

## De l'Initiative PPTE au C2D

### Bilan d'un mécanisme peu convaincant

Au titre de l'initiative bilatérale française, les créances ne sont pas annulées, mais font l'objet de refinancement par des dons, à chaque échéance du service de la dette, selon des modalités définies dans des contrats de désendettement et de développement (C2D) triennaux<sup>1</sup>.

Après l'annulation des créances commerciales ré-échelonnables en Club de Paris, décidée lors de la Conférence franco-africaine de Yaoundé en janvier 2001, ne subsistaient que les créances d'aide publique au développement sur 19 pays pauvres et très endettés, répartis en deux groupes :

–neuf pays dont les encours étaient supérieurs à 50 millions d'euros, qui font l'objet de C2D normaux : Mozambique, Mauritanie, Cameroun, Guinée, Burundi, Congo, Côte d'Ivoire, Madagascar, République démocratique du Congo (RDC), éligibles à des C2D "normaux"<sup>2</sup> ;

–dix pays dont les encours étaient inférieurs à 50 millions d'euros, auxquels sont appliqués des C2D "allégés", privilégiant le cofinancement d'opérations engagées par d'autres bailleurs de fonds, dont cinq pays dans la Zone de solidarité prioritaire (São Tome, Ouganda, Rwanda, Tanzanie, Sierra Leone) et cinq pays hors Zone de solidarité prioritaire (ZSP) : Bolivie, Malawi, Nicaragua, Honduras et Myanmar<sup>3</sup>.

#### Le C2D, un mécanisme complexe, différé et conditionnel

La procédure de préparation d'un C2D "normal" prévoit en premier lieu la création de groupes de travail<sup>4</sup>, devant associer pour les pays du premier groupe, des ONG et collectivités locales françaises, puis une annonce officielle par l'Ambassadeur, une mission conjointe du Trésor et de la Direction générale de la Coopération internationale et du développement (DGCID) du Ministère des affaires étrangères, avec l'appui de l'Agence française de développement (AFD), sur la base des travaux du groupe, complétée si nécessaire par d'autres missions, et enfin la signature du C2D.

Dans le C2D, le pays bénéficiaire de l'initiative confirme les engagements pris de régler les échéances à bonne date. Une annexe au C2D rappelle les sanctions encourues en cas de défaillance. Le C2D précise les échéances concernées (dépendant des allègements préalablement obtenus en Club de Paris), les grandes lignes des affectations prévues et les modalités de mise en œuvre, notamment la mise en place d'un "Comité d'orientation et de suivi", associant la société civile.

En pratique les programmes ou projets sont instruits conjointement par l'AFD et par le Service de coopération et d'action culturelles (SCAC) de l'Ambassade de France. Ils sont présentés à l'approbation du Conseil de surveillance de l'AFD. Dans un délai (en principe de quinze jours) après versements des échéances par l'Etat débiteur, un montant équivalent est versé par l'AFD sur un compte à la Banque centrale, à partir duquel sont effectués les

<sup>1</sup> Les orientations générales et modalités de mise en œuvre de l'initiative bilatérale française ont été définies de manière sommaire dans une note d'information conjointe de la Direction du Trésor et de la DGCID de janvier 2001, puis dans un document intitulé "principes, modalités de préparation et de mise en œuvre des contrats de désendettement et de développement", du 23 avril 2001. Ce document décrit les modalités de préparation et de mise en œuvre d'un C2D "normal". Quelques précisions ont été apportées ultérieurement, notamment début 2002, qui semblent marquer une évolution vers la généralisation de l'octroi d'aides budgétaires, au titre de programmes sectoriels.

<sup>2</sup> Le Ghana, ayant atteint le point de décision en février 2002, s'y est ajouté.

<sup>3</sup> La Somalie et le Soudan pourraient s'y ajouter, à un horizon indéterminé et probablement lointain.

<sup>4</sup> Devenus ultérieurement les "Comités de pilotage C2D".

versements au titre des programmes et projets, sous double signature de l'AFD et de l'administration locale. La multiplicité des acteurs qui interviennent rend ce mécanisme complexe et lourd à gérer.

