

LES CONTRATS
DE DÉSENDETTEMENT
ET DE DÉVELOPPEMENT

**BILAN D'UN
MÉCANISME FRANÇAIS
DE CONVERSION
DE DETTE**



MAURITANIE

GUINÉE

Rédaction : Olivier Blamangin, pour le compte de la Plate-forme française Dette et Développement (PFDD)

Création graphique : Isabelle Cadet

Dépôt légal : Décembre 2021

Contacts : Mathieu Paris - coordinateur de la PFDD
m.paris@ccfd-terresolidaire.org



Le présent projet est cofinancé par l'Agence Française de Développement.

Le présent document bénéficie du soutien de l'Agence Française de Développement. Néanmoins, les idées et les opinions présentées ne représentent pas nécessairement celles de l'AFD.

Ce rapport a été établi à partir des sources publiques disponibles, en particulier la *Revue de la politique du Contrat de désendettement et de développement* (C2D)¹, les rapports d'évaluation des C2D ou des programmes financés², les documents budgétaires (« bleus » de la mission APD des projets de lois de finances, rapports annuels de performances des projets de lois de règlement, comptes généraux de l'État), les bases de données en ligne de la Banque mondiale et du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE sur l'endettement et le développement international³, ou les *notes de communication publique d'information* de l'AFD⁴.

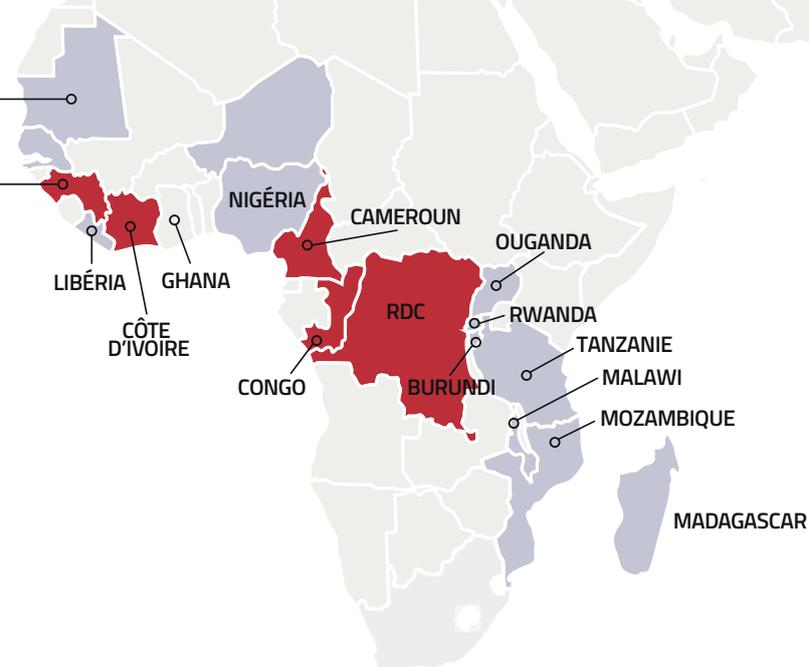
Il s'appuie également sur les rapports de suivi indépendant réalisés par les coalitions camerounaise et ivoirienne de la société civile et sur une quinzaine d'entretiens avec des actrices et des acteurs associatifs et syndicaux impliqués dans le suivi des C2D. Malgré plusieurs demandes auprès du Ministère des affaires étrangères, **les bases de données actualisées des projets financés sur fonds C2D n'ont pas été communiquées à la Plateforme française Dette et Développement**. Les informations de ce rapport sur le rythme des décaissements, sur les affectations sectorielles ou sur les modalités de mise en œuvre des contrats (aide budgétaire / aide projet) sont donc arrêtées à fin 2014.

1. F. d'Aversa, A. Bordreuil, D. Voizot et la division Évaluation et capitalisation de direction Études, recherches et savoirs de l'AFD, Ex-Post - Revue de la politique du Contrat de désendettement et de développement (C2D), Évaluation conjointe du MAEDI, du MINEFI et de l'AFD, 2017 - https://www.afd.fr/sites/afd/files/imported-files/Evaluation_C2D_FR_BAT_3_Internet.pdf.

2. <https://www.afd.fr/fr/ressources-accueil?>

3. <https://datatopics.worldbank.org/debt/ids/> et <https://stats.oecd.org/qwids/>.

4. <http://dataspace.afd.fr/opendata/>.



Acronymes

<u>ABG</u>	Aide budgétaire globale
<u>ABS</u>	Aide budgétaire sectorielle
<u>AFD</u>	Agence Française de développement
<u>APD</u>	Aide publique au développement
<u>AVD</u>	Analyse de viabilité de la dette
<u>CAD</u>	Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
<u>COS</u>	Comité d'orientation et de suivi
<u>C2D</u>	Contrat de désendettement et de développement
<u>DSRP</u>	Document stratégique pour la réduction de la pauvreté
<u>FMI</u>	Fonds monétaire international
<u>ISSD</u>	Initiative de suspension du service de la dette
<u>OCDE</u>	Organisation de coopération et de développement économiques
<u>PCPA</u>	Programme concerté pluri-acteurs
<u>PFDD</u>	Plateforme française Dette et Développement
<u>PIB</u>	Produit Intérieur Brut
<u>PSTE</u>	Pays pauvres très endettés
<u>RDC</u>	République Démocratique du Congo

EN 1996, l'aggravation de la crise de la dette conduisit le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque

mondiale à lancer l'initiative dite « Pays pauvres très endettés » (PSTE). Elle permettait à une quarantaine de pays, parmi les plus pauvres et les plus endettés, de voir annuler une partie de leurs créances afin de retrouver un niveau d'endettement jugé « soutenable ». Les résultats décevants de l'initiative et une large mobilisation de l'opinion publique ont conduit, dès 1999, à une refonte du dispositif et à l'adoption de critères de soutenabilité moins restrictifs.

Dans son volet bilatéral, cette initiative PSTE dite « renforcée » se traduisait par une annulation d'au moins 90 % des créances non concessionnelles, jusqu'à atteindre le niveau dit « de soutenabilité ». Les créances contractées au titre de l'aide publique au développement (APD) n'étaient, en principe, pas concernées mais la plupart des créanciers bilatéraux décidèrent d'annulations complémentaires. C'est ainsi que la France annonça, à l'occasion du sommet du G7 de Cologne de juin 1999, une annulation additionnelle de l'intégralité de ses créances d'APD sur les pays éligibles à l'initiative PSTE. Une vingtaine de pays étaient concernés, pour un montant total de dettes alors estimé à 3,7 milliards d'euros.

Plutôt que de recourir à une annulation simple des conventions de prêt correspondantes, **le gouvernement français a opté pour un dispositif de conversion de dette original, le « refinancement par dons »**. En pratique, **le pays débiteur continue de rembourser sa dette, puis la France lui reverse**

une somme équivalente sous forme de don qui finance des programmes de lutte contre la pauvreté préalablement définis dans un « Contrat de désendettement et de développement » (C2D) signé par les deux parties. Dès l'annonce du recours au refinancement par dons, les organisations de la Plate-forme française Dette et Développement (PFDD) ont fait connaître leur opposition au mécanisme, tout en faisant le choix stratégique de s'impliquer dans le dispositif et de l'utiliser comme un levier pour contribuer à une plus grande participation des sociétés civiles à la définition des politiques publiques de coopération et de développement.

