activités perçues comme de "l'aide". Si l'on veut poursuivre ce niveau d'activité de la coopération française au même niveau, il faudra accroître l'APD future.

155. Les ressources du C2D, toutefois, constituent un apport qui permet à la France d'entreprendre des actions de coopération. Si l'on veut maintenir ces apports, il faudra que l'APD croisse régulièrement, du montant de la différence entre le niveau souhaité (par exemple les 10 millions d'euros théoriques en début de C2D et le niveau des remboursements effectués par le Gouvernement du Mozambique. Comme le montre le graphique 8, cela représentera entre 6 et 6,5 millions d'euros environ entre 2008 et 2019.

4.7.2 Valeur ajoutée du dispositif C2D par rapport au dispositif global de l'Initiative PPTE

156. Par rapport au dispositif de l'initiative PPTE, le C2D présente des avantages et des inconvénients :

- **dans l'initiative PPTE**, la remise de dette passé le point d'achèvement est automatique. Cela revient à dire que les échéances se traduisent par une aide budgétaire globale. La contrepartie est que ces montants doivent faire l'objet de dépenses prioritaires de lutte contre la pauvreté. Cette obligation était très contraignante au début de l'initiative. Les dépenses sur fonds libérés par la réduction de dette PPTE devaient être retracés spécialement dans le budget et faire l'objet d'une nomenclature budgétaire spéciale. Par la suite, cette obligation s'est assouplie. Au Mozambique, les organisations de Bretton Woods suivent globalement le montant des dépenses prioritaires prévues par le PARPA (voir IMF 2005, tableau 17). Contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays, la gamme des dépenses considérées comme prioritaires au sens du PARPA est très large (elle représente 63,3 % des dépenses en 2004, sans que l'on sache exactement s'il s'agit de dépenses budgétées ou réalisées). Parmi les dépenses prioritaires au sens du PARPA, on classe par exemple des dépenses d'enseignement secondaire, de sécurité et d'ordre public ainsi que des actions dans le domaine des mines et de l'énergie. Cela résulte simplement du fait que la réduction de dette au titre de PPTE est très importante par rapport au budget actuel du Gouvernement mozambicain.
- **dans le C2D**, chaque point d'application doit avoir fait l'objet d'une convention, et un avis de non-objection est nécessaire avant que le Gouvernement du Mozambique puisse effectivement disposer des fonds.

157. Le dispositif PPTE est donc beaucoup plus souple au Mozambique que le dispositif du C2D. Il permet à l'Etat mozambicain de définir ses propres priorités en termes de dépenses publiques avec flexibilité, et de disposer de sommes pour faire face à des urgences ou des imprévus. En revanche, le dispositif C2D sécurise mieux les fonds, puisque ceux-ci sont conservés sur un compte spécial, et que chaque décaissement nécessite un avis de non-objection de la part de l'AFD. Ceci est important en cas de gel des dépenses publiques ou de problèmes de trésorerie. En Mauritanie, par exemple, le ministère de l'éducation nationale a apprécié qu'une partie des ses dépenses inscrites au C2D aient été protégées malgré les coupes budgétaires qui ont eu lieu.

158. Le dispositif C2D permet également de développer des activités nouvelles ou expérimentales qui pourront être ensuite généralisées si elles donnent satisfaction.

5. RECOMMANDATIONS

159. Les recommandations ci-après sont organisées en trois parties, suivant l'objet auquel elles s'appliquent :

- **le dispositif du C2D** : en s'appuyant sur les constatations tirées de l'évaluation du C2D Mozambique, la première partie propose les recommandations qui concernent le dispositif C2D en général, en vue de contribuer à l'adaptation éventuelle de la doctrine. Des applications particulières de ces recommandations générales pour améliorer la performance du C2D au Mozambique sont également proposées ;
- **les canaux budgétaires utilisés** : la deuxième série de recommandations s'applique aux différents types de canaux budgétaires utilisés : projets, aide budgétaire sectorielle, aide budgétaire globale ;
- **la méthodologie d'évaluation** : enfin, la troisième série de recommandations propose des orientations en vue de la définition d'une méthodologie d'évaluation de la mise en œuvre des C2D, qui pourront être utilisées pour les prochaines évaluations du dispositif dans d'autres pays.

5.1 Sur le dispositif du C2D

160. **Spécificité du Mozambique.** Les recommandations ci-après s'appliquent au dispositif du C2D en général et sont donc susceptibles d'être appliquées à d'autres pays. Toutefois dans la mesure où elles s'appuient sur l'évaluation d'un seul cas d'application, elles reflètent aussi les spécificités, principalement :

- **le montant limité du C2D** : certes, le C2D du Mozambique entre dans la catégorie des C2D "normaux" (encours à refinancer supérieurs à 50 millions d'euros), mais il reste limité par rapport à des pays comme le Cameroun ou la Côte d'Ivoire ;
- **les mécanismes d'alignement et d'harmonisation de l'aide** : le Mozambique a été désigné pays pilote pour l'initiative engagée par la Commission européenne en matière d'harmonisation de l'aide et d'alignement avec les procédures nationales, et a aussi été choisi par la France (avec le Burkina Faso et le Vietnam) pour tester les nouvelles pratiques en ce domaine. De fait, les systèmes mis en place pour la mise en œuvre du PARPA, le suivi de l'aide budgétaire et le développement de programmes sectoriels sont, on l'a vu, déjà très développés, ce qui n'est pas le cas dans bien des pays ;
- **la croissance rapide et la réduction significative de la pauvreté** ;
- **l'absence de problèmes majeurs au niveau budgétaire (notamment en matière de liquidité du Trésor) et au niveau de la balance des paiements.**

161. Il convient donc, dans les recommandations qui suivent, d'apprécier ce qui peut s'appliquer même dans des situations différentes de celles du Mozambique, et celles qui ne sont valables que dans la situation mozambicaine.

5.1.1 Faut-il conserver le C2D ?

162. Dans la mesure où la principale avancée permise par le C2D du Mozambique a été de permettre à la France de prendre part au dialogue instauré dans le cadre de l'aide budgétaire non affectée et sectorielle, il semble que la meilleure solution serait d'affecter la totalité des échéances restant à l'aide budgétaire, si possible non-affectée (c'est ce qui a été fait à Madagascar). Toutefois, au Mozambique il existe maintenant un bon ancrage dans le domaine de la santé, et il faut aussi poursuivre les actions entreprises.

163. Cette position de principe en faveur de l'aide budgétaire s'explique entre autres par le fait que les discussions internes au pays receveur concernant l'allocation budgétaire font partie du renforcement des capacités et devraient être considérées comme un élément essentiel du processus participatif. En ciblant certains secteurs, les partenaires techniques et financiers PTF créent des distorsions. Parfois bienvenues, ces distorsions peuvent aussi contribuer au sur-financement de secteurs jugés prioritaires, et à un sous-financement d'autres secteurs. Cette orientation vers l'aide budgétaire, si possible non affectée, doit être modulée en fonction de la situation budgétaire du pays receveur. Plus les risques de régulation budgétaire ou de situation tendue de la trésorerie sont grands, plus il peut être intéressant de protéger la dépense dans certains secteurs essentiels. De plus, si les montants au titre de l'aide budgétaire non affectée sont très élevés par rapport au budget national, il existe un risque de gaspillage.

5.1.2 Alignement et harmonisation

164. Le C2D déroge aux modalités adoptées par la majorité des bailleurs de fonds dans le cadre de l'Initiative PPTTE. En soi, le mécanisme ne va pas dans le sens de l'harmonisation de l'aide, dont les principes ont été énoncés tout récemment par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Les modalités de mise en œuvre du C2D peuvent cependant en partie compenser ce "péché originel", en s'alignant le plus possible sur les politiques et les procédures nationales, et en participant aux mécanismes de concertation gouvernement-bailleurs de fonds. A cet effet, on propose les recommandations ci-après.

165. **Adaptation du dispositif institutionnel.** Pour favoriser l'inscription du C2D dans les politiques et les procédures propres à chaque pays, et pour faciliter la participation des acteurs nationaux, il est proposé de :

- **définir un calendrier de préparation** : l'implication d'acteurs nationaux aux intérêts multiples et pas forcément convergents, aux capacités de planification et de formulation souvent limitées et aux calendriers bien remplis demande que l'on dispose d'un temps suffisant. Pour faciliter leur participation, il paraîtrait plus indiqué d'établir conjointement avec les acteurs concernés (responsables du plan et des finances, organisations représentatives de la société civile) un calendrier de préparation du C2D, définissant les résultats attendus et les responsabilités des acteurs tant locaux que français à chaque étape³² ;
- **adapter le montage institutionnel au contexte spécifique du pays** : les difficultés rencontrées au Mozambique pour mettre en place le COS ont été éprouvées dans la plupart des pays qui ont reçu un C2D. Si l'objectif de conduire un dialogue sur le contenu et le suivi du C2D est entièrement justifié, il reste à lui trouver les modalités de traduction concrète. En accord avec la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, le dispositif de pilotage du C2D devrait être adapté aux spécificités de chacun des pays bénéficiaires. A cet effet, les autorités françaises devraient engager un dialogue avec le Gouvernement mozambicain et les représentants de la société civile (par exemple le G-20), de façon à déterminer comment les dispositifs de concertation existants pourraient être mis à profit pour assurer leur participation au pilotage du C2D, et selon quelles modalités. A cette occasion, il y aurait lieu de rechercher les formes d'articulation possibles avec les dispositifs de suivi du PARPA ;
- **préciser le rôle des autorités nationales** : pour renforcer l'appropriation du C2D par le pays, le dispositif institutionnel doit favoriser un véritable partage des responsabilités entre les autorités françaises et les autorités nationales. A cet effet, leur rôle tout au long de la préparation et de la mise en œuvre doit être mieux précisé, aussi bien dans le cadre des directives générales s'appliquant au C2D (dans la note de doctrine), que dans les arrangements spécifiques à chaque pays. De même, le rôle de la société civile doit être précisé. La définition des arrangements spécifiques à chaque pays devrait être élaborée en concertation avec les acteurs intéressés.

32) Cette approche a été suivie au Cameroun, où un Comité de préparation du C2D a été monté et financé sur fonds français.

166. Dialogue sur les points d'affectation. La sélection des points d'affectation du C2D doit être le résultat d'un véritable dialogue avec les autorités nationales et les structures représentatives de la société civile. Ceci impliquerait en particulier que les objectifs du C2D et ses modalités soient clarifiés et qu'une information complète sur le mécanisme soit fournie tant aux autorités qu'aux structures de représentation de la société civile pour leur permettre de faire connaître les priorités qu'elles souhaiteraient financer. Des critères de sélection, propres au pays, pourraient être fixés de commun accord (par exemple les parts réservées aux différents types d'instruments, des priorités sectorielles ou géographiques...). En tout état de cause, les points d'affectation doivent nécessairement s'inscrire dans les priorités du DSRP et des politiques sectorielles disponibles, sans renoncer pour autant à faire avancer par le dialogue des orientations souhaitées par la France, qui n'auraient pas été prises en compte dans ces documents.

167. Pour mieux cerner la problématique du pays et orienter les décisions côté français, il serait utile de disposer des informations suivantes : (i) *l'analyse de la pauvreté et des inégalités, sur le plan tant socio-économique que géographique* ; (ii) *les priorités du DSRP/des politiques sectorielles* concernées, l'analyse de leur mise en œuvre et la prise en compte des financements déjà engagés par l'Etat et par les autres partenaires au développement ; (iii) *une analyse sectorielle économique et institutionnelle* là où il n'existe pas de politique sectorielle, mais où néanmoins le Gouvernement est intéressé par un financement et que celui-ci entre dans les priorités du DSRP ; (iv) *une analyse de la chaîne des dépenses publiques* et des besoins en renforcement, qui permettra en particulier de guider le choix des canaux budgétaires ; (v) *l'analyse des besoins en renforcement des capacités nationales* de planification, programmation, mise en œuvre et suivi dans les secteurs envisagés, de façon à programmer les assistances techniques nécessaires ; (vi) *l'analyse des systèmes de suivi-évaluation existants* et des besoins en renforcement dans les secteurs concernés ; (vii) l'étude des organisations de la société civile et des mécanismes de concertation avec le Gouvernement ; (viii) *les mécanismes de coordination avec les bailleurs de fonds* sur ces différentes questions. Ces études ne doivent pas nécessairement être entreprises par la France, et une bonne partie d'entre elles sera probablement déjà disponible. Une bonne coordination avec le Gouvernement et les bailleurs de fonds facilitera l'accès aux informations nécessaires.