La Plate-forme Dette et Développement a déjà exprimé ses interrogations et ses craintes sur le mécanisme<sup>5</sup>, notamment sur la pleine association et la participation effective des acteurs de la société civile du Nord et du Sud, du stade des négociations jusqu'au système de gestion et de contrôle. Elle a également critiqué le rôle de tutelle confié, du fait de la double signature, à l'AFD. En effet, le C2D ne constitue pas une véritable annulation. Loin de « briser la chaîne de la dette », il octroie à l'AFD un droit de regard sur les choix budgétaires de l'Etat « bénéficiaire ».

Toutefois, l'option prise en faveur de programme sectoriels, sous forme d'aide budgétaire affectée à des lignes du budget de l'Etat partenaire, atténue l'emprise des autorités françaises, par rapport l'aide-projet traditionnelle, avec laquelle elle marque une certaine rupture et qui se traduisait par la présence de la coopération française de l'élaboration à la mise en œuvre et au suivi des projets réalisés. En théorie, les C2D chercheront à privilégier quatre domaines d'affectation : l'éducation de base et la formation professionnelle, les soins de santé primaires et la lutte contre les grandes endémies, les équipements et infrastructures des collectivités locales, l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles<sup>6</sup>.

Il s'agit donc d'un mécanisme relativement complexe, différé et conditionnel, non seulement aux points de décision et d'achèvement, mais sur toute la durée du prêt, en fonction des dispositions des C2D successifs et d'éventuelles conditionnalités au titre des programmes et projets imputés sur ceux-ci. Par ailleurs, la pérennité du mécanisme n'est pas garantie sur la durée totale du service de la dette concernée, au delà de chaque C2D triennal. Les créances françaises concernées par les C2D étaient en effet, dans une proportion importante, irrécupérables et leur remboursement par les pays débiteurs, préalable inconditionnel au refinancement, n'est pas assuré.

### **Un impact encore dérisoire**

Un document intitulé "La France, partenaire du NEPAD – Plan d'action pour l'Afrique", distribué par la délégation française lors du récent Sommet du G 8 à Evian mentionne un "effort de 4 milliards d'euros". Il indique que les "contrats sont conclus dès que le pays a atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE" et que "leur mise en œuvre associe les acteurs non gouvernementaux, collectivités territoriales et association représentant la société civile". Qu'en est-il en réalité ?

Selon les hypothèses (même optimistes) présentées en 2000, tous les pays concernés par un C2D auraient dû atteindre leur point d'achèvement en 2003 (voir tableau 1). Si les retards dans l'avancement de l'IPPE sont manifestes, les lenteurs dans la mise en œuvre des C2D ne font que les aggraver. Au total, les annulations au titre de l'initiative globale sont certes modestes, mais celles qui ont été concrétisées au titre de l'initiative bilatérale française sont même dérisoires.

Parmi les huit pays qui avaient atteint le point d'achèvement au titre de l'initiative renforcée à la fin de l'année 2003, seuls cinq d'entre eux étaient concernés par l'effort bilatéral additionnel de la France : la Bolivie, la Mauritanie, le Mozambique, l'Ouganda et la Tanzanie. L'encours de la dette (et le cumul des échéances) de ces pays était faible, dans le

<sup>5</sup> Partie 4 - Allégements de dette et développement - Rapport 2001-2002 de la Plate-forme Dette & Développement.

<sup>6</sup> Cf. Rapport Charasse du Sénat (2003) sur le Projet de loi de finances pour l'année 2004

cas du Mozambique et de la Mauritanie, voire très faible, dans le cas de la Bolivie, de l'Ouganda et de la Tanzanie.

**Tableau 1 : Liste avancée en 2000 des pays éligibles au C2D et montants indicatifs en jeu**

(montants provisoires en millions d'euros)

	Point d'achèvement (hypothèse optimiste)	Stock d'APD française à refinancer par dons
<b>Pays du groupe 1</b>		<b>≥ 50 millions d'euros</b>
Mozambique	Mars 2001	79
Mauritanie	2001/2002	70
Cameroun	2002	1083
Guinée	2002	187
Madagascar	2002	76
Burundi	2003	56
Congo	2003	423
Côte d'Ivoire	2003	1379
RDC	2003	189
<b>Pays du groupe 2</b>		<b>&lt; 50 millions d'euros</b>
Ouganda	Atteint	13
Tanzanie	mi-2001	11
Rwanda	2002	39
Sao Tome et P	2002	7
Sierra Leone	2003	2
<b>dont hors ZSP</b>		
Bolivie	Févr. 2001	28
Malawi	2002	13
Nicaragua	2002	2
Honduras	2003	4
Myanmar	2003	11

Source : MINEFI, Rapport présenté au Parlement sur les activités du FMI et de la Banque Mondiale, août 2000

Si l'on se réfère par exemple aux montants cités dans le Tableau 1, ces cinq pays ne représentent que 5,5 % de l'encours total des 19 pays concernés, alors estimé à 3,7 milliards d'euros.