Où en est-on, deux décennies après ces annonces ? Quelles leçons tirer des vingt ans de mise en œuvre des contrats de désendettement et de développement, à qui les pouvoirs publics ont assigné une grande variété d'objectifs – désendettement, sécurisation de l'utilisation des fonds, lutte contre la pauvreté, visibilité de l'aide, participation de la société civile, etc. – plus ou moins explicites⁵ ? Ce rapport propose un bilan actualisé de ce mécanisme spécifiquement français de conversion de dette, qui s'inscrit à la fois dans les débats sur les politiques d'allégement de la dette – conditionnalités, soutenabilité, additionnalité, etc. – et dans les discussions sur la coopération au développement – appropriation et prévisibilité de l'aide, risques de corruption et de détournement, déliement des financements, etc.

La première partie de ce rapport propose une présentation synthétique des principes et des spécificités des contrats de désendettement et de développement, notamment par rapport à d'autres instruments de conversion de dettes. Il interroge ensuite la réponse des C2D face à l'ampleur de la crise de la dette, au regard de l'urgence à dégager de nouvelles marges de manœuvre financières pour les débiteurs, des risques de substitution aux autres instruments de l'aide publique ou de ré-endettement des pays bénéficiaires. La troisième partie rend compte, à travers l'exemple des C2D, des limites de ces mécanismes de conversion de dette, à la fois en termes d'appropriation, d'harmonisation ou d'alignement de l'aide sur les priorités nationales, de logiques d'influence, de priorités d'affectation des financements ou d'association des sociétés civiles.

En s'appuyant sur ce regard rétrospectif sur les C2D, le rapport se conclut sur une série de recommandations à portée plus générale, si de nouveaux dispositifs de conversion de dette devaient être mis en œuvre.

5. A.-S. Brouillet, « Les Contrats de Désendettement et de Développement (C2D) : vers une approche renouvelée de l'aide française en matière d'appui aux politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités ? », *Techniques Financières et Développement*, n° 94, mars 2009, p. 59-70.

POSITION DE LA PLATEFORME FRANÇAISE DETTE ET DÉVELOPPEMENT SUR LES C2D

juin 2021

à la hauteur de la crise de la dette et des besoins de financements des pays en développement. Ils le sont d'autant moins que de nombreux pays bénéficiaires sont aujourd'hui plus endettés qu'ils ne l'étaient au début des années 2000, et parfois dans une situation critique de surendettement.

Après vingt ans de mise en œuvre, la PFFD est confortée dans son analyse initiale : les contrats de désendettement et de développement n'étaient pas – et ne sont toujours pas – une réponse

→ Le mécanisme n'est pas une véritable annulation, puisque le lien juridique et financier entre débiteur et créancier n'est pas rompu et que le refinancement par dons peut s'interrompre à tout moment. Cette particularité a peu de conséquence si le pays bénéficiaire est en capacité de rembourser ses échéances avec régularité. Mais avec la nouvelle crise de surendettement et l'initiative de suspension du service de la dette (ISSD), les C2D sont de fait suspendus alors qu'un tiers des engagements n'ont pas été refinancés. Ces créances pèsent toujours sur la solvabilité des pays concernés et l'arrêt des remboursements pose aujourd'hui des problèmes de continuité et de prévisibilité pour le financement des projets et programmes.

→ En écartant l'annulation « sèche » de tout ou partie de ses créances d'APD, la France a refusé de reconnaître sa responsabilité dans la façon dont la dette de ces pays s'est accumulée. Pour certains d'entre eux, et singulièrement pour les débiteurs les plus lourdement endettés, l'histoire de la politique de prêt et du clientélisme de la coopération française en Afrique devrait pourtant conduire à interroger la légitimité de certaines créances.

→ L'adossement des C2D au calendrier et aux conditionnalités de l'Initiative PPTE a entraîné de multiples reports dans la signature des premiers contrats mais la France a toujours refusé de se démarquer des conditionnalités macro-économiques (programmes d'ajustement structurel) imposées par les institutions financières internationales. Il aura donc fallu attendre 13 ans pour que l'ensemble des pays éligibles atteignent leur « point d'achèvement » et bénéficient des refinancements promis. Des pays dont la dette était considérée comme « insoutenable » ont donc continué à rembourser leurs échéances, y compris pour des créances contractées au titre de l'aide publique dont Paris avait annoncé l'annulation. Pour certains débiteurs, les pertes sont considérables. Le Burundi et le Rwanda ont même remboursé la presque totalité de leurs créances avant de pouvoir signer leur premier C2D. De ce point de vue, la France n'a pas respecté ses engagements initiaux d'annulation totale.

→ Ces retards s'accompagnent d'une grande opacité dans la nature des échéances refinancées. Fin 1999, le gouvernement annonçait que 3,7 milliards d'euros de créances (en valeur nominale) étaient concernés. Finalement, à terme, près de 5,4 milliards devraient être remboursés puis refinancés. Ces montants ont ainsi été artificiellement gonflés par le paiement des intérêts et par l'intégration des arriérés accumulés par certains pays éligibles dans l'attente de leur point d'achèvement.

→ Les C2D apportent des ressources supplémentaires importantes aux bénéficiaires mais ils se sont, en partie et dans des proportions variables selon les pays, substitués à d'autres flux d'aide publique française au développement. Les engagements initiaux d'une totale additionnalité des refinancements par dons n'ont pas été pleinement respectés.

→ Pour les C2D les plus importants, l'aide projet a été systématiquement privilégiée par rapport à l'aide budgétaire sectorielle, avec des dispositifs spécifiques contraires aux principes d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation de l'aide. La priorité donnée à la sécurisation des circuits de financement s'est faite au prix d'un contrôle extrêmement pesant de l'Agence française de développement sur les procédures.

→ Pour les C2D aux montants les plus importants, le dispositif est un outil d'influence assumé par les pouvoirs publics français, parfois mobilisé en soutien aux intérêts économiques hexagonaux.

→ Les C2D sont officiellement alignés sur les priorités nationales du bénéficiaire. Mais la négociation des contrats s'est faite sans débat, lors de négociations diplomatiques confidentielles. Les parlements et les sociétés civiles des pays concernés ont été écartés des discussions.

→ Les financements des C2D ont été principalement « fléchés » sur des programmes de lutte contre la pauvreté. Pour autant, les choix d'affectation résultent aussi de compromis diplomatiques, d'une priorité donnée aux décaissements rapides ou d'une recherche de visibilité, en résumant trop souvent la « bonne utilisation » des fonds à la seule « sécurisation » du circuit des dépenses. L'absence de débat sur les priorités et les orientations des C2D n'a pas permis que les modèles de développement sous-tendus par les programmes financés soient discutés.

→ Au Cameroun et en Côte d'Ivoire, des projets de suivi indépendant ont pu être mis en place, sur financement C2D, par des plateformes nationales d'organisations de la société civile. Ces dispositifs, qui apportent une réponse à l'exigence de redevabilité sur l'utilisation des fonds publics, sont aussi des leviers de participation et de mobilisation citoyenne sur les C2D et plus largement de contrôle citoyen des politiques publiques. Ils contribuent au renforcement et à la structuration de la société civile comme à la création d'espaces de dialogue avec les pouvoirs publics. Ce sont des volets indispensables de l'association des sociétés civiles aux C2D qui n'ont pu être étendus à l'ensemble des pays concernés.

→ La présence de représentant·e·s d'organisations de la société civile - désignés par leurs pairs - dans les instances de gouvernance du dispositif, quand elle a été acceptée, constitue également une réelle avancée. Pour autant, les engagements de « pleine association des sociétés civiles » à la mise en œuvre des C2D n'ont pas été tenus. Les organisations mobilisées ont souvent été cantonnées dans un rôle de simples garants de l'utilisation des fonds. Surtout, à défaut d'une réelle volonté politique et d'une vision stratégique sur le rôle de la société civile commune à l'ensemble des C2D, les conditions n'ont jamais été réunies pour qu'elles puissent peser sur les choix et les orientations des programmes financés.