168. **Coordination avec les bailleurs.** Les Etats signataires de la Déclaration de Paris se sont engagés à progressivement harmoniser leurs procédures, de façon à diminuer la charge administrative qui en découle pour le Gouvernement. Le C2D est un mécanisme particulier qui déroge à cet effort d'harmonisation. Tout en le conservant, des aménagements pourraient être entrepris de façon à : (i) se rapprocher des procédures suivies par les bailleurs de fonds de l'aide budgétaire en simplifiant le circuit financier et en l'alignant sur celui suivi par les autres bailleurs ; (ii) concentrer le C2D sur un nombre limité de secteurs dans chaque pays, afin de pouvoir faire un apport intéressant au niveau du dialogue entre le Gouvernement, la société civile et les partenaires au développement.

169. Par ailleurs pour renforcer la coordination sur les questions relatives au désendettement, **le dialogue sur le montage institutionnel et la sélection des points d'affectation devrait également s'étendre aux bailleurs de fonds**, en vue d'assurer à tout le moins une bonne information sur le mécanisme C2D, ses points d'affectation, le déroulement de sa mise en œuvre et les articulations avec le suivi du DSRP.

170. Au Mozambique, la coordination avec les bailleurs est effective pour l'aide budgétaire (au sein de plates-formes de concertation) et pour le Projet santé de Cabo Delgado. Elle devrait être renforcée pour les projets, en s'appuyant sur les mécanismes de concertation existants.

171. **Alignement avec les procédures nationales.** Pour faciliter la cohérence entre la programmation des stratégies de réduction de la pauvreté et celle des C2D, il serait préférable de pouvoir ajuster la durée des C2D à celle des DSRP. L'harmonisation de la durée du C2D avec celle du DSRP, qui couvre généralement cinq ans, permettrait aussi de donner un horizon plus approprié à la mise en œuvre des points d'affectation prenant la forme de projets. Dans cette perspective,

l'accord-cadre devrait définir des objectifs propres au C2D du pays sur une durée de cinq ans. La question de l'alignement sur les Cadres de dépenses à moyen terme (qui ont une programmation triennale glissante) serait envisagée plutôt dans le cadre des conventions d'affectation propres à chaque intervention.

172. Par ailleurs, **les montages adoptés pour les différents points d'affectation devraient s'inscrire le plus possible dans les procédures nationales de programmation, de mise en œuvre et de suivi.** Ceci suppose notamment : (i) de favoriser l'aide budgétaire lorsque les conditions le permettent ; (ii) de favoriser une véritable maîtrise d'ouvrage nationale (ce qui suppose de s'appuyer sur les structures nationales en les renforçant si nécessaire, plutôt que de mettre en place des unités de gestion de projets) ; (iii) d'articuler la programmation des instruments plus classiques (aide programme ou projet) avec les programmations sectorielles ; (iv) d'inscrire au budget de l'Etat les montants programmés pour les différents points d'affectation ; (v) d'utiliser les mécanismes de concertation existants pour soutenir le dialogue avec le Gouvernement et renforcer la coordination avec les bailleurs ; (vi) de s'appuyer sur les systèmes de suivi-évaluation existants (éventuellement en fournissant une assistance à leur renforcement) ou, à tout le moins, d'articuler les systèmes de suivi-évaluation propres à certains points d'affectation (projets) aux systèmes de suivi du DSRP et des politiques sectorielles.

173. Au Mozambique, l'alignement sur les procédures nationales est total pour l'aide budgétaire non affectée. Pour les autres types d'instruments, les améliorations suivantes sont proposées :

- **aide budgétaire affectée au secteur de la santé** : la cohérence avec les procédures nationales est importante, mais elle serait encore améliorée si le circuit financier s'alignait sur celui qui est suivi par l'ensemble des bailleurs ;
- **approche programme (PISCAD et Routes)** : le PISCAD devrait être inscrit au budget de l'Etat. Par ailleurs, il est vrai que l'UGP inscrit son action dans le cadre des procédures nationales et travaille en bonne coordination avec la Direction provinciale de la Santé, ce qui est au crédit du projet. Il serait bon toutefois de réfléchir dès maintenant au devenir des fonctions exercées par l'UGP au-delà de la fin du projet, de façon que les fonctions devant être poursuivies puissent être prises en charge par les structures provinciales. Cela suppose probablement de prévoir les moyens de renforcer les compétences techniques de ces structures et d'établir un plan de désengagement progressif de l'UGP. Celui-ci devrait être mis en œuvre sans attendre les derniers mois du projet ;
- **aide projet** : il ne reste que le Programme Microfinance dans cette catégorie. Pour renforcer son articulation avec les politiques nationales, il est recommandé : (i) de veiller à la cohérence entre le nouveau projet et les orientations de la stratégie nationale de micro-finance adoptée en juillet 2005, ainsi que les suites qui lui seront données ; (ii) d'inscrire le financement annuel de ce projet au budget de l'Etat ; (iii) de participer activement à l'échange d'information et à la concertation gouvernement-bailleurs sur la microfinance quand elle se mettra en place.

174. **Prévisibilité de l'aide.** Le développement de l'aide budgétaire n'est possible que si cette aide est prévisible. Le C2D donne cette possibilité. La loi organique de lois de finances (LOLF) devrait permettre d'étendre cette possibilité aux apports de ce type hors réduction de dette.

175. **Revoir les circuits financiers.** Il faut essayer de simplifier les circuits financiers, notamment dans le cas de l'aide budgétaire. L'idéal serait que les remboursements soient effectués dans ce cas en monnaie locale, directement dans le compte du Trésor qui reçoit l'aide budgétaire. Cela n'est pas facile, compte tenu du nombre de contraintes qui pèsent sur le processus : le remboursement doit être effectué, le don doit être enregistré en tant qu'APD, et il faut respecter le protocole d'accord qui régit l'aide budgétaire. Néanmoins, il est sans doute possible de respecter formellement ces contraintes en laissant au Trésor mozambicain l'initiative de transferts plus simples.

176. **Renforcement des capacités nationales.** En cas de financement d'aide budgétaire, affectée ou non, la possibilité de renforcer ses effets par le financement d'une assistance technique de complément devrait être considérée. Cette assistance technique devrait avoir pour objectif, non pas de surveiller la mise en œuvre du C2D, mais plutôt d'améliorer les capacités nationales de programmation et de gestion des ressources publiques. Le financement d'une telle assistance technique devrait faire l'objet d'une concertation préalable avec le Gouvernement et d'une coordination étroite avec les bailleurs.

5.1.3 Participation de la société civile

177. **Adaptation au contexte local.** La doctrine relative au C2D met l'accent sur la participation de la société civile à la mise en œuvre et au suivi du C2D. Le principal canal préconisé à cet effet dans les pays bénéficiaires est la mise en place d'un Comité d'orientation et de suivi, auquel la société civile est conviée à participer. On a vu la nécessité d'adapter le montage institutionnel du C2D à la réalité de chaque pays. Cette recommandation est valable aussi pour la participation de la société civile. Ses modalités devront être définies spécifiquement pour chaque pays, de façon à être compatibles avec le contexte local et à recueillir l'adhésion des organisations de la société civile. A cet effet, nous proposons les principes généraux suivants :

178. **Associer la société civile au montage institutionnel du C2D.** Les organisations de représentation de la société civile devraient être associées à la définition du dispositif institutionnel du C2D propre à chaque pays, suivant les propositions énoncées ci-dessus. Ceci impliquerait :

- que les modalités de participation de la société civile soient définies, en s'appuyant le plus possible sur les structures existantes (telles que le G-20 et les observatoires de la pauvreté au Mozambique), quitte à les renforcer, plutôt qu'en créant des mécanismes parallèles. Si ce n'est déjà disponible, il peut être utile de faire entreprendre une étude des organisations de la société civile du pays, en y incluant aussi une revue des mécanismes de concertation existant entre le Gouvernement et la société civile (l'étude sur la société civile réalisée au Mozambique gagnerait à être complétée en ce sens) ;
- en recherchant des modes de représentation suffisamment diversifiés pour assurer une participation de différents segments de la société civile, y compris, dans la mesure du possible, des groupes plus pauvres ;
- que le rôle de ces organisations soit précisé à chacune des étapes de préparation et de mise en œuvre du C2D ;
- que les modalités nécessaires pour faciliter l'exercice de ce rôle nouveau soient précisées (par exemple, mise à la disposition de documents au format/langage accessible ; sessions préparatoires, y compris hors de la capitale si nécessaire ; rencontres organisées avec les missions de négociation et de suivi ...) et que les moyens de renforcement requis soient prévus dans ou hors C2D (voir ci-dessous) ;
- que le rôle du Parlement soit spécifiquement examiné.

179. **Soutenir la participation de la société civile aux mécanismes de concertation gouvernement-bailleurs.** Le C2D peut avoir un impact sur le renforcement du rôle de la société civile dans la gestion des affaires publiques, s'il s'appuie sur les mécanismes de concertation existants, comme recommandé ci-dessus. La préparation et le suivi de la mise en œuvre du C2D constitueraient alors une opportunité pour encourager et faciliter l'association de la société civile à ces mécanismes. L'expérience du Mozambique, et de beaucoup d'autres pays, montre que les bailleurs de fonds ont un rôle essentiel à jouer en ce domaine, et que leur appui est souvent déterminant pour que les Gouvernements prennent en compte cet acteur encore émergent.

180. **Inclure la participation de la société civile dans la préparation et le suivi de chaque point d'affectation.** Le montage de chacune des conventions d'affectation devrait prévoir la participation de la société civile à la mise en œuvre et au suivi de l'intervention considérée, en s'appuyant le plus possible sur les mécanismes de participation existants (plate-forme de concertation sectorielle ou du

DSRP, cadres de concertation des filières, mécanismes de démocratie participative au niveau décentralisé...), ou, à défaut, en soutenant leur création. Dans le cadre des projets, la participation équilibrée (c'est-à-dire en nombre suffisant pour pouvoir être réelle) de représentants de la société civile aux comités de pilotage devrait être systématiquement prévue. Au Mozambique, une participation renforcée devrait être prévue dans la deuxième phase du programme Microfinance.

181. **Appuyer la structuration de la société civile.** La société civile est, dans bien des pays, un acteur encore fragile dont les capacités demandent à être renforcées pour qu'elle puisse participer activement au développement des politiques publiques et demander des comptes au Gouvernement sur l'utilisation des ressources publiques. Il est proposé de contribuer à cet effort en finançant un volet de renforcement des capacités de la société civile de manière à lui permettre de participer à la mise en œuvre et au suivi du C2D. Ce volet serait programmé, mis en œuvre et suivi avec les structures de représentation de la société civile, et en étroite coordination avec les bailleurs de fonds engagés dans des activités similaires. Il pourrait être financé dans le cadre du C2D ou par une autre source.

182. Au Mozambique, cette coordination pourrait prendre la forme d'un plan d'action accordé conjointement entre les bailleurs de fonds et le G-20. Le SCAC, qui a déjà financé une étude sur la société civile et a fourni un appui au Groupe mozambicain de la dette, pourrait jouer un rôle déterminant dans la coordination avec les bailleurs de fonds et la négociation d'une composante d'appui aux organisations de la société civile dans le C2D.

5.1.4 Impact

183. **Préciser les objectifs.** Les objectifs généraux du mécanisme C2D devraient être clarifiés. En particulier, il s'agirait de faire le tri entre objectifs principaux et secondaires, mais aussi entre objectifs et modalités de mise en œuvre. Cet exercice devrait aussi être mis à profit pour s'interroger sur l'opportunité de maintenir, au sein de la doctrine, des priorités sectorielles pour tous les C2D. Cette spécialisation du C2D est contraire à l'objectif d'appropriation et élimine d'emblée des pans entiers des DSRP, notamment dans le domaine de la gouvernance. La concentration sur des thèmes "en vogue" peut conduire à un sur-financement de certains secteurs, au détriment de secteurs importants, mais délaissés.

184. La mission recommande également **d'introduire des objectifs spécifiques dans les C2D de chaque pays** (dans l'accord-cadre). Ces objectifs devraient être définis de commun accord avec le Gouvernement. En particulier, les objectifs spécifiques poursuivis en matière de lutte contre la pauvreté et les inégalités devraient être précisés. Une telle approche devrait aussi favoriser une plus grande concentration au sein du C2D, faciliter le développement de synergies entre les points d'affectation, et produire un impact renforcé, dépassant les effets générés par chacun des projets pris isolément.

185. **Lutte contre la pauvreté et les inégalités.** La clarification des objectifs devrait inclure une réflexion sur la façon dont le C2D entend prendre en compte la lutte contre la pauvreté et les inégalités, qui est mentionnée dans la note de doctrine mais sans que les modalités de mise en œuvre soient identifiées. Pour mieux prendre en compte cette problématique au niveau d'un pays, il y aurait lieu de :

- **identifier les catégories de pauvres** et les groupes les plus défavorisés ainsi que les facteurs qui déterminent leur pauvreté, en exploitant les données qui existent. Cette information est généralement disponible à travers les enquêtes de pauvreté qui accompagnent la préparation des DSRP ;
- **introduire la réflexion sur la lutte contre la pauvreté et les inégalités dès la préparation des points d'affectation**, afin de refléter cette préoccupation dans les objectifs et de moduler des approches inclusives, c'est-à-dire qui facilitent l'accès des plus pauvres aux moyens de développement et leur intégration dans les circuits économiques ; la diffusion d'informations sur les expériences réussies en la matière devrait être envisagée.