Pour se limiter aux quatre pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP), en juin 2003 :

- le montant total des échéances concernées par le mécanisme bilatéral n'était que de 182 millions d'euros, dont 95,6 millions d'euros pour le Mozambique ;
- le total des engagements de refinancement pris au titre des premiers C2D ne s'élevaient qu'à 52 millions d'euros<sup>7</sup> ;
- les montants effectivement versés aux banques centrales des pays concernés (en fait à la seule Banque du Mozambique) n'étaient que de 13 millions d'euros à fin juin 2003 ;
- les utilisations pour des programmes ou projets n'étaient que de 6,9 millions d'euros.

On est encore bien loin de "l'effort de 4 milliards d'euros" affiché à Evian (cf. tableau 2).

### **Des retards et des dysfonctionnements multiples**

La description de la situation par pays permet d'éclairer les diverses raisons de la faiblesse de ces versements, au delà des lenteurs du processus multilatéral. Elle illustre également la verticalité du processus d'élaboration des DSRP, héritière d'une culture d'entreprise (l'Agence française de développement) peu portée sur la concertation avec la société civile. La réalité est à cet égard très éloignée des beaux discours de la direction de

<sup>7</sup> Le chiffre des engagements au titre des premiers C2D est peut-être plus significatif que le montant total précédent car, comme nous l'avons déjà signalé, les C2D ne comportent aucun engagement au delà de la période triennale couverte.

l'AFD, en dépit des efforts répétés de la plate-forme Dette et Développement pour réduire ce décalage entre rhétorique et pratique.

**Tableau 2 : Calendrier et montants estimatifs des échéances 2003-2004**

(en millions d'euros)

Pays	Date point d'achèvement (effective /anticipée)	Date signature C2D	2003	2004	Commentaires
Mozambique	sept-2001	nov-2001	8,8	7,9	
Ouganda	mai-2000	mars-2002	2,3*	0,8	* dont 1,5 au titre de 2002
Bolivie	juin-2001	mai-2003	5,1*	2,1	* dont 1,3 au titre de 2001 et 1,8 au titre de 2002
Tanzanie	nov-2001	juin-2003	2,2*	1,0	* dont 1,2 au titre de 2002
Mauritanie	juin-2002	juil-2003	6,4*	4,3	* dont 2,1 au titre de 2002
Rwanda	T4 2003			2,7	
Malawi	T4 2003			1,2	
Nicaragua	T4 2003		—	0,1	
Cameroun	T1 2004			112,6	
Ghana	T2 2004			1,4	
Madagascar	T2 2004			3,5	
Honduras	T2 2004			1,0	
Tous pays			8,8	138,5	

Source : Agence française de développement et Direction du Trésor, cité dans le Rapport de Gilles Carrez et Henri Emmanuelli au nom de la Commission des Finances des l'Assemblée nationale sur le Projet de loi de finances 2004.

### 1. Les C2D « normaux »

Le **Mozambique** a atteint le point d'achèvement le 25 septembre 2001. La mission conjointe du Trésor et de la DGCID, avec l'appui de l'AFD a été réalisée à mi-octobre 2001, alors qu'elle aurait dû être effectuée avant le point d'achèvement, selon les instructions d'avril 2001. Le premier C2D, portant sur des échéances d'octobre 2001 à décembre 2004, d'un montant total de 29,79 millions d'euros a été signé le 30 novembre 2001, peu après sa présentation au Conseil de surveillance de l'AFD, en même temps que les deux premiers programmes de refinancement de l'échéance due à l'AFD le 31 octobre 2001, d'un montant de 4 millions d'Euros.

Tout s'est passé comme si les autorités françaises avaient été prises de court par l'atteinte du point d'achèvement par le Mozambique et avaient agi dans une certaine précipitation, au détriment des procédures agréées.