Sommaire

RÉSUMÉ 10

1 CONDITIONNER LES ANNULATIONS DE DETTE À DES INVESTISSEMENTS : PRINCIPES ET SPÉCIFICITÉS DES C2D 13

1.1 PRINCIPES, DOCTRINES ET MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE 13

Les C2D, un engagement additionnel à l'initiative PPTE 14

Principes et domaines d'affectation prioritaires 16

Dettes concernées : l'opacité de la constitution des « stocks » refinancés 16

1.2 SPÉCIFICITÉS DU DISPOSITIF FRANÇAIS DE CONVERSION DE DETTES 18

Conversion de dettes, fonds de contrepartie : spécificités du dispositif français 18

L'étalement du coût budgétaire 19

Un mécanisme qui continue de peser sur la solvabilité du débiteur 19

1.3 ÉTAT D'AVANCEMENT DES C2D ET SUSPENSION DU DISPOSITIF 20

2 LES C2D, UNE RÉPONSE FRANÇAISE ADAPTÉE À L'AMPLEUR DE LA CRISE ? 22

2.1 LE COÛT CONSIDÉRABLE DES RETARDS ACCUMULÉS POUR LES PAYS ÉLIGIBLES 23

2.2 UN EFFET DE SUBSTITUTION AUX AUTRES INSTRUMENTS DE L'APD FRANÇAISE VARIABLE SELON LES PAYS 24

La difficile question de l'additionnalité 24

Impact du dispositif des C2D sur le calcul de l'APD française 25

De nouvelles ressources importantes mais la promesse non tenue d'une complète additionnalité 25

2.3 C2D ET RÉ-ENDETTEMENT DES PAYS ÉLIGIBLES 28

Une part réduite des allègements de dettes français 28

Vers une nouvelle crise de la dette des pays éligibles au C2D 29

Un stock de créances qui ne se réduit pas 30

3

LES C2D, UNE ILLUSTRATION DES LIMITES DES MÉCANISMES DE CONVERSION DE DETTE

32

3.1 APPROPRIATION, ALIGNEMENT, HARMONISATION : LA COMPLEXITÉ DU DISPOSITIF ET LA PRIORITÉ À L'AIDE PROJET NUIT À L'EFFICACITÉ DE L'AIDE

Une prévisibilité des financements assurée par les débiteurs eux-mêmes et mise à mal par la suspension des C2D	33
Une priorité à l'aide projet plutôt qu'à l'aide budgétaire	33
Priorité à la sécurisation des financements, des procédures de contrôle extrêmement pesantes	35
« Externalisation » de la maîtrise d'ouvrage	35
Coordination, harmonisation et réflexes bilatéraux	36

3.2 LES C2D, UN OUTIL D'INFLUENCE ASSUMÉ

Reports, suspensions et négociations : le grand jeu diplomatique	37
Une aide déliée très « favorable aux entreprises françaises »	37
Un outil d'influence d'autant plus important que le montant des C2D est élevé	39
La réhabilitation de la route nationale 3 : convergence d'intérêts entre la France et la Côte d'Ivoire	39

3.3 À TRAVERS LES CHOIX D'AFFECTATION, QUELLE VISION DU DÉVELOPPEMENT ?

Les DSRP, « catalogue » à usage des bailleurs	40
La part prépondérante du secteur des infrastructures	40
La « tyrannie » du décaissement et des affectations alignées... sur les savoirs faire de l'AFD	41

3.4 LA PROMESSE NON TENUE D'UNE « PLEINE ASSOCIATION DES SOCIÉTÉS CIVILES »

Vingt ans de plaidoyer, une question toujours en suspens	42
Le suivi indépendant, outil de renforcement des sociétés civiles	43
Des sociétés civiles qui n'ont pas pesé sur la mise en œuvre des C2D	44

RECOMMANDATION

46

Résumé

A l'occasion du sommet du G7 de Cologne de juin 1999, la France s'est engagée à des annulations complémentaires à l'initiative « Pays pauvres très endettés » (PPTTE) pour ses créances contractées au titre de l'aide publique au développement (APD). Mais plutôt que de recourir à une annulation simple des conventions de prêt correspondantes, le gouvernement français a opté pour un dispositif original de conversion de dette appelé « contrat de désendettement et de développement » (C2D). Après deux décennies de mise en œuvre, il est aujourd'hui possible de porter une appréciation sur cet instrument, d'en identifier l'intérêt et les limites, et de porter quelques recommandations si de nouveaux dispositifs de conversion de dette devaient être mis en œuvre.

En pratique, le dispositif repose sur le principe du « refinancement par dons » : le débiteur continue de rembourser sa dette, puis la France lui reverse une somme équivalente sous forme de don qui finance des programmes préalablement définis dans un contrat signé par les deux parties. L'Agence française de développement (AFD) est l'opérateur pivot de la mise en œuvre du dispositif. Sur les 18 pays éligibles, 13 ont aujourd'hui remboursé l'ensemble de leurs créances APD et clôturé leurs C2D mais cinq ont encore des contrats en cours : le Cameroun et la Côte d'Ivoire, qui concentrent à eux seuls plus de 80 % des montants, ainsi que le Congo, la Guinée et la RDC.

Le mécanisme des C2D est inédit par les modalités de financement adoptées, par le nombre de pays concernés et par les financements mobilisés, qui devraient atteindre, à terme, près de 5,4 milliards d'euros. Il se distingue des autres outils de conversion par le maintien d'un flux financier en devise, du bénéficiaire vers le créancier. Le service de cette dette pèse alors d'autant plus sur la balance des paiements que le dispositif induit le paiement des intérêts. Aujourd'hui, avec les conséquences de la crise économique et sanitaire mondiale, les cinq pays qui ont encore des C2D en cours ne sont plus en situation d'assurer de paiement de leurs échéances et ont demandé à bénéficier de l'Initiative de suspension du service de la dette (ISSD). Ces suspensions du remboursement entraînent de fait une suspension des C2D.

Les C2D sont un engagement additionnel à l'initiative PPTTE. Leur mise en œuvre a donc été étroitement dépendante du calendrier et des conditionnalités qui lui sont associés. Les pouvoirs publics ont toujours refusé de s'affranchir de ces contraintes, qui ont entraîné de multiples reports de signature des contrats, pendant plus de 10 ans pour certains bénéficiaires. Dans l'attente, des pays dont la dette était pourtant considérée comme insoutenable ont continué de rembourser leurs échéances à la France, sans aucune contrepartie. Le montant global des C2D à venir s'en est trouvé réduit d'autant. Pour certains, comme le Cameroun, le Congo, la Guinée ou Madagascar, qui ont remboursé régulièrement leurs échéances, les pertes sont considérables. Elles le sont plus encore pour le Burundi ou le Rwanda, puisque les remboursements ont presque complètement « vidé » leurs C2D. Au total, près d'1,7 milliards d'euros de dettes « insoutenables » ont ainsi été remboursés par les 18 pays éligibles pour des prêts d'APD entre l'annonce des mesures additionnelles françaises et la signature de leur contrat.

18 pays sont éligibles au c2D parmi lesquels

13 pays ont clôturé leur C2D,
5 pays ont des contrats en cours.

Si les C2D apportent bien de nouvelles ressources, ils ne remplissent pas totalement la promesse initiale d'une complète additionnalité à l'aide publique, avec des effets de substitution parfois importants. Et puisque les C2D ne sont pas adossés à un mécanisme de prévention du ré-endettement, la dette des pays éligibles a continué de croître jusqu'à atteindre, pour certains, des niveaux inquiétants. La France ne peut naturellement être tenue comme seule responsable de cette situation. Pour autant, sa contribution au ré-endettement de certains débiteurs interroge : depuis 2012, le montant des nouveaux emprunts accordés aux pays éligibles dépasse chaque année le volume des montants refinancés par dons. Onze de ces pays sont aujourd'hui plus endettés vis-à-vis de la France qu'ils ne l'étaient au début de la décennie.