- **tenir compte des disparités de genre** dans le choix des points d'affectation, ainsi qu'au niveau du suivi et de l'évaluation. (NB : disparités de genre à entendre comme une des formes d'inégalités)
- **prendre en compte ces problématiques dans les dispositifs de suivi-évaluation** en prévoyant les modalités de suivi de leur mise en œuvre (voir ci-dessous) ;

186. Dans le cadre de l'aide budgétaire, globale ou sectorielle, la prise en compte de la problématique des groupes plus vulnérables devrait se faire à travers le dialogue avec le Gouvernement, en faisant pression pour que ces questions soient prises en compte dans les politiques et intégrées dans les systèmes de suivi-évaluation.

187. Il serait utile, à cet effet, de définir des orientations générales en la matière, dans la doctrine, pour guider la formulation des points d'affectation, puis le suivi de leur mise en œuvre.

188. **Concentration sectorielle ou géographique.** Pour faciliter le suivi et diminuer les coûts de gestion, le C2D devrait comprendre un nombre réduit de points d'affectation. A cet effet, il est recommandé de sélectionner un, voire au maximum deux secteurs, et de sélectionner les points d'affectation de façon qu'ils soient complémentaires les uns des autres et concourent à des objectifs communs. Cette approche comprend plusieurs autres avantages : (i) elle permet de renforcer l'impact du C2D ; (ii) elle donne une majeure crédibilité à la France comme interlocuteur du Gouvernement dans le dialogue politique et dans la coordination avec les bailleurs ; (iii) elle favorise la participation aux mécanismes de concertation sectorielle ; (iv) elle génère une nouvelle forme de visibilité, fondée sur l'engagement dans le dialogue sur les politiques sectorielles ; et enfin (v) elle faciliterait l'affectation de personnel spécialisé à la représentation de l'AFD dans le pays, comme cela a été le cas de la spécialiste santé à Maputo.

189. **Suivi-évaluation et impact.** Les conventions d'affectation doivent préciser les modalités de suivi-évaluation qui permettront de suivre la réalisation des objectifs et résultats. Il est donc nécessaire, au préalable, de définir un cadre logique pour chaque convention d'affectation, identifiant les objectifs, les résultats, les indicateurs de résultat et d'impact, ainsi que les sources de vérification. Il s'agit aussi de définir les modalités du suivi-évaluation, c'est-à-dire les responsabilités et les modes de collecte, de traitement et d'analyse des informations.

190. En ce qui concerne *l'aide budgétaire*, il n'y a pas lieu de développer de système de suivi-évaluation particulier, mais plutôt de s'assurer : (i) que le Gouvernement dispose de systèmes de suivi-évaluation de qualité, lui permettant de suivre les résultats et l'impact des programmes d'aide budgétaire (affectée et non affectée), et (ii) qu'ils sont assortis de mécanismes de concertation associant le Gouvernement, les bailleurs de fonds et la société civile pour discuter des impacts mesurés et pour prendre des décisions en vue d'améliorer ces impacts. La mesure des résultats et de l'impact des points d'affectation portant sur l'aide budgétaire se confond alors avec la mesure des résultats et de l'impact des programmes et politiques nationales. Cette approche nécessite qu'un diagnostic des systèmes de suivi-évaluation dans les secteurs concernés soit entrepris lors de la préparation du C2D/des conventions d'affectation (ou, si un tel diagnostic a déjà été entrepris, de s'y référer) et que les conventions d'affectation incluent les mesures requises de renforcement des systèmes de suivi-évaluation en place et de développement des capacités des administrations nationales. Cette approche est plus facile, on l'a vu, si le C2D revêt une certaine concentration sectorielle. En effet, l'analyse des systèmes de suivi-évaluation, le dialogue avec le Gouvernement sur la sélection des indicateurs et le renforcement des systèmes statistiques, l'analyse des résultats, la concertation sur les mesures à prendre pour renforcer l'impact... sont des tâches absorbantes qui ne peuvent être multipliées sur un trop grand nombre de secteurs.

191. En ce qui concerne *l'aide-projet*, la formule plus classique de mise en place d'un système de suivi-évaluation peut être utilisée. Il s'agira toutefois de s'assurer que les systèmes mis en place sont articulés avec les systèmes de suivi du DSRP et des politiques nationales et qu'ils peuvent leur fournir les informations requises.

192. **Cohérence interne.** La cohérence interne de l'action de la France pourrait être améliorée en renforçant les synergies entre celles qui sont entreprises dans le cadre du C2D et les autres (notamment l'appui à la société civile).

5.1.5 Modalités de gestion

193. **Durée des C2D.** Il n'y a aucune raison de conserver en toutes circonstances un C2D de trois ans. Il serait judicieux de le faire correspondre à la durée du DSRP ou des cadres de dépenses à moyen terme (voir plus haut, paragraphe 171). Il serait intéressant d'allonger autant que possible les durées des C2D (ou des conventions propres à chaque point d'affectation) de manière à profiter de la possibilité de programmer des actions sur le long terme (par exemple, l'équipement sanitaire d'une région entière, etc.).

Fin de C2D. La note de doctrine du CICID de 2005 préconise de regrouper les échéances lorsqu'elles sont "d'un montant modeste", comme cela a été fait dans le cas du Ghana et du Nicaragua. L'avantage de la formule est de conserver une certaine visibilité à la réduction de dette française. Néanmoins, il serait peut-être intéressant dans certains cas d'avoir un C2D final qui reprendrait toutes les échéances futures.

194. **Rôle et rémunération de l'AFD.** Si l'AFD doit s'impliquer dans la gestion des points d'affectation comme dans ses activités hors C2D, elle doit recevoir la même rémunération que pour les activités hors C2D. Si l'on veut conserver cette différence de rémunération, il faut alors en accepter les conséquences, et admettre que les points d'affectation soient gérés par la partie nationale, sans intervention de l'AFD autre que la participation au suivi. Ceci est particulièrement important pour les C2D dans des pays sans agence AFD locale.

195. **Rapidité des décaissements.** C'est un point sur lesquels la hiérarchisation des objectifs du C2D est très importante. Il n'y a pas de raison spéciale d'insister sur la rapidité des décaissements, qui ne peut être un objectif en soi (mais seulement un des indicateurs d'éventuels dysfonctionnements). Si des points d'application sont réalisés sous forme de projets ou programmes exigeant une longue préparation, ou la mobilisation des acteurs de terrain ou tout autre type d'action forte consommatrice de temps, il faudra prévoir des décaissements étalés, et affecter à l'aide budgétaire les sommes que l'on ne souhaite pas voir stagner dans le compte.

5.1.6 Implications pour l'aide française

L'additionnalité ne peut être un objectif par pays. Il est néanmoins nécessaire d'éviter les à-coups, de manière à conserver à notre assistance une certaine prévisibilité, mais aussi pour ne pas accroître les coûts qui naissent de l'inadaptation entre les moyens humains et matériels qui sont déployés et les dotations budgétaires qu'ils sont chargés de mettre en œuvre. Une programmation précise de notre assistance est donc nécessaire de manière à anticiper la réduction des apports hors APD liés aux annulations de dette au titre du C2D.

196. **Modernisation.** La modernisation du dispositif et des modalités de l'aide française qui a été déclenchée par les C2D devra être poursuivie en cherchant à intégrer dans les autres modalités les avantages des C2D, notamment la prévisibilité et la prise en charge des taxes afférentes aux fournitures de biens et services.

197. **La réduction de la dette qui permet la mise en place des C2D devrait être expliquée** de manière plus précise tant aux Gouvernements bénéficiaires qu'aux partenaires et à la société civile (type de créances concernées, logique du traitement différencié des créances, etc.)

5.2 Sur les canaux budgétaires utilisés

198. La note de doctrine de 2002 présentait les différents canaux budgétaires sous forme d'un tableau retraçant les avantages et les inconvénients de six formes de modalités de mise en œuvre (aide-projet, aide budgétaire affectée sur ligne budgétaire hors programme sectoriel, aide budgétaire affectée sur ligne budgétaire d'un programme sectoriel, aide budgétaire dans un fonds spécial d'un programme sectoriel, aide budgétaire affectée sur fonds d'investissement, aide budgétaire non-affectée). La pratique au Mozambique n'a pas permis de tester toutes ces modalités. Néanmoins, certaines pistes de réflexion apparaissent.

199. **L'aide budgétaire doit être considérée comme une action de développement à part entière**, et non comme un moyen de tenir nos engagements financiers à moindre coût. Cela implique de mettre en avant les possibilités de renforcement des circuits et des compétences nationales plutôt que l'état initial de fiabilité du circuit de la dépense. Du point de vue de l'AFD, cela implique de renforcer les capacités dans les agences pour participer activement et de manière constructive au dialogue avec le Gouvernement et la société civile. Cela suppose certainement de renforcer la décentralisation des décisions. Comme préconisé plus haut, il faut absolument simplifier les circuits financiers dans le cas des C2D pour que les sommes affectées à cette aide budgétaire soient disponibles pratiquement sans délai.

200. **Recentrer les fonds C2D vers les aides sectorielles et les aides budgétaires globales.** La note de doctrine du CICID 2005 précise : "En cohérence avec les notes sur la modernisation de l'aide soumises au CICID, les fonds C2D des prochains contrats devront être mis en œuvre en priorité sous la forme d'aides sectorielles ou d'aides budgétaires globales lorsque les conditions sont réunies³³. Le recours à l'aide-projet devra être l'exception. Pour les C2D en cours d'exécution, il s'agira d'accélérer le recentrage vers les aides sectorielles ou globales, à l'instar de ce qui a d'ores et déjà été fait au Mozambique". Si cette orientation paraît effectivement souhaitable, il reste à définir les critères qui rendent légitime le recours à l'aide projet.

201. **Projets.** Même là où l'aide budgétaire est possible et peut-être développée, l'aide projet conserve un intérêt. En effet, les projets peuvent apporter un ou plusieurs des avantages suivants :

- **tester des approches innovantes**, qui méritent d'être suivies de près, de façon à pouvoir en tirer toutes les leçons, et d'être pilotées avec une certaine flexibilité, ce qui est plus difficile à faire dans le cadre de l'aide budgétaire. C'est le cas par exemple du Programme Microfinances ;
- **financer des actions dans les secteurs qui ne disposent pas encore de programmes sectoriels**, ce qui, au Mozambique, reste tout de même le cas de la majorité des secteurs. Dans ce cas, les projets devraient aussi contribuer à la formulation du programme sectoriel et/ou au renforcement des capacités nationales (au niveau national ou local) à cet effet ;
- **sécuriser des investissements au niveau local** et mieux prendre en compte les réalités du terrain. Au Mozambique, le PROAGRI I par exemple n'a pas été efficace pour prendre en compte les besoins d'investissement et de renforcement des capacités au niveau déconcentré et l'aide projet est restée pendant toute cette période une façon plus efficace de financer des actions au niveau local ;
- **financer des actions de renforcement des structures de la société civile**, soit pour renforcer leurs capacités à participer à la mise en œuvre et au suivi du C2D (notamment dans les régions qui n'ont pas accès aux services publics de base), soit, de façon plus générale, dans le cadre des priorités sectorielles retenues dans le C2D. Un projet de renforcement des capacités des organisations paysannes, par exemple, entrerait dans cette catégorie.

33) Voir notes au CICID "Rénovation et développement des interventions sous forme d'aide budgétaire globale" et "Rénovation et développement des interventions sous forme d'aide sectorielle".

202. En tout état de cause, **le choix des projets doit s'inscrire dans une stratégie** et répondre à des raisons précises.

203. **En tout état de cause aussi, les projets devraient répondre aux caractéristiques d'une aide-programme** (comme le cas du PISCAD au Mozambique), c'est-à-dire être mis en œuvre dans le cadre des dispositions budgétaires, administratives et financières nationales au lieu de constituer des entreprises parallèles (saut pour les projets d'appui à la société civile). Ils devraient aussi avoir systématiquement pour objectif d'appuyer les autorités nationales à acquérir les capacités nécessaires à la formulation, la programmation, la mise en œuvre et le suivi de programme sectoriels, de façon à mettre en place les bases nécessaires pour passer introduire des programmes sectoriels (SWAPs) et passer à l'aide budgétaire.

204. **Eviter l'accumulation excessive des sommes restituées.** Le choix de projets entraîne presque forcément un décalage entre les approvisionnements du compte du Trésor à chaque remboursement d'échéance, et les décaissements, le rythme de mise en œuvre des projets ne coïncidant pas avec le calendrier des échéances. Il est illusoire de vouloir réconcilier les deux, et il serait préférable d'établir des plans de financement qui, à tout le moins, permettraient de prévoir un rythme de décaissement réaliste et d'affecter les surplus éventuels à l'aide budgétaire (en conservant une marge de sécurité).