La question du financement du coût de l'initiative a ainsi été soulevée tardivement, pour un montant heureusement réduit au titre de l'exercice 2001. Un arbitrage du Premier Ministre, en date du 14 décembre 2001, a finalement précisé que la compensation du refinancement par don des échéances remboursées à l'Agence française de développement en 2001 et en 2002 serait imputée sur le chapitre consacré aux dons d'ajustement structurel du budget du Ministère des affaires étrangères, ce qui semble signifier que le principe d'additionnalité n'a pas été respecté pour ces deux premières années de l'initiative bilatérale. Le premier refinancement d'échéances payées depuis fin octobre 2001 n'est intervenu que fin janvier 2002, avec un décalage de trois mois.

Un autre dysfonctionnement notable dans la mise en place de ce premier C2D a résidé (et réside toujours, en l'absence de "Comité d'orientation et de suivi") dans la totale absence d'association de la "société civile" qu'elle soit française ou mozambicaine, au stade de la préparation comme au stade du suivi<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Les réticences des autorités locales ne peuvent excuser l'absence de consultation des ONG françaises lors de la préparation du C2D. Sur ce point et le C2D Mozambique en général, voir le *Rapport de mission au*

La **Mauritanie** a atteint son point d'achèvement en juin 2002. Comme dans le cas du Mozambique, la mission de préparation du C2D a eu lieu après le point d'achèvement (en octobre 2002) et non auparavant, comme prévu par les instructions d'avril 2001.

La rapidité de mise en œuvre constatée au Mozambique ne s'est malheureusement pas confirmée en Mauritanie. Le C2D, qui soutiendra essentiellement le domaine de l'éducation, n'a été signé qu'en juillet 2003, plus d'un an après le point d'achèvement. Ce retard aurait été lié à des difficultés de mise au point de l'accord bilatéral à la suite de la réunion du Club de Paris de juillet 2002, qui n'a été signé qu'en mai 2003 - ce qui peut sembler surprenant si l'on rapproche le cas de la Mauritanie de celui du Mozambique.

Comme dans le cas du Mozambique, la société civile, française ou mauritanienne, n'a pas été réellement associée à la préparation du C2D. Il reste à suivre ce qu'il en sera de la création et du fonctionnement effectif du "Comité d'orientation et de suivi".

Le **Cameroun**, qui devrait atteindre son point d'achèvement vers juin 2004, sera le premier pays à bénéficier d'un C2D important. Deux missions d'orientation ont déjà eu lieu en 2002 et 2003, lors desquelles les mêmes travers ont été constatés concernant la verticalité du processus d'identification des points d'affectation<sup>9</sup>.

Madagascar et la Guinée, qui devraient atteindre le point d'achèvement avant la fin de l'année 2004. Dans les deux cas, le processus de préparation des C2D est déjà entamé.

## 2. Les C2D « allégés »

Cet allègement n'a cependant pas été un facteur de rapidité, bien au contraire. L'absence de procédures applicable aux C2D allégés a au contraire été utilisée pour tenter d'expliquer les retards intervenus en Tanzanie.

L'**Ouganda** fournit un premier exemple de retards considérables. Ce pays, considéré comme modèle par le FMI et la Banque mondiale, avait été le premier à atteindre le point d'achèvement au titre de l'initiative d'origine, en avril 1998, puis au titre de l'initiative renforcée, en mai 2000.

Le C2D n'a cependant été signé qu'en mars 2002, soit près de deux ans après le point d'achèvement. Les autorités françaises ont justifié ce retard par des considérations politiques liées à l'implication du pays dans les conflits en République démocratique du Congo.

Ce premier exemple de sanction politique montre le degré d'arbitraire qui peut s'attacher l'application d'un mécanisme qui ne constitue pas une véritable annulation.

La **Tanzanie** a atteint le point d'achèvement le 21 novembre 2001. La mission de préparation n'a toutefois été effectuée qu'en mars 2003. Le C2D, ciblé sur l'éducation primaire, n'a été signé que le 10 juin 2002, soit avec un retard de plus d'un an et demi. Faute de justification politique comme dans le cas de l'Ouganda, les autorités françaises n'expliquent ce retard que par des incertitudes concernant le traitement des C2D allégés.

La **Bolivie** est, après l'Ouganda, le seul pays à avoir atteint le point d'achèvement au titre de l'initiative d'origine avant fin 1998, donc l'un des deux "meilleurs élèves" des institutions de Bretton Woods et l'un des deux à avoir donné une maigre consistance à

---

*Mozambique* de l'Observatoire de la participation de la France au processus d'allègement de la dette des pays pauvres du HCCI, Juillet 2002.