Les C2D devaient contribuer à la modernisation des outils de la coopération française. Quelques avancées réelles, notamment en termes de traçabilité, de dialogue sectoriel ou de coordination avec les autres bailleurs ne peuvent cependant masquer de vraies limites en termes d'appropriation, d'alignement ou même de prévisibilité. En effet, alors que les instruments classiques de l'aide publique souffrent généralement d'une incertitude sur la disponibilité des crédits de paiements, les C2D sanctuarisent les fonds sur plusieurs années et permettent de mettre en œuvre des projets et des programmes d'envergure. Mais la prévisibilité des financements du C2D repose en réalité sur les efforts du pays bénéficiaire et sur sa capacité à respecter, sur la durée, ses échéances de remboursement. La suspension des remboursements dans le cadre de l'ISSD – et donc la suspension du financement des projets et programmes C2D – montre qu'un tel dispositif de conversion de dette ne peut s'apprécier sans prendre en compte la solvabilité globale du débiteur.

Les C2D devaient également être prioritairement mis en œuvre sous la forme d'aides sectorielles ou d'aides budgétaires globales, afin d'aligner les contrats sur les priorités nationales, de renforcer l'appropriation par les pays bénéficiaires et d'augmenter les capacités d'absorption. Les données disponibles, qui couvrent la période 2001-2014, montrent que ces engagements initiaux n'ont pas été tenus et que le dispositif a principalement eu recours à l'aide projet (77 %), très peu à l'aide budgétaire globale (10 %) ou sectorielle (9 %). L'objectif de traçabilité des refinancements a été atteint au prix d'une emprise très forte de l'AFD sur le contrôle des procédures, avec un quasi « droit de veto » souvent mal vécu par les administrations nationales et les partenaires locaux. Pour les contrats les plus importants, en particulier en Côte d'Ivoire, le recours presque exclusif à l'aide projet et les procédures imposées par Paris ont nécessité la mise en place d'une administration spécifique, théoriquement intégrée aux ministères concernés, mais fonctionnant comme une administration autonome. Cette « externalisation » affaiblit des institutions nationales déjà mal en point et contribue peu au renforcement des administrations dans leur ensemble.

La nécessité de décaissements rapides s'est imposée aux pouvoirs publics français comme un enjeu essentiel d'acceptabilité du mécanisme. Elle oriente *de facto* les affectations sur des secteurs où les réalisations mettent en œuvre des moyens financiers importants, comme le secteur des infrastructures, qui représente 30 % du total des financements C2D, soit davantage que les secteurs sociaux de l'éducation (17 %) et de la santé (8 %) cumulés, ou que celui de l'Agriculture (13 %). Cette « tyrannie du décaissement » soulève la question de la pertinence de certains choix sectoriels et des modèles de développement sous-tendus par ces projets.

La dimension politique et diplomatique est également plus prégnante pour les C2D que dans d'autres instruments de l'aide publique française. Des signatures de contrats, au Rwanda, en Ouganda ou en RDC par exemple, ont été reportées

5,4 milliards d'euros seront à terme générés par les C2D.

1,7 milliards de dette a déjà été remboursée par les pays éligibles au C2D avant leur processus de mise en place.

sur considérations diplomatiques. La « présomption » d'instrumentalisation des C2D au service des intérêts hexagonaux est également d'autant plus forte que le pays concerné fait partie du « pré-carré » traditionnel français, que les montants refinancés sont parfois très importants pour le bénéficiaire et que les modalités de mise en œuvre diffèrent d'un contrat à l'autre. Cette stratégie d'influence est totalement assumée par de nombreux acteurs politiques français. De nombreux indices, dans les choix d'affectation, le nombre d'appels d'offres remportés par des sociétés ou des bureaux d'études français ou les conditions d'attribution de certains contrats, suggèrent que cette aide, en principe déliée, a pu être très favorable aux intérêts économiques hexagonaux, notamment au Cameroun et en Côte d'Ivoire.

Enfin, le gouvernement français s'était engagé, dès les premières annonces, à mettre en œuvre ces allègements additionnels « en pleine association des sociétés civiles ». Cet engagement, régulièrement réaffirmé, a toujours peiné à se concrétiser. Il faudra ainsi attendre 2006 pour enregistrer une première avancée notable avec l'officialisation d'une participation d'organisations camerounaises et françaises au Comité d'orientation et de suivi (COS) du C2D Cameroun. Et six années de plaidoyer supplémentaires seront nécessaires pour que le principe d'une participation de la société civile indépendante soit étendu aux autres C2D alors en négociation (Côte d'Ivoire, Guinée, Congo et RDC). Finalement, la société civile a été associée au processus, via sa présence au sein des instances de gouvernance, dans seulement cinq pays sur les 18 éligibles au mécanisme. Mais lorsque des projets de suivi indépendant ont pu être mis en œuvre, au Cameroun et en Côte d'Ivoire, ils ont réellement contribué au renforcement des organisations de la société civile et permis un déploiement du contrôle citoyen de l'action publique sur l'ensemble du territoire.

Plus généralement, la société civile des différents pays concernés n'a jamais été considérée par les pouvoirs publics français comme une force de proposition ou comme un contre-pouvoir. Pour la presque totalité des acteurs, la société civile n'a pas pesé sur l'orientation et les modalités de mise en œuvre des C2D, *a fortiori* sur les politiques de développement qu'ils sous-tendent. Elle n'a été associée à aucune des négociations préalables à la signature des C2D et a été cantonnée dans un rôle de garant de la bonne utilisation des fonds. Les vieux réflexes de la coopération « étatique » ont rapidement repris toute leur place et la participation de la société civile aux C2D relève davantage de la « figure imposée » que d'une ambition assumée.

CONDITIONNER LES ANNULATIONS DE DETTE À DES INVESTISSEMENTS : PRINCIPES ET SPÉCIFICITÉS DES C2D

Les Contrats de désendettement et de développement représentent un mécanisme de conversion de dette totalement inédit par les modalités de financement adoptées (le pays rembourse sa dette, le montant des échéances lui est reversé ensuite sous forme de don), le nombre de bénéficiaires (18 pays) et le total des créances concernées (près de 5,4 milliards d'euros).

1.1 PRINCIPES, DOCTRINES ET MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE

Les modalités de mise en œuvre de ces C2D ont été formalisées et précisées au fil du temps par les pouvoirs publics français dans des « notes de doctrine »⁶ qui traduisent en termes opérationnels les principes, la démarche et le calendrier de mise en œuvre. En pratique, on observe une **très grande diversité de C2D**, que ce soit dans les montants en jeu, les modalités d'exécution (aide programme, aide budgétaire, aide projet), les secteurs d'intervention prioritaire ou les dispositifs de gouvernance.

6. Note de la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (DGID) et de la Direction générale du Trésor, *Principes, modalités de préparation et de mise en œuvre des C2D*, avril 2001, puis DGCID, DG Trésor, AFD, *Volet bilatéral de l'Initiative PPTE renforcée, modalités de mise en œuvre*, mai 2002, AFD, Direction des opérations, *Volet renforcé de l'Initiative PPTE renforcée. Bilan d'un an et demi de mise en œuvre des contrats de désendettement et de développement. Note pour le conseil de surveillance de l'AFD du 26 juin 2003*, mai 2003 (<https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Bilan.pdf>) et finalement DGCID, DG Trésor, AFD, *Contrats de désendettement et de développement (C2D) : Renovation des modalités de mise en œuvre. Note pour le conseil de surveillance de l'AFD du 29 juin 2006*, 2006 (https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/20120726_-_C2D_-_doctrine_d_emploi_revisee_-_version_France_Diplo_cle09fc82.pdf). Par la suite, les inflexions apportées à la doctrine n'ont plus été formalisées dans un document de référence.