205. **D'une manière générale, il est important de tenir les promesses qui sont faites dans le cadre des actions entreprises.** Avant de terminer une action ou de la clôturer, les points de vue des différents acteurs doivent être recueillis et les promesses faites conformément aux plans d'action acceptés doivent être remplies (vis-à-vis des bénéficiaires des actions, mais aussi vis-à-vis des salariés des projets, etc.)

5.3 Orientations pour une méthodologie générale d'évaluation

206. La méthodologie suivie pour l'évaluation du C2D Mozambique a été exposée au début de ce rapport. L'expérience de la mission conduit à conserver certaines des options prises au départ, et à en adapter, voire en ajouter d'autres.

207. **Les options à conserver.** Les options initiales qui pourront être reconduites intégralement dans les futures évaluations sont les suivantes :

- ***l'évaluation porte sur le dispositif du C2D*** et ne constitue pas une évaluation des points d'affectation. Ceux-ci doivent néanmoins faire l'objet d'une revue rapide pour dégager les lignes de force de l'application du dispositif C2D dans le pays considéré ;
- ***le C2D doit disposer d'objectifs clairs***, dont l'évaluation doit apprécier la réalisation. Ces objectifs devraient être définis de préférence tant pour le mécanisme général que pour chaque C2D particulier. Cela suppose que ces objectifs soient clarifiés par la doctrine ou, à défaut, que la mission d'évaluation se livre à un travail préalable d'interprétation et de tri ;
- ***le cadrage de l'évaluation*** par les parties prenantes en France (DGCID, DGTPE, AFD, société civile) est essentiel et doit précéder les travaux de terrain de façon à les orienter en fonction des attentes des différents acteurs. De même, une réunion au démarrage de l'évaluation avec les principaux acteurs du C2D peut être très utile pour préciser aussi les attentes des acteurs locaux. Dans le cas particulier du Mozambique (faiblesse des montants en jeu, surcharge des interlocuteurs des ministères chargés du Plan et des Finances, et particularité du mécanisme dans un environnement où le Gouvernement est plus intéressé à un renforcement de l'harmonisation des approches), ce cadrage préalable n'a pas semblé nécessaire ;
- ***le «groupe d'appui»*** fournit un regard extérieur sur la réflexion en cours et des éclairages complémentaires sur des aspects ou secteurs que la mission doit étudier sur le terrain.

• **le contact régulier avec les autorités françaises sur place**, ainsi que la transparence sur les travaux et les rencontres de la mission facilite le travail de cette dernière (ce qui n'est pas négligeable vu le peu de temps imparti), mais aussi une meilleure appropriation des conclusions et recommandations. Il ne s'agit bien sûr pas de déroger au principe d'indépendance de l'évaluation, mais plutôt de s'assurer que ses propositions sont recevables et in fine, susceptibles d'être mises en œuvre ;

• **les interlocuteurs** de la mission doivent inclure les acteurs nationaux (Gouvernement, société civile), mais aussi les principaux bailleurs de fonds des secteurs concernés par les points d'affectation, y compris les bailleurs de fonds de l'aide budgétaire.

208. **Les options à adapter.** Certaines options de départ devraient être adaptées pour les prochaines évaluations :

• **les critères d'évaluation** sont ceux qui sont reconnus par l'OCDE en matière d'évaluation des politiques publiques, soit la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la viabilité. Toutefois, l'appropriation et la pérennisation, généralement étudiées dans le cadre de la viabilité, ne s'appliquent pas au C2D en tant que dispositif, puisqu'il est un mécanisme essentiellement temporaire. En revanche, il s'agit de vérifier que les objets de financement et leurs modalités de mise en œuvre débouchent sur une appropriation par les acteurs nationaux et l'assurance d'une durabilité ;

• **l'impact sur la pauvreté et les inégalités** : une appréciation de l'impact du C2D sur la lutte contre la pauvreté peut être fournie par approximation, en examinant la façon dont les points d'affectation du C2D sont insérés dans les programmes nationaux de lutte contre la pauvreté (PARPA, programmes sectoriels) et en s'appuyant sur les systèmes de suivi-évaluation de ces programmes. Toutefois un véritable travail en profondeur sur les liens entre C2D et lutte contre la pauvreté et les inégalités nécessite plus de temps et de moyens que le total de trois semaines (y compris les voyages et les réunions à Paris) alloué à la mission ;

• **l'étude sectorielle** est intéressante en ce qu'elle permet de mettre un accent particulier sur un secteur de plus grande concentration dans le C2D. La mission avait estimé que l'étude devait être entreprise avant le démarrage de la mission principale, de façon que celle-ci puisse s'appuyer sur cette analyse détaillée et ainsi gagner du temps. En réalité, pour qu'elle soit plus utile dans la construction du rapport final, cette étude gagnerait à être entreprise à mi-course de la mission principale, de façon à mieux cerner l'éclairage particulier qu'elle devrait apporter à la problématique générale, et à mieux préciser le type de questions qu'elle devrait examiner ;

• **la réunion de synthèse** : en l'absence de COS, la réunion au cours de laquelle la mission a présenté ses premières conclusions et recommandations a concerné seulement les acteurs français au Mozambique. Pour assurer une meilleure adéquation des propositions de la mission avec les réalités du pays, il serait utile de convier les représentants des principales institutions du Gouvernement et de la société civile intéressés par le C2D ;

• **le temps** : le temps alloué à la mission était manifestement insuffisant et a été largement dépassé. Quelque soit le volume du C2D, certaines étapes/caractéristiques de l'évaluation sont incontournables, notamment : (i) les interviews des interlocuteurs à Paris, qui sont complétées mais ne peuvent être remplacées par la réunion du Comité de pilotage ; (ii) la revue de chacun des points d'affectation ; (iii) l'étude du contexte dans lequel ils interviennent ; (iv) les réunions de debriefing au retour (il y en a eu quatre en tout). Il y a lieu de mieux estimer le temps nécessaire à chacune de ces étapes ;

209. **Les nouveaux aspects à prendre en compte.** Certaines questions qui n'ont pas été envisagées au départ dans l'évaluation du C2D Mozambique devraient être prises en compte dans les prochains exercices :

• **l'étude du contexte** : dans la mesure où le C2D doit être inscrit le plus possible dans les politiques et les procédures nationales, celles-ci doivent être également passées en revue pour chacun des points d'affectation. Un accent particulier doit être mis : (i) sur les procédures mises en place pour la mise en œuvre du DSRP, pour l'aide budgétaire globale et les aides budgétaires affectées dans les secteurs couverts par le C2D ; (ii) sur l'organisation de la société civile ;

• **la collecte préalable d'informations par le poste/la représentation locale de l'AFD** : pour gagner du temps, il serait utile que le MAE/l'AFD précisent au poste/ à la représentation locale de l'AFD les informations qui devraient être rassemblées pour être mises à la disposition de la mission. Ces informations devraient comprendre en particulier les rapports les plus récents produits dans le cadre des systèmes de suivi-évaluation des différents points d'affectation, les analyses de pauvreté et des inégalités disponibles dans le pays et dans les régions d'intervention, ainsi que, de façon générale, les informations disponibles mentionnées au paragraphe 167 ci-dessus.

6. ANNEXES

6.1 Termes de référence

1 - Contexte et présentation générale :

Depuis plusieurs années, la France a engagé une action en faveur de la réduction de la dette des pays pauvres. Le caractère insoutenable de la dette des pays pauvres a été pris en considération lors du G7 de Lyon en 1996 et a abouti à l'Initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE). Pour les pays dont la dette n'est plus soutenable³⁴, des mesures d'annulation de la dette extérieure sont négociées au niveau multilatéral. Ces annulations se font de façon à ce que l'endettement extérieur public passe en deçà d'un certain seuil en proportion des capacités exportatrices ou budgétaires du pays.

En complément de cette initiative, plusieurs pays ont étendu leurs efforts d'allègement de la dette. S'agissant de la France, cet effort supplémentaire a pris la forme de Contrats de Désendettement et de Développement (C2D) prévoyant le refinancement par subvention des échéances payées au titre des créances d'Aide Publique au Développement (APD) de ces pays. Il s'agit d'un mécanisme permettant aux pays bénéficiaires d'affecter ces subventions, d'un montant équivalent aux remboursements effectués, à des actions de réduction de la pauvreté. Vingt-trois pays sont susceptibles de bénéficier de ce mécanisme français³⁵.

Pour bénéficier de l'Initiative PPTE, et donc du C2D, les pays doivent rédiger, en partenariat avec la société civile et les partenaires au développement, un Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Lorsque le pays accède au point d'achèvement³⁶, il bénéficie des allègements de dette "en stock" au titre de l'initiative PPTE. Si le pays a une dette d'APD envers la France, il bénéficie également de la mise en place d'un C2D (contrats triennaux successifs). A ce jour six pays sont formellement entrés dans le dispositif C2D : Mozambique (1^{er} C2D signé en 2001, 2^{ème} C2D signé en novembre 2004), Ouganda (1^{er} C2D signé en 2002), Bolivie (1^{er} C2D signé en 2003), Tanzanie (1^{er} C2D signé en 2003), et Mauritanie (1^{er} C2D signé en 2003) et Ghana (1^{er} C2D signé en 2004).

Le pilotage des C2D est assuré conjointement par la Direction Générale de la Coopération au Développement (DGCID) et par la Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTPE). Pour les pays de la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP), l'Agence Française de Développement (AFD) est responsable de la mise en œuvre des C2D, c'est-à-dire de l'instruction et de l'exécution des points d'affectation des fonds. Les domaines d'affectation des fonds ainsi proposés doivent ensuite être validés par les autorités locales qui ont la responsabilité de la réalisation des programmes et des projets. Par ailleurs, dans les pays à C2D "normal" comme le Mozambique, un Comité d'orientation et de suivi (COS), constitué des autorités locales et françaises mais aussi de représentants de la société civile, doit être institué. Celui-ci donne son avis sur les propositions d'affectation des fonds et effectue le suivi et l'évaluation des programmes.

34) Actuellement, 38 pays sont potentiellement éligibles à l'IPPE ; 15 ont atteint le point d'achèvement ; 12 autres ont simplement atteint le point de décision et 11 autres n'ont pas encore franchi cette étape.

35) Côte d'Ivoire, Cameroun, Congo, République démocratique du Congo, Guinée, Mozambique, Madagascar, Mauritanie, Burundi, Ghana, Rwanda, Ouganda, Tanzanie, Sao Tomé et Príncipe, Sierra Leone, Libéria, Soudan et six pays hors ZSP : Bolivie, Nicaragua, Honduras, Malawi, Myanmar et Somalie.

36) L'atteinte du point d'achèvement suppose : l'endossement par le FMI et la Banque Mondiale d'un DSRP complet et sa mise en œuvre pendant une année ; une bonne exécution d'un programme FRPC conclu avec le FMI.

Les objectifs du mécanisme C2D sont : la réduction de la dette, la lutte contre la pauvreté et les inégalités, l'appropriation de la politique de réduction de la pauvreté par les pays bénéficiaires, et l'association de la population et notamment des organisations de la société civile à l'orientation et la mise en œuvre des programmes et projets. Il existe une note de doctrine : "Volet bilatéral de l'Initiative PPTE renforcée, modalités de mise en œuvre" (mai 2002)³⁷ qui définit les domaines d'affectation (éducation de base et formation professionnelle, soins de santé primaire et lutte contre les grandes endémies, équipement et infrastructure des collectivités locales, aménagement du territoire et gestion des Ressources Naturelles), ainsi que les modalités de mise en œuvre et de financement des C2D. Il faut souligner que le C2D Mozambique a été signé avant la réalisation de cette note, et que celle-ci a été largement inspirée des principaux enseignements de l'expérience du Mozambique. L'éventail des domaines d'intervention ainsi que des moyens de financement (aide projet, aide budgétaire affectée, aide budgétaire non affectée) rend chaque C2D spécifique au pays avec lequel il est conclu.

2 - Historique et présentation du C2D Mozambique :

Le Mozambique est un pays fortement dépendant de l'aide extérieure, avec une quarantaine de bailleurs de fonds, l'aide internationale aurait contribué sur la période 1997-2000 à environ 70 % de l'investissement public et à 60 % des ressources budgétaires du pays. Le Mozambique a été l'un des premiers pays éligibles à l'Initiative PPTE et à avoir conclu un C2D avec la France. Celui-ci a été signé à Maputo le 30 novembre 2001 et conclu pour la période du 25 septembre 2001 au 31 décembre 2004. Il consiste en un refinancement par dons des échéances remboursées à hauteur de 29,8 millions d'euros. Les enjeux de ce nouvel instrument pour l'aide française ont été de décaisser l'aide rapidement, de s'impliquer dans le processus tout en favorisant l'implication du pays, de contribuer à réduire la pauvreté et d'améliorer les conditions de la croissance économique. Le Gouvernement mozambicain, conformément à la procédure de mise en place de l'Initiative PPTE, a établi pour la période 2001-2005 un Plan d'Actions pour la Réduction de la Pauvreté Absolue (PARPA). Le pays a atteint le point d'achèvement en septembre 2001 et la signature du C2D a eu lieu deux mois après.