<sup>9</sup> Sur le cas du Cameroun et le programme concerté pluri-acteurs (PCPA), d'accompagnement du C2D, voir chapitre 5.

l'initiative d'origine, avant que n'apparaisse la nécessité de la renforcer. Elle a atteint le point d'achèvement au titre de l'initiative renforcée en juin 2001. Le C2D, qui apportera un appui dans le domaine de la santé, n'a pourtant été signé que le 30 mai 2003, près de deux ans plus tard. Aucune explication crédible ne semble avoir été fournie, bien que l'on avance parfois l'argument de l'absence d'institution adaptée, s'agissant d'un pays situé hors ZSP, et des difficultés dans la négociation des points d'application.

Ceci ne manque pas de soulever quelques inquiétudes quant à la mise en œuvre de l'initiative au Honduras, au Nicaragua et au Malawi<sup>10</sup>.

En conclusion, le C2D est certes un mécanisme nouveau qui implique des « effets d'apprentissage », comme le reconnaît l'AFD<sup>11</sup>. Par ailleurs, sur les fonds engagés jusqu'à présent, 80 % ont pris la forme d'une aide budgétaire, conformément aux engagements initiaux. Cependant, on constate de graves dysfonctionnements dans la mise en œuvre des cinq premiers C2D, dont il est urgent de tirer des leçons, alors que se profilent les « gros » C2D (voir tableau 3) :

- des missions de préparation systématiquement tardives, toujours réalisées après le point d'achèvement ;
- des retards de un à deux ans dans la signature des C2D pour quatre pays sur cinq, assortis d'explications diverses et peu convaincantes ;
- en conséquence, les montants dérisoires des refinancements et des utilisations ;
- l'absence de consultation de la "société civile" dans le cas des deux pays éligibles à des C2D "normaux" ; la contrainte de décaissements rapides, maintes fois invoquée par l'AFD, ne saurait suffire à justifier cette situation ;
- de sérieux doutes sur l'additionnalité de l'initiative, au moins en 2001 et 2002<sup>12</sup>.

Tout s'est passé comme si les énergies (y compris en termes de conflits entre services administratifs français) s'étaient polarisées sur le seul cas, certes difficile, du Cameroun, au mépris de pays plus petits ou faisant partie d'une "clientèle" moins traditionnelle. Mais peut-être le mécanisme n'a-t-il été bâti que pour le Cameroun et la Côte d'Ivoire, pour des raisons qu'il serait utile d'identifier ?

#### Références

**Agence française de développement** (2003) *Bilan d'un an et demi de mise en œuvre des contrats de désendettement et de développement*.

**Assemblée nationale** (2003) Rapport sur le Projet de loi de finances 2004, de Gilles Carrez et Henri Emmanuelli au nom de la Commission des Finances des l'Assemblée nationale

**Ministère de l'économie et des finances** (2000) *Rapport présenté au Parlement sur les activités du FMI et de la Banque Mondiale*.

**Observatoire de la participation de la France au processus d'allègement de la dette des pays pauvres** (2002) *Rapport de mission au Mozambique*

**Plate-forme Dette & Développement** (2002) Rapport 2001-2002 – la dette des pays du sud et le financement du développement.

**Sénat** (2003) *Rapport N°73 sur le Projet de loi de Finances pour l'année 2004, Tome III, Annexe N°2 sur l'Aide publique au développement*. Rapporteur Spécial : M. Michel Charasse, Séance du 20 novembre 2003.

<sup>10</sup> Le traitement des cas du Myanmar, de la Somalie et du Soudan n'étant pas d'actualité.

<sup>11</sup> Agence française de développement (2003) *Bilan d'un an et demi de mise en œuvre des contrats de désendettement et de développement*, p.10.

<sup>12</sup> La création d'une ligne budgétaire spécifique au C2D à partir du budget de 2003 (Loi de finances 2003 : chapitre 41-43, article 40 : 91 millions d'euros) devrait permettre de vérifier cette additionnalité à l'avenir.

**Tableau 3 : Calendrier et montants estimatifs des C2D<sup>13</sup>**

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

Source : Agence française de développement (2003) *Bilan d'un an et demi de mise en œuvre des contrats de désendettement et de développement.*

<sup>13</sup> *En italique : estimations, qui peuvent varier dans le temps compte tenu des restes à verser sur prêts, des traitements des arriérés et/ou des traitements en Club de Paris.*

<sup>14</sup> Hors arriérés.