LES C2D, UN ENGAGEMENT ADDITIONNEL À L'INITIATIVE PPTE

Les C2D sont un engagement additionnel à l'initiative PPTE. Leur mise en œuvre est donc étroitement dépendante du calendrier et des conditionnalités qui lui sont associés. Le pays endetté doit ainsi élaborer un document stratégique pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et mettre en œuvre un programme d'ajustement économique pendant une période dite « préliminaire » d'au moins trois ans. Si le débiteur respecte ses engagements et que son niveau d'endettement est toujours jugé « insoutenable » par les institutions financières internationales, il atteint le « point de décision ». Il bénéficie alors d'un premier allègement de sa dette et du flux de ses remboursements. Les créanciers s'engagent également sur le niveau des annulations qui seront concédées à l'issue d'une nouvelle période d'ajustement économique. La totalité des annulations de dettes et la mise en œuvre des C2D interviennent seulement au « point d'achèvement », qui clôture le processus.

Ces conditionnalités ont entraîné, pour les pays bénéficiaires, de multiples reports. En 2006, une décennie après le lancement de l'initiative, seuls 20 pays sur les 42 éligibles étaient parvenus à leur « point d'achèvement ». Dix pays avaient seulement franchi la première étape du « point de décision ». Et neuf autres étaient toujours au point de départ. Cette lenteur extrême du processus PPTE s'est naturellement reportée sur les C2D, qui ne pouvaient être signés qu'une fois le « point d'achèvement » atteint. Les pouvoirs publics français ont toujours refusé de s'affranchir de cette contrainte. Ils ont, au contraire, régulièrement réaffirmé leur soutien aux conditionnalités de l'initiative PPTE. Pour le ministre des Affaires étrangères et européennes, Bernard Kouchner, « s'émanciper de ce cadre [aurait] expos[é] la France à un dialogue difficile avec des pays dont les performances ne seraient pas satisfaisantes »⁷.

Parmi la quarantaine de pays susceptibles de bénéficier de l'initiative PPTE au début des années 2000, la France détenait des créances d'APD sur 22 d'entre eux. En avril 2006, Haïti a été ajouté à la liste des pays PPTE et donc à celle des pays susceptibles de bénéficier d'un C2D. Ses créances françaises d'APD (54 millions d'euros) ont cependant été annulées en novembre 2010, dans les suites du tremblement de terre qui a ravagé le pays en janvier de la même année. Les créances APD de São Tomé-et-Principe, d'un très faible montant (0,3 million d'euro), furent également annulées en mars 2009. Le Myanmar n'a finalement pas rempli les critères d'éligibilité à l'initiative PPTE et la Somalie n'a pas atteint le point d'achèvement.

⁷ Lettre de Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, à la PFDD, 15 février 2008.

En définitive, 18 pays ont bénéficié d'un ou de plusieurs C2D (Fig. 1), pour des montants très variables. **À eux seuls, le Cameroun et la Côte d'Ivoire concentrent plus de 80 % des refinancements prévisionnels.** Les dix débiteurs dont l'encours était inférieur à 20 millions d'euros ont bénéficié de procédures simplifiées et de C2D dit « allégés ».

Les contrats peuvent se succéder pour un même pays en fonction du volume et des échéanciers de remboursement des prêts contractés. La durée de chaque contrat, initialement de 3 années, a été portée à 4, 5 ou 6 ans au milieu des années 2000 pour « mieux répondre à l'exigence de prévisibilité de l'aide ». Leurs échéanciers peuvent être aménagés en fonction des capacités de remboursement et d'absorption du pays, ou de l'ampleur des projets à financer. L'enveloppe du 1^{er} C2D Congo a, par exemple, été portée de 51 millions (échéances dues pour la période mars 2010 – décembre 2014) à 80 millions d'euros par des remboursements anticipés d'échéances postérieures à 2014. Au Cameroun, les échéances des années 2026 à 2042 des prêts d'APD ont été avancées et regroupées dans le 3^e C2D – et pour partie refinancées sous forme d'appui budgétaire pour ne pas trop peser sur les finances publiques camerounaises. Au contraire, l'enveloppe du 1^{er} C2D de Côte d'Ivoire, déjà conséquente, a été réduite de 715 millions d'euros par des reports d'échéances.

Figure 1 – LISTE ET MONTANTS DES C2D PAR PAYS AU 31 DÉCEMBRE 2000.

En millions d'euros, C2D achevés sur fond bleu ciel, montants prévisionnels en marron.

PAYS	DATE POINT D'ACHÈVEMENT	REFINANCEMENT TOTAL		DATE DE SIGNATURE	MONTANTS
Sao Tomé		Annulation « sèche » de 0,3 million d'euros de créances APD en mars 2009			
Haïti		Annulation « sèche » de 54 millions d'euros de créances APD en novembre 2010			
C2D « ALLÉGÉS »					
Ouganda	mai-00	11,27	C2D 1	28-mars-2002	3,20
			C2D 2	15-déc.-2006	8,07
Tanzanie	nov-01	12,63	C2D 1	10-juin-2003	4,25
			C2D 2	30-mars-2007	4,25
			C2D3	14-sept.-2011	4,13
Nicaragua	janv-04	2,36	C2D unique	1-mars-2005	2,36
Rwanda	avr-05	3,29	C2D unique	26-mars-2010	3,29
Burundi	janv-09	2,59	C2D unique	11-mai-2010	2,59
Malawi	août-06	10,81	C2D unique	11-janv.-2011	10,81
Honduras	avr-05	10,51	C2D unique	15-févr.-2012	10,51
Libéria	juin-10	3,90	C2D unique	16-août-2012	3,90
C2D « NORMAUX »					
Mozambique	sept-01	96,09	C2D 1	30-nov.-2001	29,79
			C2D 2	9-nov.-2004	30,50
			C2D 3	12-mars-2010	18,30
			C2D 4	20-juil.-2015	17,50
Bolivie	juin-01	19,99	C2D 1	30-mai-2003	10,42
			C2D 2	19-mai-2008	6,53
			C2D 3	23-déc.-2014	3,04
Mauritanie	juin-02	67,74	C2D 1	17-juil.-2003	14,74
			C2D 2	28-juin-2006	11,85
			C2D 3	3-mars-2010	17,40
			C2D4	22-oct.-2014	23,75
Ghana	juil-04	62,98	C2D 1	nov.-04	21,00
			C2D 2	18-févr.-2008	41,98
Madagascar	oct-04	49,49	C2D1	25/02/2005	22,84
			C2D2	11/06/2008	26,64
Cameroun	mai-06	1 475,05	C2D 1	22-juin-2006	537,64
			C2D 2	1-juil.-2011	326,01
			C2D 3	30-juin-2016	611,40
Congo	janv-10	331,00	C2D 1	29-sept.-2010	80,13
			C2D 2	10-déc.-2014	149,41
			C2D 3	Incertain	101,00
Côte d'Ivoire	juin-12	2 900,00	C2D 1	1-déc.-2012	630,00
			C2D 2	3-déc.-2014	1 125,00
			C2D 3	En attente	1 145,00
Guinée	sept-12	166,00	C2D1	24-juin-2013	75,00
			C2D2	11-juil.-2016	91,00
RDC	juin-10	171,27	C2D 1	10-juil.-2013	106,37
			C2D2	12-nov.-2019	64,90
TOTAL		5 397,00			

PRINCIPES ET DOMAINES D'AFFECTATION PRIORITAIRES

Selon les documents de doctrine, l'ensemble des C2D doivent

- « s'inscrire dans les priorités des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) et appuyer les programmes qui contribuent le plus fortement aux stratégies nationales de lutte contre la pauvreté » ;
- être concentrés sur un nombre réduit de programmes ;
- être mis en œuvre prioritairement « sous la forme d'aides sectorielles ou d'aides budgétaires globales », « le recours à l'aide projet dev[ant] être l'exception » ;
- être additionnels aux autres canaux de l'aide publique au développement ;
- s'insérer dans les dispositifs de consultation existants, et se faire en « coordination avec les autres bailleurs de fonds » ;
- permettre « l'association, selon des modalités adaptées, de la société civile à la mise en œuvre et au suivi du C2D », mais sans que les conditions de cette « association » ne soit clairement définies.