Les domaines d'affectation du premier C2D Mozambique ont été principalement le développement rural et la santé. En outre, le C2D Mozambique est le premier contrat incluant une aide budgétaire non affectée dans le cadre d'un programme de financement multi-bailleurs mis en place à l'origine pour redonner au Gouvernement mozambicain via le budget de l'Etat son rôle central dans la politique de développement du pays.

A la fin de l'année 2003, 43,8 millions d'euros d'engagements avaient été approuvés par le conseil de surveillance de l'AFD :

- Appui au développement de la filière cocotier : 7,2 millions d'euros
- Financement des pistes rurales : 4 millions d'euros
- Appui au micro-crédit : 3,1 millions d'euros
- Programme santé Cabo Delgado (1^{er} volet) : 1,5 million d'euros
- Lutte contre le SIDA : 6 millions d'euros
- Aide budgétaire globale (volets 1 et 2) : 7,5 millions d'euros
- Programme santé Cabo Delgado (2^{ème} volet) : 14,5 millions d'euros

Pour certains de ces programmes, l'exécution doit se poursuivre sur la période couverte par le deuxième C2D (cf. annexe 4). Le conseil de surveillance de l'AFD a de plus approuvé deux engagements sur le deuxième C2D, qui a été signé le 9 novembre 2004 :

- Aide budgétaire globale (3^{ème} volet) : 6 millions d'euros
- Lutte contre le sida (3^{ème} volet) : 7 millions d'euros

37) Jointe en annexe.

Le projet d'appui au développement de la filière cocotier ayant connu des difficultés de mise en œuvre, il a été décidé de fermer cette opération par anticipation. La proposition de fermeture faite par l'AFD a été validée à la fois par le comité de pilotage du C2D du 9 septembre 2004 et par les autorités mozambicaines. Le projet s'achèvera courant 2005, à l'issue de la campagne d'abattage et après une prise en charge progressive par les autorités mozambicaines des diverses composantes du projet. Son niveau de décaissement représentera 2,5 M€³⁸ sur les 7,2 M€ prévus au départ. La ressource ainsi rendue disponible sera utilisée pour de nouveaux engagements, dont le programme de lutte contre le sida (3^{ème} volet).

Il faut noter par ailleurs que le Comité d'orientation et de suivi (COS), prévu dans le texte du contrat, n'a pas été mis en place.

3 - Champ couvert :

Le premier C2D Mozambique étant arrivé à son terme en décembre 2004, il est apparu opportun de procéder à son évaluation.

L'évaluation du C2D Mozambique sera menée de manière conjointe par le ministère des Affaires étrangères, la DGTPE et l'AFD. **Il s'agit d'une évaluation ex post portant sur le dispositif C2D tel qu'il a été appliqué au Mozambique.**

4 - Objectifs et problématique de l'évaluation :

L'évaluation dressera un bilan quantitatif et qualitatif du C2D Mozambique. L'appréciation des experts devra être formulée de manière explicite, selon les critères reconnus dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques : l'évaluation devra s'attacher à :

- Juger de la **pertinence** du C2D Mozambique. Ce mécanisme répond-t-il aux objectifs fixés au départ ? Les projets/programmes financés sont-ils pertinents vis-à-vis des orientations générales inscrites dans la stratégie de réduction de la pauvreté du Mozambique (PARPA) ? Le C2D Constitue-t-il un outil pertinent pour assurer la réduction de la dette du pays ?

- Apprécier la **cohérence** du C2D Mozambique tant sur le plan interne que sur le plan externe : sur le plan interne, le C2D est-il cohérent avec les autres appuis français (AFD, Fonds de Solidarité Prioritaire, assistance technique) ? et quelle a été l'articulation du C2D avec l'Initiative PPTTE multilatérale ? Sur le plan externe, le C2D est-il cohérent avec la politique du pays en matière de réduction de la pauvreté ?, avec les actions de la société civile (dont les ONG) ?, des autres bailleurs de fonds, notamment en matière de réduction de la pauvreté et d'annulation de la dette ? Quelle est l'appréciation du C2D par le Gouvernement du Mozambique et par la société civile (dont ONG) ?

- Se prononcer sur l'**efficacité** du C2D Mozambique, les effets escomptés ont-ils été obtenus ? Le C2D Mozambique a-t-il eu des effets non escomptés ? indésirables ? D'où proviennent les écarts entre les effets attendus et les effets observés ?

L'évaluateur devra s'interroger en particulier sur :

- le processus de mise en œuvre du C2D dans le pays (taux de décaissement, respect du chronogramme, pérennité du mécanisme ...) ;
- la manière dont la société civile et les collectivités locales mozambicaines ont été associées à l'orientation, à l'exécution et au suivi des projets/programmes mis en œuvre dans le C2D. Rappelons que la démarche participative et de consultation élargie, propre au C2D, implique que la société civile devra être associée à l'évaluation ;

- et sur l'appréciation de la qualité et de l'efficacité des actions menées pour répondre à l'objectif de réduction de la pauvreté.

- Analyser l'**efficacité** du C2D Mozambique : évaluer les coûts de gestion engendrés par un tel mécanisme (notamment coûts de gestion pour l'administration mozambicaine, pour le MAE - services centraux et poste- , et pour l'AFD - siège et agence, frais bancaires prélevés sur le compte C2D à la Banque centrale ...) et rapprocher les résultats obtenus des sommes dépensées.

- Porter un avis sur l'**impact**, c'est-à-dire sur les retombées à moyen et long terme du C2D Mozambique. Quelle est la contribution du C2D à la réduction de l'endettement du pays ? A-t-il eu un effet d'additionnalité et de complémentarité sur l'aide française dans le pays ? Quel est l'effet de l'initiative PPTE renforcée (et donc du C2D) sur les transferts nets d'APD entre la France et le Mozambique ? Quel est l'effet du C2D sur les finances publiques et la balance des paiements ? Le principe d'additionnalité a-t-il été respecté ? En ce qui concerne plus particulièrement le mécanisme C2D, quels enseignements peut-on en tirer par rapport à la modernisation des instruments de l'aide française (aide programme, aide budgétaire non affectée) ?

- Prendre en considération la **viabilité**. Il s'agit d'évaluer le degré d'appropriation du processus C2D par le pays bénéficiaire. Analyser les implications de cette initiative à moyen et long terme pour la France : une fois que les flux du C2D auront été épuisés, complément budgétaire nécessaire pour maintenir le niveau d'APD de la France au Mozambique.

- Enfin, cette évaluation devra permettre de dégager une méthodologie d'analyse de la mise en œuvre du mécanisme C2D au niveau des pays.

5 - Dispositif de l'évaluation :

Le comité de pilotage de l'évaluation se réunira à Paris : il correspondra au comité de pilotage C2D élargi aux services de l'évaluation et à des représentants de l'Ambassade du Mozambique. Par ailleurs, un comité de suivi sera constitué sur place (composé de représentants du Mozambique (Gouvernement, société civile), de l'Ambassade de France et de l'Agence française de développement). Ces deux comités ont pour objectif de confronter des avis et des réflexions en recherchant un consensus dans la conduite des débats. Le comité de pilotage se réunira trois à cinq fois à Paris afin de valider les étapes essentielles de l'évaluation. La rédaction définitive des termes de référence sera réalisée par des consultations à domicile. L'évaluation proprement dite sera confiée à une équipe indépendante après mise en concurrence sur la base des termes de référence préparés par le comité de pilotage. Cette équipe assurera la pleine responsabilité de ses conclusions. Les recommandations opérationnelles seront produites par le comité de pilotage après que les propositions de l'équipe d'évaluation aient été entendues.

6 - Démarche de l'évaluation :

La durée de la mission est de 50 jours pour deux experts : 30 jours à Paris et 20 jours au Mozambique. Une rencontre avec les responsables mozambicains d'un ou deux programmes financés sera utile.

Trois réunions sont prévues avec le Comité de pilotage : une réunion avant le départ au Mozambique, une réunion de compte rendu au retour de la mission et une réunion pour l'approbation du rapport provisoire qui devra être remis en octobre 2005.

Une restitution des conclusions et des recommandations formulées fera l'objet de réunions organisées à Paris et à Maputo.

7 - Sélection de l'expertise :

L'équipe devra être composée d'au moins deux experts apportant les trois compétences principales suivantes : évaluation des politiques publiques, gestion budgétaire et macroéconomie, coopération et économie du développement. La maîtrise de l'anglais et du portugais est indispensable et la présence d'évaluateurs locaux dans l'équipe sera appréciée. Les évaluateurs ne devront pas avoir été ou être actuellement partie prenante aux actions, projets, programmes et politiques sur lesquels ils auront la mission de porter une appréciation.

8.- Rapports :

Le rapport final qui aura intégré l'ensemble des observations émises par le comité de pilotage sera remis en cinq exemplaires ainsi que sur disquette sous forme prête à l'édition. L'ensemble du rapport et des annexes doit être accessible sous forme électronique et dans une présentation correspondant à l'édition définitive.

Le rapport comportera la mention suivante : "Ce rapport est un document interne établi à la demande du ministère des Affaires étrangères, du ministère de l'Économie, des Finances et de l'industrie et de l'Agence française de développement. Les analyses et les commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle. Ce rapport dont l'usage est d'abord administratif est également destiné à faire l'objet d'une publication large et à être remis aux parties prenantes du programme (y compris le Gouvernement et la société civile du Mozambique).

Le prestataire doit introduire une synthèse de cinq à six pages présentée en début de rapport. Il conviendra également de joindre au rapport définitif une fiche résumée selon le modèle joint en annexe.

6.2 Biographies des évaluateurs

Marc RAFFINOT : HEC, Docteur en Sciences Economiques, 33 ans d'expérience professionnelle en macro-économie, modélisation, appui budgétaire et stratégies de lutte contre la pauvreté, dette et développement. Consultant indépendant, Maître de conférence à l'Université Paris Dauphine, chercheur associé à DIAL, enseigne également à l'IEDES (Université Paris I) et à L'institut National des Sciences Politiques. Il enseigne notamment les cours de "Financement du développement" et d'"économie du développement". Il a participé à la mise au point de modèles macroéconomiques de prévision et suivi budgétaire, en vue de leur utilisation dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, pour le compte de plusieurs Etats de la ZSP. Il a participé à plusieurs études sur les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté. Il est anglophone et hispanophone.

Agnès DESHORMES : Diplômée en droit international (ULB, Bruxelles), 20 ans d'expérience professionnelle en développement économique local, appui institutionnel en décentralisation et gouvernance locale, et en stratégies d'intervention de l'aide publique au développement. Consultante indépendante, elle a contribué à la formulation, au suivi-évaluation et au suivi financier de projets d'investissement pour le FENU, dans 7 pays d'Afrique dont le Mozambique. Elle a participé à la formulation de la stratégie d'intervention du FIDA au Mozambique : services financiers ruraux, appui aux organisations de producteurs, appui aux collectivités locales. Elle est anglophone et lusophone.

Ricardo BARRADAS : Diplômé en médecine et spécialiste du VIH/SIDA (Mozambique), 30 ans d'expérience professionnelle en conduite et évaluation de projets santé. Consultant mozambicain indépendant, il a récemment participé à l'élaboration du plan stratégique national opérationnel pour le VIH/SIDA du Mozambique. Il a réalisé diverses études pour le compte des autorités mozambicaines et des institutions internationales (PNUD, UNICEF, Banque mondiale...) sur l'intégration des problématiques liées au VIH/SIDA dans les projets de développement au Mozambique, et leurs impacts dans différents secteurs. Il a coordonné plusieurs projets VIH/SIDA au Mozambique. Il est francophone et anglophone.