Les domaines d'affectation prioritaires – mais non exclusifs – des C2D sont normalement les suivants

- l'éducation de base et la formation professionnelle ;
- les équipements et infrastructures des collectivités locales ;
- les soins de santé primaire et la lutte contre les grandes endémies ;
- l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles.

S'y ajoute, au début des années 2010, le champ de la gouvernance de l'État et des collectivités locales.

DETTES CONCERNÉES : L'OPACITÉ DE LA CONSTITUTION DES « STOCKS » REFINANCÉS

Le refinancement par dons porte exclusivement sur des **créances comptabilisées en aide publique au développement**. Elles résultent donc de prêts ayant officiellement eu « pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays bénéficiaires », avec un élément de « libéralité » (taux d'intérêt inférieur, durée, différé de remboursement) d'au moins 25 % par rapport aux conditions de marché⁸. Elles peuvent avoir été contractées avant ou après la « date butoir » du premier examen au Club de Paris⁹ et concernent :

- les **créances détenues par l'État français** (protocoles du Trésor gérés par Natixis et concours gérés par la Banque de France), notamment les conventions signées dans le cadre d'accords de restructuration en Club de Paris. Pour ces créances, le pays débiteur rembourse l'échéance due à la Banque de France ou à Natixis qui reversent les fonds à l'Agence française de développement (AFD).
- les **créances détenues directement par l'AFD**, que le pays débiteur rembourse directement.

⁸. Directives du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE pour comptabiliser les flux en APD - <https://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/normes-financement-developpement/>.

⁹. La date butoir (*cut off date*) est fixée lors de la première demande de négociation d'un pays au Club de Paris. Les crédits accordés après cette date ne sont théoriquement pas éligibles aux restructurations de dette. L'initiative additionnelle de refinancement par dons des C2D fait exception à ce principe.

- Après remboursement par le débiteur, les reversements sont réalisés par l'AFD, généralement dans un délai d'une quinzaine de jours après le recouvrement de la créance, sur **un compte d'affectation spéciale ouvert dans la banque centrale du bénéficiaire**. Les décaissements à partir de ce compte sont réalisés en fonction de l'avancement des programmes et des projets. Ils sont soumis à une double signature – du gouvernement et du directeur national de l'AFD dans les pays où l'agence est présente, du gouvernement et de l'ambassadeur de France dans les autres – ou à un « avis de non-objection » de l'AFD.

À fin 1999, le total des créances APD sur les 22 pays éligibles aux C2D était estimé à 3,7 milliards d'euros. Finalement, le mécanisme devrait, à terme, atteindre près de 5,4 milliards d'euros de refinancement par dons. Pour passer d'un montant à l'autre, il faut soustraire les échéances remboursées par les pays en attente du point d'achèvement (cf. 2.1) mais surtout ajouter à cette somme en capital le **cumul des intérêts dus sur la période de refinancement** et, dans des proportions variables selon les pays, **tout ou partie des arriérés (capital et intérêts capitalisés)**, notamment via des rééchelonnements de dettes accordés au « point de décision ». Les échéanciers incluent aussi, de façon plus anecdotique, les remboursements de quelques prêts octroyés par l'AFD au début des années 2000, après les annonces et les intérêts courus sur certaines échéances (capital et intérêts) dont le remboursement a été reporté d'un C2D à l'autre.

D'une façon générale, le peu d'informations disponibles sur les prêts français et sur les accords de restructuration en Club de Paris ne permettent pas de tracer précisément l'origine des montants qui seront refinancés par les C2D. De ce point de vue, il n'est pas certain que les pays éligibles aient été traités équitablement, en particulier entre ceux qui ont, dans l'attente du point d'achèvement, continué à honorer leurs échéances de remboursement et ceux qui ont accumulé des arriérés. Les écarts entre les montants annoncés à la fin des années 1990 et les montants effectivement refinancés sont particulièrement importants pour la Côte d'Ivoire, dont la valeur faciale des créances d'APD vis-à-vis de la France a presque doublé en une décennie, sous l'effet du rééchelonnement des créances et des arriérés, passant d'1,4 milliards d'euros fin 1999 à 2,25 milliards d'euros.

Par ailleurs, même si les taux des prêts d'APD sont faibles, ou tout au moins inférieurs aux conditions de marché, **la part des intérêts dans l'enveloppe totale des refinancements est loin d'être négligeable**, en particulier lorsque les remboursements s'étalent – et que les intérêts s'additionnent – sur de longues années. Les pouvoirs publics ne communiquent pas sur cette question mais le montant des intérêts peut être estimé à 8,5 % environ des engagements de refinancement par dons des contrats de la RDC ou à 11 % de ceux de la Guinée¹⁰. Elle pourrait atteindre près de 650 millions d'euros pour l'ensemble des C2D ivoiriens, si l'on compare le capital restant dû par le pays à la veille de la signature de son 1^{er} contrat au montant prévisionnel de ses remboursements¹¹.

10. Écart entre le capital restant dû (listé en annexe des contrats) et la somme des échéances refinancées sur l'ensemble des C2D.

11. Contrat de désendettement et de développement entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Côte d'Ivoire, 1^{er} décembre 2012, p. 4 et annexes 1 et 1bis.

Concrètement, le pilotage stratégique du C2D est conduit par l'Ambassadeur de France dans le pays concerné, qui rend compte à un Comité tripartite parisien (ministère des Affaires étrangères – ministère de l'Économie et des Finances – AFD) chargé du suivi transversal. L'échéancier des créances refinancées, les points d'affectation retenus et les modalités d'exécution sont négociés avec les autorités du pays bénéficiaire à l'approche du « point d'achèvement » (cf. encadré) ou à chaque renouvellement de contrat. **L'Agence française de développement (AFD) est l'opérateur pivot de la mise en œuvre des contrats dont les programmes sont exécutés et évalués selon les procédures de l'Agence.**

1.2 SPÉCIFICITÉS DU DISPOSITIF FRANÇAIS DE CONVERSION DE DETTES

La France est le seul pays à avoir adopté le mécanisme de refinancement par dons en mesure additionnelle à l'initiative PPTTE. Australie, Belgique, Danemark, États-Unis, Canada, Espagne, Italie, Japon, Norvège, Royaume Uni, etc. ont tous opté pour le principe d'une annulation sèche, avec parfois des exceptions pour quelques pays, des nuances sur le stock de créances considérées (prise en compte des créances post date buttoir ou post annonces PPTTE par exemple) ou sur le calendrier de mise en œuvre (« point de décision » / « point d'achèvement »). Il semble que Paris ait profité de sa présidence de l'Union européenne au second semestre de l'année 2000 pour proposer aux autres pays membres d'adopter ce mécanisme spécifique de conversion de dette¹², sans remporter l'adhésion de ses partenaires.