6.3 Liste des membres du comité de pilotage

Ambassade du Mozambique à Paris :

S.E. Mme Fernanda LICHALE, Ambassadrice
M. Carlos COSTA, Conseiller

Ministère des Affaires étrangères :

M. Serge TOMASI, DGCID/DCT
M. Laurent FONTAINE, DGCID/DCT/H
Mme Corinne de PERETTI, DGCID/DCT/HLP
Mme Stéphanie PERAUD, DGCID/DCT/GFI
Melle Laure VALETTE, DGCID/SME
Melle Emma HAGRE, DGCID/SME
Melle Han VO, DGCID/SME/PAF/SPS

Agence Française de Développement :

M. Christophe BARAT, AFD/GOA
M. Jean-Pierre BARBIER, AFD/GOB
M. Philippe MICHAUD, AFD/GOB
M. Patrice TRANCHANT, AFD/STR/PRS
M. Georges D'ANDLAU, AFD
M. Armand RIOUST DE L'ARGENTAYE, AFD/GOB

Ministère de l'économie et des finances :

M. Alain FAUCHER, DGTPE/MF2
M. Remy RIOUX, DGTPE/MF2
M. Michel REVEYRAND, DGTPE

H.C.C.I. :

M. Jean-Marie HATTON, HCCI
M. Jean MERCKAERT/ Mme Fabienne YVER, CCFD

Co-secrétariat du comité de pilotage

Mme Aude de AMORIM, DGCID/SME/EVA
M. Daniel KAMELGARN, DGTPE
Mme Anne-Marie CABRIT/M. Sylvain PILLOUD, AFD

6.4 Composition du “groupe d’appui” constitué par le Réseau Impact

Ce groupe était composé des experts suivants :

- **Anne Sophie Brouillet**, géographe secrétariat technique du réseau IMPACT, responsable de l’animation du Groupe de suivi de l’étude pour le Réseau IMPACT
- **Gilles DE PAS**, spécialisé dans l’évaluation des programmes de santé publique, gestion hospitalière et en ressources humaines et formation ;
- **François DOLIGEZ**, docteur en socio-économie et ingénieur agronome, membre de l’équipe “Financement Local” de l’IRAM et spécialisé en matière d’évaluation de projets, programmes et politiques de développement, financement rural et en analyse de filières agricoles ;
- **Dominique GENTIL**, Président du Comité d’Orientation du Réseau IMPACT
- **Agnès LAMBERT**, anthropologue du développement, spécialiste des questions de genre et membre de l’équipe “Politiques Agricoles” de l’IRAM, auteur d’une méthode d’analyse des acteurs dans les politiques et les programmes de lutte contre la pauvreté et les inégalités ;
- **Marc LEVY**, Secrétariat Technique du Réseau IMPACT
- **Abdourahmane N’DIAYE**, docteur en économie du développement, spécialiste de l’évaluation de politiques publiques et en stratégies de lutte contre la pauvreté.
- **Carlos OYA**, docteur en économie, spécialiste en économie rurale (agriculture et emploi), macro-économie et en stratégies de lutte contre la pauvreté, a occupé différentes fonctions au sein du Ministère de la Planification et des Finances du Mozambique ;
- **Véronique QUIBLIER**, analyste de projets de développement, spécialiste en développement local, développement urbain et évaluation de programmes de développement, responsable du projet “Développement local urbain” à Maputo de 2001 à 2003, membre de l’équipe CIEDEL.
- **Christine Rosellini** : Consultante Macro-économiste, spécialiste des questions de l’aide et de la dette, expérience au ministère de l’Économie des Finances et de l’Industrie, et à l’OCDE.

6.5 Personnes rencontrées

Gouvernement

Mme Maria Otília Monjane Santos	Directrice nationale adjointe du Trésor (DNT), Ministère des Finances
Mme Emilia Coutinho	Département des Prêts, DNT, Ministère des Finances
M. Helio Pereira	Département de Gestion des Contrevaieurs, DNT, Ministère des Finances
M. Eugénio Mandlate	Département de Gestion des Contrevaieurs, DNT, Ministère des Finances
M. Mousinho Saide	Directeur national de la Santé, Ministère de la Santé
M. Sérgio Gouveia	Directeur national de l'Agriculture
M. Ibraimo Remane	Directeur général, Administration nationale des Routes (ANE)
M. Antonio Mambo	Directeur des Routes régionales, ANE
M. Toma Psico	Banque du Mozambique
Mme Elsa Chambal	Département Etranger, Banque du Mozambique
Mme Maria Angélica Costa	Département Etranger, Banque du Mozambique

Société civile

M. Paulo Cuinica	Secrétaire exécutif, G20
Mme Eufreginia dos Reis Manoela	Coordinatrice, Grupo moçambicano da Divida (GMD)
M. Humberto Tobias Zaqueu	Chargé de Recherche et Information, GMD

Partenaires techniques et financiers

Mme Louise Avon	Ambassadeur de France (Maputo)
M. Francisco Carreras	Conseiller, Chef des Opérations, Ambassade d'Espagne, Maputo
M. Humberto Cossa	Senior Health Specialist, Banque mondiale
M. José da Costa	Attaché de Coopération, SCAC
Mme Françoise Desmazières	Directrice, Agence de Maputo, AFD
M. Giorgio Dhima	Coopération Suisse, Secteur de la santé
M. Laurent Estrade	Directeur adjoint, Agence de Maputo, AFD
M. Alain Faucher	Direction du Trésor, Ministère des Finances,
Mme Adelaide Ferreira	Comptable, Agence de Maputo, AFD
M. Philippe Michaud	AFD, Paris
Mme Corinne de Peretti	MAE, Paris
M. Luís Santos	Délégation de la Commission européenne, Conseiller ingénieur, Délégation de la Commission européenne
M. Charles Seibert	Conseiller de Coopération et d'Action culturelle, Service de Coopération et d'Action culturelle (SCAC)
M. Simon Vanden Broeke	Conseiller économique, DFID

Opérateurs

M. Gilles Goldstein	IRAM
M. Michel Racaud	SOFRECO
Mme Sophie Teyssier	IRAM

6.6 Références

- Agence Française de Développement, Direction des opérations, *Note pour le conseil de surveillance de l'agence française de développement du 26 juin 2003. Volet renforcé de l'initiative PPTE renforcée. Bilan d'un an et demi de mise en œuvre des contrats de désendettement et de développement*, mai 2003.
- AFD, *Suivi et rapport d'achèvement de projet, Financement du Plan National de lutte contre le VIH/SIDA*, SRAP N°04 - 2005 non daté.
- AFD, *Suivi et rapport d'achèvement de projet, Santé "Cabo Delgado"*, SRAP N°03 - 2005, non daté.
- Barradas R., *Evaluation du C2D, documents complémentaires, Santé et VIH/SIDA*, Maputo, septembre 2005.
- Ambassade de France au Mozambique, *Document Stratégique pays, Mozambique*, juin 2001.
- Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (Forum à haut niveau, Paris du 28 février au 2 mars 2005), disponible à : <http://www.aidharmonisation.org/>.
- Direction générale du Trésor et de la Politique Economique, DGCID, *Principes, modalités de préparation et de mise en œuvre des contrats de désendettement et de développement*, non daté.
- Direction générale du Trésor et de la Politique Economique, DGCID, *Volet bilatéral de l'Initiative PPTE renforcée - Modalités de mise en œuvre*, mai 2002.
- Direction générale du Trésor et de la Politique Economique, DGCID, Co-secrétariat du CICID, *Rénovation et développement des interventions sous forme d'aide budgétaire globale*, 22 avril 2005.
- DGCID/AFD, *Les expériences d'alignement et d'harmonisation menées au Mozambique : un bilan pour l'aide française*, février 2005.
- Cabral Lídia, Cumbi Amélia, Vynials Llluis, Dista Sérgio, Ministry of Finance, Ministry of Health, Ministry of Planning and Development, *Study of Off-Budgets in the Health Sector, Final Report*, non daté (2005).
- Contrat de désendettement et de développement, entre le Gouvernement de la république française et le Gouvernement de la république du Mozambique, 30 novembre 2001.
- Contrat de désendettement et de développement, entre le Gouvernement de la république française et le Gouvernement de la république du Mozambique (1/1/2005 au 31/12/2007),
- Convention d'affectation n° CMZ 1045 01 H portant subvention au programme d'appui au secteur cocotier (11 septembre 2002).
- Convention d'affectation n° CMZ 3000 01 A portant subvention au programme intersectoriel de santé de Cabo Delgado (28 avril 2004).
- Convention d'application n° CMZ 6008 01 M portant subvention au programme d'appui budgétaire (12 janvier 2005).
- Goldstein Gilles, Pierret Dorothée, *Caisses communautaires d'épargne et de crédit du Mozambique, Clôture de la phase 1 et programmation de la phase 2*, septembre 2005.
- Grupo Moçambicano da Divida, *Divida Publica de Moçambique, O endividamento externe e interno e considerações sobre suas ligações com a pobreza e desenvolvimento*, GMD, Maputo, 2005.
- Grupo Moçambicano da Divida, *Posição do GMD sobre o sistema e indicadores de monitoria de avaliação do PARPA 2001-2005*, GMD, Maputo, 2005.
- Grupo Moçambicano da Divida, *A experiência do HIPC em Moçambique, Posição do GMD por ocasião do Forum Ministerial HIPC da Commonwealth*, Maputo, 15 au 17 mars 2005.

HCCI et Dette et Développement, Observatoire de la participation de la France au processus d'allègement de la dette des pays pauvres, *Rapport de mission au Mozambique*, juillet 2002.

Homerin Janaína, *Les organisations de la société civile au Mozambique : des acteurs en mouvement*, juin 2005.

International Monetary Fund, *Republic of Mozambique: selected issues and Statistical Appendix*, IMF Country Report n° 05/311, August 2005.

IMF, *IMF Executive Board concludes 2005 article IV Consultation with the Republic of Mozambique*, Public Information Notice, PIN n°05/120, September 6, 2005.

IMF & IDA & Republic of Mozambique, *Completion Point Document for the HIPC initiative*, September 6, 2001.

Killick Tony, Castel Branco Carlos N. & Gerster Richard (2005), *Perfect Partners ? The performance of Programme Aid Partners in Mozambique, 2004*. A report to the Programme Aid Partners and Government of Mozambique, May

MAE (DGCID), MINEFI (DTrésor), *Principes, modalités de préparation et de mise en œuvre des contrats de désendettement et de développement* (sans date signé Mireille Guigaz et Bruno Bézard, avril 2001)

MAE (DGCID), MINEFI (DTrésor), AFD, *Les contrats de désendettement et de développement*, (1^{er} août 2003).

Ministério da Saude, *Comité de Coordenação Sectorial, Reunião Bi-anual, Aide-memoire*, Junho 2005.

Ministry of Health, *The Kaya Kwanga Commitment: a Code of Conduct to Guide the Partnership for Health Development in Mozambique*, July 2003.

Mission AFD/C2D Mozambique, *Compte rendu de la mission conjointe Trésor/MAE/AFD*, 18 octobre 2001.

Republic of Mozambique, *Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty (PARPA)*, 2001-2005, April 2001.

Republic of Mozambique, *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Mozambique and the Programme Aid Partners for the Provision of Direct Budget and Balance of Payments Support*, April 2004.

Republic of Mozambique, *Joint Review of the Government's implementation of its development programme and of the performance of Programme Aid Partners*, *Aide-mémoire*, May 2005.

Secrétariat conjoint du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement, MINEFI, D. Trésor, MAE, DGCID, *Note d'information sur l'initiative "pays pauvres très endettés" (PPTe/HIPC)*, 8 janvier 2001.

SOFRECO, *Projecto de Apoio ao Sector do Coqueiro em Moçambique, Relatorio final*, Setembro 2005.

TROCAIRE and Christian Aid, *Donor Coordination and Aid Effectiveness in Mozambique*, Discussion Document, May 2005.