— Conversion de dettes, fonds de contrepartie : spécificités du dispositif français

Les C2D ne sont pas les premiers instruments de restructuration à conditionner des annulations de dette à des investissements dans des programmes de développement et de lutte contre la pauvreté. Les rachats de créances aux prêteurs, généralement avec une décote, par une organisation non gouvernementale ou un consortium d'organisations par exemple (*debt swaps*) ont connu un certain succès dans les années 1990. Elles sont ensuite revendues au pays débiteur, avec ou sans décote supplémentaire, pour financer des projets de développement. Certains pays comme la Suisse, l'Italie, la Belgique ou la Finlande ont également mis en place des **fonds de contrepartie**, qui rappellent les C2D, dans lesquels le pays bénéficiaire verse, selon un échéancier prédéfini, des montants qui correspondent à tout ou partie des créances annulées et viennent financer des projets. Plus récemment, Paris a également expérimenté des conversions de dette avec quelques pays non PPTTE, notamment le Gabon sur la conservation des écosystèmes forestiers¹³, la Tunisie dans la santé et l'éducation technologique¹⁴ ou encore Cuba¹⁵ dans les infrastructures, y compris pour des montants significatifs (90 millions pour la Tunisie, 212 millions pour Cuba).

L'ensemble de ces mécanismes de conversion sont confrontés aux mêmes problèmes de coûts de gestion, d'appropriation par le pays bénéficiaire, de définition des priorités d'affectation, de déliement de l'aide, etc. Pour autant, le dispositif français des C2D s'en distingue par :

→ le **maintien d'un flux financier réel, en devise, du bénéficiaire vers le créancier**, alors que les rachats de dette ou les versements sur des fonds de contrepartie se font généralement en monnaie locale, sans transferts internationaux. Ces derniers pèsent sur la balance des paiements¹⁶, en particulier pour les pays qui n'appartiennent pas à la zone CFA dans le cas des C2D. Le remboursement en devise interdit par ailleurs au pays débiteur d'avoir recours à la « planche à billets » – et donc à l'inflation – pour réduire le poids de ses engagements ;

→ l'**absence de décote sur le remboursement en capital** et, au contraire, l'exigence du paiement des intérêts, qui viennent grossir d'autant le montant des C2D ;

→ le **maintien d'un lien contractuel avec le créancier et donc d'« un moyen de pression sur le pays [débiteur] »**¹⁷, comme le reconnaissent les auteurs de la *Revue de la politique du C2D* ;

12. P. Briseperrière, *Avis présenté nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2001*, tome III, *Aide publique au développement*, novembre 2001, p. 11 - <http://www.senat.fr/rap/a00-095-3/a00-095-31.pdf>.

13. Conversion de la dette APD du Gabon pour des projets de « conservation et de gestion durable des écosystèmes forestiers » pour un montant de 60,4 millions d'euros. L'AFD est chargée de la mise en œuvre du mécanisme de conversion.

14. Accord conclu en 2016, pour 60 millions d'euros de créances, augmenté à 90 millions en 2018. Financement du projet d'hôpital universitaire de Gafsa (80 millions d'euros) et de projets dans le domaine de l'enseignement supérieur technologique.

15. Dans les suites de l'accord des créances cubaines en Club de Paris (décembre 2015), conversion de la moitié des créances restantes en un « fonds de contre-valeur franco-cubain » doté de 212 millions d'euros, dont les projets sont instruits par l'AFD. Il a notamment financé la rénovation et l'agrandissement de l'aéroport de La Havane pour 80 à 100 millions d'euros, la modernisation d'ateliers ferroviaires, ou la réhabilitation d'infrastructures routières et d'assainissement.

16. R. Barradas, A. Deshormes, M. Raffinot, *Évaluation du contrat de désendettement et de développement (C2D) Mozambique*, MAE, 2006, p. 35 - <https://www.iram-fr.org/ouverturepdf.php?file=155.pdf>.

17. F. d'Aversa, A. Bordreuil, D. Voizot *et al.*, 2017, p. 105.

→ la **possibilité de suspendre le dispositif**, au cours du contrat si le débiteur ne peut satisfaire à ses obligations de remboursement – comme c’est le cas depuis mi-2020 pour les pays qui ont eu recours à l’Initiative de suspension du service de la dette (ISSD), cf. *infra* – ou entre deux contrats, pour des raisons budgétaires ou diplomatiques ;

→ la **diversité des modalités de mise en œuvre**, de l’aide budgétaire globale à l’aide projet, et la **diversité des secteurs d’affectation pour un même contrat**, là où les mécanismes de conversion ont généralement exclusivement recours à l’aide projet pour un nombre limité de secteurs.

— L’étalement du coût budgétaire

Comme pour une annulation « sèche », qui induit des recettes en moins pour le créancier, le refinancement par dons contribue à « creuser le déficit » du budget de l’État français, cette fois par des dépenses supplémentaires (versement du don). La principale différence résulte dans l’étalement du coût budgétaire puisque les dons courent tout au long de la mise en œuvre des contrats, à chaque reversement, alors que les annulations de créances négociées en Club de Paris sont intégralement comptabilisées au moment de la décision (effort *one shot*)¹⁸. **Cet étalement du coût budgétaire sur une vingtaine d’années a été un argument de poids dans la décision de recourir au refinancement par dons**¹⁹. Il a par ailleurs, pour le créancier, l’avantage d’une « visibilité » de longue durée : la communication autour de l’engagement français est renouvelée à chaque signature de contrat, à chaque lancement de programme ou à chaque inauguration alors que pour une simple annulation, l’effort du créancier « s’affiche » au moment de l’annonce, et peut rapidement être oublié ensuite.

— Un mécanisme qui continue de peser sur la solvabilité du débiteur

Les marges de manœuvre financières dégagées par le refinancement par dons interviennent, pour le pays débiteur, au même rythme que pour une annulation « sèche » : au fil des échéances, par des remboursements (capital + intérêts) épargnés au bénéficiaire dans le cas d’une annulation ; par des « dons » équivalents au remboursement du capital et des intérêts pour les C2D. Avec le mécanisme français, ces dettes restent cependant inscrites au bilan du pays débiteur et ne sont réduites qu’au fur et à mesure des échéances prévues par le C2D. **Le service de la dette associé au contrat pèse sur la balance des paiements** et peut, pour les C2D les plus importants, poser des problèmes de soutenabilité. La contrainte budgétaire – affecter des ressources au service de la dette, selon un échéancier déterminé – subsiste. De fait, « les services du FMI incluent en général le stock de la dette C2D dans les analyses de viabilité de la dette (AVD) qu’ils réalisent régulièrement dans les différents pays. **Un stock important de dette extérieure publique lié aux créances C2D continue donc d’influencer négativement les résultats des AVD** [...] tandis qu’une annulation sèche de dette publique extérieure aurait contribué à améliorer immédiatement l’AVD du pays »²⁰.

Pour la plupart des pays concernés par les C2D, l’impact sur la solvabilité est faible, à la fois parce que l’encours de dette APD vis-à-vis de la France est peu élevé et parce qu’il se réduit rapidement. Le ratio d’encours de la « dette C2D » par rapport au PIB est cependant beaucoup plus élevé pour le Cameroun (8,8 % en 2005, à la veille de la signature du 1^{er} C2D, soit 22,5 % du total de la dette publique extérieure) et surtout pour la Côte d’Ivoire (15,3 % en 2011, soit 43 % du total de sa dette extérieure). Il a naturellement un impact sur la solvabilité de ces deux pays et sur leur capacité à mobiliser des ressources sur les marchés financiers. À tel point que les services du FMI ont décidé d’exclure de leurs calculs

¹⁸. Les mécanismes d’imputation budgétaire des annulations de dette sont particulièrement complexes et dépendent du type de créance. Pour une présentation plus détaillée, voir notamment : M. Charasse, « L’impact financier des annulations et consolidations de dette », in Ph. Marini, *Rapport général fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le PLF 2007*, Sénat, 2006, p. 116-123 - <http://www.senat.fr/rap/106-078-34/106-078-341.pdf>.