6.7 Relevé de compte C2D (Banco do Moçambique)

N° DE COMPTE 221/00003028.601.000.7 UME MPF 2001

DATE VALEUR BQUE DU MOZ	N° PROJET	CREDIT	DEBIT
01/02/2002	CMZ 1064 01 J - Echéance Octobre 2001	4 015 229,70	
01/04/2002	Aide budgétaire		1 500 000,00
31/05/2002	CMZ 1064 02 K - Echéance Avril 2002	3 949 683,32	
22/07/2002	Santé "Cabo Delgado" - caisse d'avance		550 000,00
30/08/2002	Santé "Cabo Delgado" - Fonds médicaments		400 000,00
11/09/2002	Santé "Cabo Delgado" - Avance ALTER		66 848,00
11/09/2002	Santé "Cabo Delgado" - 2 ^{ème} prest. ALTER		66 848,00
11/09/2002			
30/12/2002	CMZ 1064 03 L - Echéance Septembre 2002	1 314 576,00	
30/12/2002	CMZ 1064 04 M - Echéance Octobre 2002	3 796 033,43	
03/01/2003	Fonds Médicaments - Plan strat.lutte HIV/SIDA		1 000 000,00
03/01/2003			
06/03/2003	Aide budgétaire II - 1 ^{ère} tranche		3 000 000,00
31/03/2003	Santé "Cabo Delgado" - caisse d'avance		282 606,00
16/05/2003	Santé "Cabo Delgado" - 3 ^{ème} prest. ALTER		66 848,00
26/05/2003	Cocotier "AI & DEVELOPPEMENT"		13 249,00
13/06/2003	Cocotier "CIRAD"		240 000,00
			5 889 123,45
			5 889 123,45
24/06/2003	CMZ 1064 05 N - Echéance Mars 2003	1 147 349,06	
30/06/2003	CMZ 1064 06 P - Échéance avril 2003	3 619 621,87	
04/07/2003	Santé "Cabo Delgado" - 4 ^{ème} prest. ALTER		66 848,00
15/08/2003	Cocotier "SOFRECO"		2 115 646,00
20/10/2003	SIDA - Gastos correntes		1 000 000,00
16/10/2003	SIDA - Fonds médicaments		1 000 000,00
18/11/2003	CMZ 1064 07 R - Échéance septembre 2003	1 136 779,25	
13/01/2004	CMZ 1064 08 S - Échéance octobre 2003	2 883 182,34	
11/02/2004	Cocotier "SOFRECO"		48 625,40
27/02/2004	Aide budgétaire II - 2 ^{ème} tranche		3 000 000,00
19/03/2004	PISTES - Avance "FONDS ROUTIER"		200 000,00
02/04/2004	Cocotier "CIRAD"		13 692,73
05/04/2004	CMZ 1064 09 - Echéance Mars 2004	1 122 539,51	
09/04/2004	Cocotier "SOFRECO"		62 369,13
14/04/2004	SIDA - MSF LUXEMBURG		250 000,00

SOLDE	OBSERVATIONS	
	Demande ANO BANQUE	ANO AFD
4 015 229,70		
2 515 229,70	Lettre MPF 101 du 29/03/02	Lettre n° 21 du 28/03/2002
6 464 913,02		
5 914 913,02	Lettre BM 330 du 15/07/02	Lettre n° 856 du 17/07/2002
5 514 913,02	Lettre BM 494 du 30/08/02	Lettre n° 1051 du 03/09/2002
5 448 065,02	Lettre BM 495 du 30/08/02	Lettre n° 1052 du 03/09/2002
5 381 217,02	Lettre BM 493 du 30/08/02	Lettre n° 1052 du 03/09/2002
5 381 217,02		
6 695 793,02		
10 491 826,45		
9 491 826,45	Lettre BM 518 du 02/12/02	Lettre n° 1550 du 10/12/2002
9 491 826,45		
6 491 826,45	Lettre BM 65 du 07/02/03	Lettre n° 333 du 03/03/2003
6 209 220,45	Lettre BM 177 du 12/03/03	Lettre n° 428 du 21/03/2003
6 142 372,45	Lettre BM 178 du 12/03/03	Lettre n° 419 du 20/03/2003
6 129 123,45	Lettre BM s/n° du 30/04/2003	Lettre n° 637 du 09/05/2003
5 889 123,45	Lettre BM s/n° du 02/05/2003	Lettre n° 847 du 03/06/2003
7 036 472,51		
10 656 094,38		
10 589 246,38	Lettre BM s/n° du 23/06/2003	Lettre n° 934 du 26/06/2003
8 473 600,38	Lettre BM s/n° du 23/06/2003	Lettre n° 1200 du 08/08/2003
7 473 600,38	Lettre BM 746 du 19/09/2003	Lettre n° 1468 du 07/10/2003
6 473 600,38	Lettre BM 747 du 19/09/2003	Lettre n° 1469 du 07/10/2003
7 610 379,63		
10 493 561,97		
10 444 936,57	Lettre BM 995 du 27/11/2003	Lettre n° 1771 du 04/12/2003
7 444 936,57	Lettre BM 077 du 11/02/2004	Lettre n° 84 du 12/02/2004
7 244 936,57	Lettre BM 994 du 27/11/2003	Lettre n° 1773 du 04/12/2003
7 231 243,84	Lettre BM 996 du 27/11/2003	Lettre n° 1772 du 04/12/2003
8 353 783,35		
8 291 414,22	Lettre BM 058 du 26/03/2004	Lettre n° 270 du 31/03/2004
8 041 414,22	Lettre BM 104 du 19/03/2004	Lettre n° 275 du 05/04/2004

DATE VALEUR BQUE DU MOZ	N° PROJET	CREDIT	DEBIT
14/04/2004	SIDA - MSF SUISSE		250 000,00
18/05/2004			
18/05/2004	CMZ 1064 10 - Échéance Avril 2004	2 860 951,91	
28/06/2004	PISCAD “DPS Cabo Delgado”		552 386,00
21/07/2004	SIDA - FC Provincial (ex-Gastos correntes)		1 000 000,00
08/10/2004	SIDA - MSF SUISSE		250 000,00
27/10/2004	CMZ 1064 11 - Échéance septembre 2004	1 111 019,72	
11/11/2004	CMZ 1064 12 - Échéance octobre 2004	2 835 205,76	
09/12/2004	SIDA - FUNDO MEDICAMENTOS		1 000 000,00
23/12/2004	SIDA - MSF LUXEMBURG		250 000,00
			11 546 205,61
08/03/2005	Cocotier “SOFRECO”		92 141,50
08/03/2005	PISCAD - Architects STAUCH		29 500,00
29/03/2005	Aide budgétaire III - 1 ^{ère} tranche 2005		3 000 000,00
05/04/2005	CMZ 1068 01 - Échéance mars 2005	1 096 669,98	
22/04/2005	PISTES - 2 ^{ème} Avance “FONDS ROUTIER”		400 000,00
	CCCP - 2 ^{ème} Phase - Ligne de crédit		42 600,00
	CCCP - 2 ^{ème} Phase - Subvention d'équilibre		64 729,00
			9 013 905,09
17/05/2005	PISCAD - Opérateur KPMG		287 640,60
			8 726 264,49
30/05/2005	CMZ 1068 02 - Échéance avril 2005	2 793 583,51	
27/06/2005	CCCP - 2 ^{ème} Phase - Achat motos (6.060,60 \$)		5 112,96
29/06/2005	SIDA III - FCMSM (fond médicaments)		1 250 000,00
28/06/2005	SIDA III - FCP (fond provincial)		1 000 000,00
28/06/2005	SIDA III - FCG PROSAUDE		500 000,00
29/06/2005	PISCAD 2 ^{ème} Phase AVANCE “DPS Cabo Delgado”		687 526,00
01/07/2005	CCCP - 2 ^{ème} Phase - Iram		20 034,00
22/07/2005	CCCP - 2 ^{ème} Phase - Achat matériel informatique (5.688,54 USD)		4 681,91
27/07/2005	CCCP - 2 ^{ème} Phase - Iram		20 034,00
05/08/2005	CCCP - 22 ^{ème} Phase - Subvention d'équilibre (avenant n° 1)		53 322,00
	Frais bancaires	330,05	
Pas d'information	Cocotier “CIRAD”		17 263,96
	TOTAL	33 682 755,41	25 720 552,19

Source : Agence AFD, Maputo

SOLDE	OBSERVATIONS	
	Demande ANO BANQUE	ANO AFD
7 791 414,22	Lettre BM 116 du 29/03/2004	Lettre n° 282 du 05/04/2004
7 791 414,22		
10 652 366,13		
10 099 980,13	Lettre BM 204 du 18/06/2004	Lettre n° 672 du 23/06/2004
9 099 980,13	Lettre BM 199 du 15/06/2004	Lettre n° 756 du 09/07/2004
8 849 980,13	Lettre BM 285 du 20/09/2004	Lettre n° 1057 du 05/10/2004
9 960 999,85		
12 796 205,61		
11 796 205,61	Lettre BM 346 du 03/10/2004	Lettre n° 1236 du 18/11/2004
11 546 205,61	Lettre BM 366 du 06/12/2004	Lettre n° 1327 du 13/12/2004
11 454 064,11	Lettre BM 199 du 15/06/2004	Lettre n° 674 du 23/06/2004
11 424 564,11	Lettre BM 38 du 18/02/2005	Lettre n° 165 du 02/03/2005
8 424 564,11	Lettre BM 13 du 13/01/2005	Lettre n° 209 du 17/03/2005
9 521 234,09		
9 121 234,09	Lettre BM 339 du 23/03/2005	Lettre n° 328 du 14/04/2005
9 078 634,09	Lettre BM 375 du 01/04/2005	Lettre n° 341 du 15/04/2005
9 013 905,09	Lettre BM 375 du 01/04/2005	Lettre n° 341 du 15/04/2005
8 726 264,49	Lettre BM 402 du 06/04/2005	Lettre n° 322 du 13/04/2005
11 519 848,00		
11 514 735,04	Lettre BM 670 du 07/06/2005	Lettre n° 606 du 21/06/2005
10 264 735,04	Lettre BM 720 du 15/06/2005	Lettre n° 618 du 21/06/2005
9 264 735,04	Lettre BM 720 du 15/06/2005	Lettre n° 620 du 21/06/2005
8 764 735,04	Lettre BM 720 du 15/06/2005	Lettre n° 619 du 21/06/2005
8 077 209,04	Lettre BM 736 du 17/06/2005	Lettre n° 636 du 24/06/2005
8 057 175,04	Lettre BM 720 du 15/06/2005	Lettre n° 627 du 23/06/2005
8 052 493,13	Lettre BM 842 du 06/07/2005	Lettre n° 771 du 18/07/2005
8 032 459,13	Lettre BM 803 du 29/06/2005	Lettre n° 770 du 18/07/2005
7 979 137,13	Lettre BM 803 du 29/06/2005	Lettre n° 840 du 01/08/2005
7 979 467,18		
	Lettre BM 101 du 19/03/2004	Lettre n° 285 du 08/04/2004

6.8 Réalisation et programmation des missions de préparation et de mise en

Secteur	Point d'affectation concerné	N° convention	Intitulé de la mission
santé	programme Cabo Delgado 1	CMZ 1058	mission d'identification
santé	programme Cabo Delgado 1	CMZ 1058	mission d'identification
santé	programme Cabo Delgado 1	CMZ 1058	mission d'identification
santé	programme Cabo Delgado 2	CMZ 3000	mission d'évaluation
santé	programme Cabo Delgado 2	CMZ 3000	mission de supervision de mise en œuvre
santé	programme lutte contre le SIDA 1	CMZ 1065	mission d'identification
santé	programme lutte contre le SIDA 2	CMZ 3001	mission d'évaluation des procédures budgétaires du fond commun CNCS et du ministère de la santé
santé	programme lutte contre le SIDA 2	CMZ 3001	mission d'évaluation
santé	programme lutte contre le SIDA 2	CMZ 3001	mission de supervision de mise en œuvre
santé	programme lutte contre le SIDA 2	CMZ 3001	mission d'identification et d'évaluation
dvpt rural	appui à la filière cocotier	CMZ 1045	mission d'identification
dvpt rural	appui à la filière cocotier	CMZ 1045	mission d'évaluation
dvpt rural	appui à la filière cocotier	CMZ 1045	mission de supervision de mise en œuvre
dvpt rural	appui à la filière cocotier	CMZ 1045	mission de supervision de mise en œuvre
dvpt rural	appui au micro crédit	CMZ 1061	mission de pré-évaluation
dvpt rural	appui au micro crédit	CMZ 1061	mission d'évaluation
dvpt rural	programme pistes rurales	CMZ 1066	mission d'identification
dvpt rural	programme pistes rurales	CMZ 1066	mission d'évaluation
PARPA	aide budgétaire globale	CMZ 1062	mission d'identification
PARPA	aide budgétaire globale 1 et 2	CMZ 1062/3002	revue conjointe des bailleurs de fonds
PARPA	aide budgétaire globale	CMZ 3002	revue conjointe des bailleurs de fonds
C2D	TOUS	sans objet	mission de négociation
C2D	TOUS	sans objet	mission de revue du 1 ^{er} C2D et de négociation du 2 nd C2D

Source : termes de référence

œuvre du CD2 (20/01/2005)

Organisme	Date de la mission	Produits rendus/attendus	Date de remise
AFD/TDH & MAE/DCT/H	du 5 au 16 mars 2001		05/05/2001
AFD/TDH & MAE/DCT/H	du 14 au 27 juillet 2001		04/09/2001
AFD/TDH & MAE/DCT/H	du 15 au 19 octobre 2001		14/12/2001
AFD/TDH	22 juillet - 5 août 2003	aide mémoire	05/08/2003
AFD/TDH	22 mars - 2 avril 2004	Aide-mémoire	30/04/2004
MAE/DCT/H	du 20 au 30 novembre 2001	Compte rendu	16/12/2001
MAE/DCT/H	du 6 au 13 mai 2002	TD	
TDH	du 25 nov. au 7 déc.2002	Aide-mémoire	
AFD/TDH	22 mars - 2 avril 2004	Compte rendu	30/04/2004
AFD/TDH	sept-04	Aide-mémoire	
AFD/GOB	du 1er au 13 déc. 1996	Compte rendu	15/01/1997
AFD/GOB	du 5 au 15 novembre 2000	Aide-mémoire	01/03/2001
AFD/TEN	du 1er au 10 déc. 2003	Aide-mémoire	12/01/2004
AFD/TEN	juil-04	Aide-mémoire	01/09/2004
AFD/GOB	du 25 fév. au 3 mars 2001	Aide-mémoire	10/11/2001
AFD/TFP	mai 2003	Aide-mémoire	
AFD/GOB & Banque Mondiale	du 4 au 12 décembre 2001		10/01/2002
	du 28 sept. au 4 oct. 2002		07/10/2002
Trésor/CFA	du 15 au 19 octobre 2001		
AFD/GOA & MAE/DCT/F	du 5 au 9 mai 2003	TD & CR de mission	14/05/2003 - 22/05/2003
AFD/GOB & MAE/DCT/F	du 30 mars au 3 avril 2004	TD	3 avril 2004
DGCID - Trésor - AFD	du 15 au 19 octobre 2001	TD - aide-mémoire - C2D	19/10/2001 - 30/11/2001
DGCID - Trésor - AFD	du 26 au 28 mai 2003	TD - aide-mémoire - C2D	03/06/2003

6.9 Liste des prêts relevant du C2D

PRETS A LA REPUBLIQUE DU MOZAMBIQUE

Numéro de la convention	Date de la signature	Montant octroyé	Monnaie	Intérêt (%)	Premier paiement	Dernier paiement	Catégorie
CMZ 0016 01 E	06/02/1985	62 014	EUR	5	31/10/1990	30/04/2000	APD
CMZ 0019 01 H	25/02/1987	4 557 561	EUR	4,5	31/10/1991	30/04/2001	APD
CMZ 0021 01 A	13/10/1986	11 604 854	EUR	5	31/10/1992	30/04/2007	APD
CMZ 0022 01 B	18/12/1987	1 792 830	EUR	3	31/10/1998	30/04/2008	APD
CMZ 0023 01 C	23/04/1988	372 160	EUR	3	30/04/1994	31/10/2002	APD
CMZ 0024 01 D	25/02/1988	3 474 243	EUR	5	30/10/1994	30/04/2003	APD
CMZ 0025 01 E	10/05/1988	4 067 065	EUR	5	30/04/1996	31/10/2005	APD
CMZ 0026 01 F	10/05/1988	14 205 164	EUR	4	31/10/1993	30/04/2003	APD
CMZ 0028 01 H	06/06/1989	5 766 199	EUR	1,8	31/10/1999	30/04/2019	APD
CMZ 0030 01 A	16/10/1989	34 694 261	EUR	1,8	30/04/2000	31/10/2019	APD
CMZ 0032 01 C	15/11/1990	8 382 029	EUR	1,8	30/04/2001	31/10/2020	APD
CMZ 0035 01 F	29/11/1990	12 043 472	EUR	1,8	30/04/2001	31/10/2020	APD

PRETS A LA BANQUE DU MOZAMBIQUE

Numéro de la convention	Date de la signature	Montant octroyé	Monnaie	Intérêt (%)	Premier paiement	Dernier paiement	Catégorie
CMZ 1001 01 Z	23/09/1993	204 811	EUR	1,8	31/10/2003	30/04/2015	APD
CMZ 1006 01 E	14/12/1992	63 237	EUR	1,5/2	30/04/2004	31/10/2023	APD
CMZ 1012 01 B	11/03/1993	550 302	EUR	1,5/2	30/04/2004	31/10/2023	APD
CMZ 1020 01 A	01/11/1993	429 648	EUR	2,75	31/10/1999	30/04/2019	APD
CMZ 1021 01 B	24/11/1993	151 852	EUR	2,75	31/10/1999	30/04/2019	APD

Source : C2D, 30/11/2001

6.10 Fiche résumé de rapport d'évaluation

Rédacteur : Agnès DESHORMES	Date : 15/12/2005	Nom fichier : ResumeMOZC2D05
Service / organisme : IRAM/ Réseau IMPACT	mél : agnes.deshormes@wanadoo.fr	

A transmettre par voie électronique à : "evaluation.dgcid@diplomatie.gouv.fr"

TITRE DU RAPPORT (chaque volume doit avoir son titre) (préciser la période de référence)	6.11.1..1.1 EVALUATION DU CONTRAT DESENETTEMENT ET DEVELOPPEMENT (C2D) DU MOZAMBIQUE (2001-2005)
AUTEUR(S) Personne(s) physique(s)	Ricardo Barradas, Agnès Deshormes, Marc Raffinot
PRESTATAIRE(S) Organisme émetteur du rapport (développer les sigles)	Institut de recherche et d'application des méthodes de développement IRAM, Réseau Inégalités/Micro Macro/Pauvreté/Acteurs IMPACT
PAYS OU RÉGION (zone concernée par l'étude)	Mozambique
SECTEUR ou THÈME Secteur prioritaire + secondaire(s)	Remise de dette (C2D), Aide budgétaire, lutte contre la pauvreté, société civile
SERVICE COMMANDITAIRE (service qui a commandé l'étude et contribué à son financement)	Bureau de l'évaluation, Service de la Stratégie, des Moyens et de l'Evaluation, DGCID, MAE ; Unité d'Evaluations des Activités de Développement, Service des Affaires multilatérales et du Développement, DG du Trésor et de la Politique, Economique, MINEFI ; Mission pour l'Evaluation et la Capitalisation, AFD.
DATE REMISE DU RAPPORT (version provisoire ou définitive)	Janvier 2005
NOMBRE D'EXEMPLAIRES remis (consultation possible Diplonet ?)	5
CONFIDENTIALITÉ (tout public ou accord préalable)	Tout public
PAGINATION (nombre de pages et annexes numérotées et paginées)	104
DESCRIPTION DU PROJET (rappel des objectifs, des moyens et des principales activités prévues) (indiquer les hypothèses préalables et le questionnement évaluatif formulé dans les termes de référence ou le cahier des charges)	En complément de l'Initiative PPTE, la France a mis en place des Contrats de Désendettement Développement (C2D) qui prévoient le refinancement par subvention des échéances payées au titre des créances d'APD. Le Mozambique est le premier pays à avoir signé un C2D en novembre 2001. L'étude a pour objet de dresser un bilan quantitatif et qualitatif du dispositif C2D tel qu'il a été appliqué au Mozambique et d'en tirer les leçons
TYPE D'EXPERTISE (technique / générale, interne / externe, à mi-parcours / finale)	Générale, externe, finale.

MÉTHODE D'ÉVALUATION (dates des missions de terrain)	<p>Une première étape en France a permis de préciser les attentes des différents acteurs réunis au sein du Comité de pilotage et d'épauler l'équipe des évaluateurs à travers un "groupe d'appui" constitué par le Réseau Impact et l'IRAM. La deuxième étape a consisté en une étude du volet santé du C2D, du au septembre 2005. La troisième étape a coïncidé avec la mission de terrain des évaluateurs principaux, du 10 au 20 septembre 2005. Après la rédaction du rapport provisoire, la quatrième étape a été marquée par un dialogue autour des conclusions de l'étude, tant avec le Comité de pilotage qu'avec le "groupe d'appui".</p>
TITRE DU RAPPORT	Evaluation du contrat de désendettement et de développement (C2D) du Mozambique

PRINCIPALES CONSTATATIONS

Utiliser les critères : cohérence, pertinence, efficacité, efficience, impact, durabilité.

- en ce qui concerne la **pertinence** : la perspective du refinancement incite le pays à rembourser, mais la multiplication des mécanismes de désendettement compromet la lisibilité de la politique française. Les points d'affectation du C2D s'inscrivent dans les objectifs du DSRP et des politiques sectorielles ;

- en ce qui concerne la **cohérence** : le C2D Mozambique s'inscrit dans le cadre des priorités générales assignées aux C2D, ainsi que dans le DSRP et les priorités sectorielles du Mozambique. La cohérence avec les procédures nationales de programmation, mise en œuvre et suivi est élevée dans le cas de l'aide budgétaire, mais plus réduite pour l'aide projet. Les points d'affectation du C2D s'inscrivent également dans la stratégie de l'aide française au Mozambique, et des synergies ont été développées avec des interventions appuyées par d'autres financements français, notamment dans le domaine de la santé. La coordination avec les bailleurs de fonds est assurée dans le cas de l'aide budgétaire, mais n'est pas une préoccupation pour l'aide projet ;

- en ce qui concerne l'**efficacité** : le taux de décaissement du compte C2D de la Banque du Mozambique est faible, mais le rythme de remboursement des échéances ne coïncide pas forcément avec le décaissement des différentes activités. La coordination entre les autorités françaises au Mozambique est bonne. En revanche le dialogue avec les autorités nationales et la société civile est plus limitée : les autorités mozambicaines ont eu une participation limitée tant à la préparation du C2D qu'à son pilotage. Cette faiblesse s'explique en partie par l'urgence qui a présidé à la mise en place du C2D et au fait qu'à la demande du Gouvernement, le Comité d'Orientation et de Suivi n'a pas été créé, sans qu'une formule alternative soit mise en place. L'absence de COS a aussi eu pour résultat que la société civile n'a pas participé au pilotage du C2D ;

- en ce qui concerne l'**efficience** : le respect de procédures spécifiques au C2D alourdit la charge administrative du Gouvernement mozambicain et complique les circuits de financement. L'efficience a aussi été réduite par la dispersion sectorielle et géographique des activités financées ;

- en ce qui concerne l'**impact** : le C2D à lui seul ne permet pas une réduction significative de l'endettement mozambicain et le refinancement sous C2D a plutôt substitué l'aide traditionnelle. Il a bien joué son rôle attendu de modernisation, en facilitant la prévisibilité de l'aide, en permettant l'aide budgétaire et en sécurisant l'affectation des fonds. Il ne s'agit pas de singulariser l'impact du C2D sur la réduction de la pauvreté mais plutôt de s'assurer que le C2D concourt à l'impact généré par les politiques nationales de lutte contre la pauvreté. Celles-ci progressent mais la lutte contre les inégalités est encore insuffisamment prise en compte. Dans le domaine de la santé, le C2D a directement contribué à la disponibilité en anti-rétroviraux.

- en ce qui concerne la **viabilité** : le dispositif C2D est moins souple que le dispositif PPTE, mais il permet de mieux sécuriser les fonds. Pour conserver le même niveau d'intervention que durant le C2D, les dotations hors réductions de dette devront être progressivement augmentées

<p>ENSEIGNEMENTS TIRES (à partir des résultats de l'expertise et au-delà de l'activité évaluée)</p>	<p>Capitalisation en cours au sein du Réseau</p>
<p>RECOMMANDATIONS (distinguer si possible les recommandations en fonction des priorités, des parties prenantes concernées et du calendrier proposé)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - les objectifs généraux des C2D devraient être hiérarchisés. En outre, des objectifs spécifiques en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté et les inégalités devraient être définis pour chaque pays, et les modalités de mise en œuvre et de suivi de ces objectifs devraient être précisées ; - le dispositif institutionnel doit être adapté aux spécificités de chaque pays, tout en respectant les principes généraux des C2D ; - la durée du C2D devrait être ajustée à celle du DSRP, de façon à faciliter l'harmonisation de la programmation du C2D avec les stratégies de réduction de la pauvreté ; - la société civile devrait être associée à la préparation et au pilotage du C2D. Elle devrait aussi recevoir les appuis de nature à faciliter cette participation, sur financement C2D ou autre ; - la sélection des points d'affectation doit résulter d'un véritable dialogue avec les autorités nationales et les structures représentatives de la société civile ; - l'aide budgétaire doit être considérée comme une action de développement à part entière, qui requiert un renforcement des capacités du pays bénéficiaires, et une adaptation des moyens mis en œuvre côté français pour participer au dialogue politique. Les autres modalités de l'aide sont complémentaires et des critères devraient en orienter l'utilisation ; - une plus forte concentration sectorielle des actions devrait être recherchée, de manière à renforcer l'impact du C2D, en minimiser les coûts de gestion et en faciliter le suivi ; - les modalités du suivi-évaluation doivent être définies dans les conventions dans les conventions d'affectation. Pour l'aide budgétaire, il faut s'assurer que le Gouvernement a mis en place des systèmes performants et soutenir éventuellement leur renforcement. Pour l'aide-projet, les systèmes de suivi-évaluation qui seront mis en place devront être articulés avec le suivi du DSRP et des politiques nationales ; - le rythme de décaissement doit être considéré comme un indicateur de dysfonctionnements éventuels et non comme un objectif. Une programmation réaliste des décaissements devrait permettre de diminuer l'accumulation des sommes sur le compte C2D au Mozambique ; - l'additionnalité des réductions de dette par rapport à l'APD ne peut être considérée comme un objectif pour chaque pays, mais il faut veiller à ce que les apports français ne varient pas fortement et que les promesses de financement soient tenues ; - la rémunération de l'AFD doit être augmentée, ou, à défaut, ses fonctions de gestion des points d'affectation doivent être revues à la baisse.
<p>SUITES CONSTATEES (mises en œuvre des recommandations)</p>	