¹⁹. Les mécanismes d’imputation budgétaire des annulations de dette sont particulièrement complexes et dépendent du type de créance. Pour une présentation plus détaillée, voir notamment : M. Charasse, « L’impact financier des annulations et consolidations de dette », in Ph. Marini, *Rapport général fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le PLF 2007*, Sénat, 2006, p. 116-123 - <http://www.senat.fr/rap/106-078-34/106-078-341.pdf>.

²⁰. MINEFI, *Rapport présenté au Parlement sur les activités du FMI et de la Banque Mondiale*, août 2000, p. 104-105.

l'encours et le service de ces créances françaises sur Abidjan depuis l'analyse de viabilité de la dette menée fin 2014.

On relèvera enfin une forme de paradoxe dans le choix du refinancement par dons pour un pays qui assure la présidence du Club de Paris et se fait volontiers le chantre de la coordination des bailleurs. Le mécanisme nécessite en effet que le pays bénéficiaire soit en capacité d'assurer le service de sa dette extérieure avec régularité et donc, dans de nombreux cas, que d'autres prêteurs bilatéraux ou multilatéraux aient préalablement renoncé à leurs créances pour restaurer les capacités de remboursement du débiteur. De ce point de vue, le refinancement par dons n'aurait sans doute pu être généralisé à l'ensemble des créances concernées par l'initiative PPTE, ni même à l'ensemble des créances françaises sur les pays éligibles – pour certains, le niveau des remboursements serait resté insoutenable. En faisant le choix de ce mécanisme la France a adopté un comportement de « passager clandestin » – selon le terme consacré de la littérature académique – en « bénéficiant » des annulations accordées par les autres créanciers.

1.3 ÉTAT D'AVANCEMENT DES C2D ET SUSPENSION DU DISPOSITIF

Finalement, la mise en œuvre des C2D devrait s'étaler sur plus de 25 ans, contre 10 à 15 ans initialement prévus. Le total des versements est resté très faible (moins de 35 millions d'euros par an) jusqu'en 2006, date de la signature du 1^{er} C2D Camerounais (Fig. 2). Les refinancements annuels se sont alors établis aux environs de 135 millions d'euros, pour les trois quarts sur des remboursements d'échéances camerounaises. À partir de 2013, après la signature des C2D ivoiriens, congolais et guinéens, les versements atteignent en moyenne 330 millions d'euros par an, pour les deux tiers à destination de la Côte d'Ivoire.

Selon les dernières données disponibles, **le mécanisme des C2D devrait, à terme, atteindre près de 5,4 milliards d'euros de refinancement par dons.** Depuis 2001 et le premier C2D Mozambique, 37 contrats de désendettement développement ont été signés avec 18 pays, pour des montants très variables, qui vont de 2,3 millions d'euros pour l'unique C2D du Nicaragua à 1,125 milliard d'euros pour le second C2D de la Côte d'Ivoire. La signature attendue du troisième C2D ivoirien, dont le montant pourrait dépasser 1 milliards d'euros et, dans une moindre mesure, celle plus incertaine d'un troisième C2D congolais, devraient clôturer l'ensemble du processus.

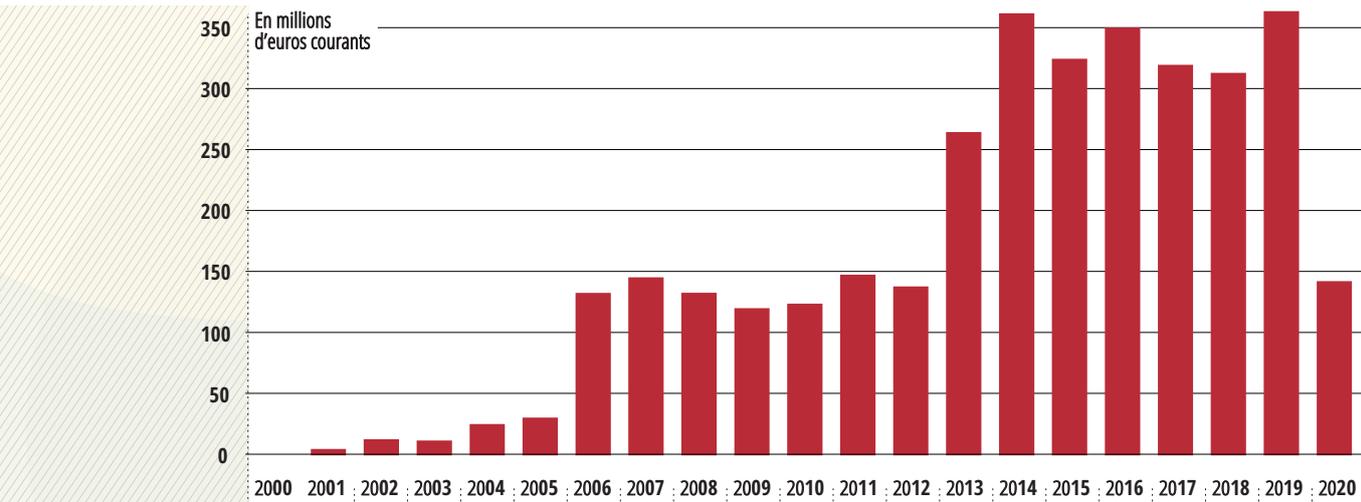
Sur les 18 pays éligibles, 13 ont remboursé l'ensemble de leurs créances APD et clôturé leur C2D (Bolivie, Burundi, Ghana, Honduras, Libéria, Madagascar, Malawi, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Ouganda, Rwanda, Tanzanie) mais cinq ont encore des C2D en cours : le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Congo, la Guinée et la RDC, qui sont aussi les pays pour lesquels les créances sont les plus importantes. **Au 31 décembre 2020, environ 3,5 milliards d'euros ont ainsi été refinancés (Fig. 3)** – mais pas nécessairement décaissés, cf. *infra* – soit environ 65 % du montant total prévisionnel si le mécanisme va à son terme pour l'ensemble des pays éligibles. Mais rien n'est moins sûr. Avec les conséquences de la crise économique et sanitaire mondiale, les cinq pays qui ont encore des C2D en cours ne sont tout simplement plus en situation d'assurer de paiement de leurs échéances et ont demandé à bénéficier de l'Initiative de suspension du service de la dette (ISSD). **Ces suspensions du remboursement entraînent de fait une suspension des C2D** et des reports d'échéances qui ont atteint, en 2020, 112,5 millions d'euros pour la Côte d'Ivoire, 110,9 millions pour le Cameroun, 20,9 millions pour la Guinée et 10,5 millions pour la RDC – montants

théoriquement rééchelonnés entre juin 2022 et décembre 2024²¹. L'initiative a été prolongée une première fois jusqu'en juin 2021 et pourrait l'être de nouveau jusqu'à la fin de l'année 2021.

La trésorerie accumulée dans les comptes d'affectation a permis de maintenir quelques mois, sans rupture, le financement des projets et des programmes engagés. Il n'est pas certain qu'elle soit suffisante, dans tous les pays, pour assurer la continuité des opérations. Les modalités de la poursuite des contrats sont également très incertaines en cas de nouvelle prolongation de l'ISSD, en particulier sur la soutenabilité des échéances et les conditions de leur rééchelonnement éventuel.

21. M. Le Fur, *Annexe n°6 au Rapport de la commission des Finances, de l'Économie générale et du contrôle budgétaire sur le PLF pour 2021, APD, prêts à des états étrangers*, 2020, p. 49 - https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b3399-tiii-a6_rapport-fond.pdf.

Figure 2 – MONTANTS ANNUELS TOTAUX DES REFINANCEMENTS PAR DONNS²².



CALENDRIER DES C2D DE 2000 À 2020.

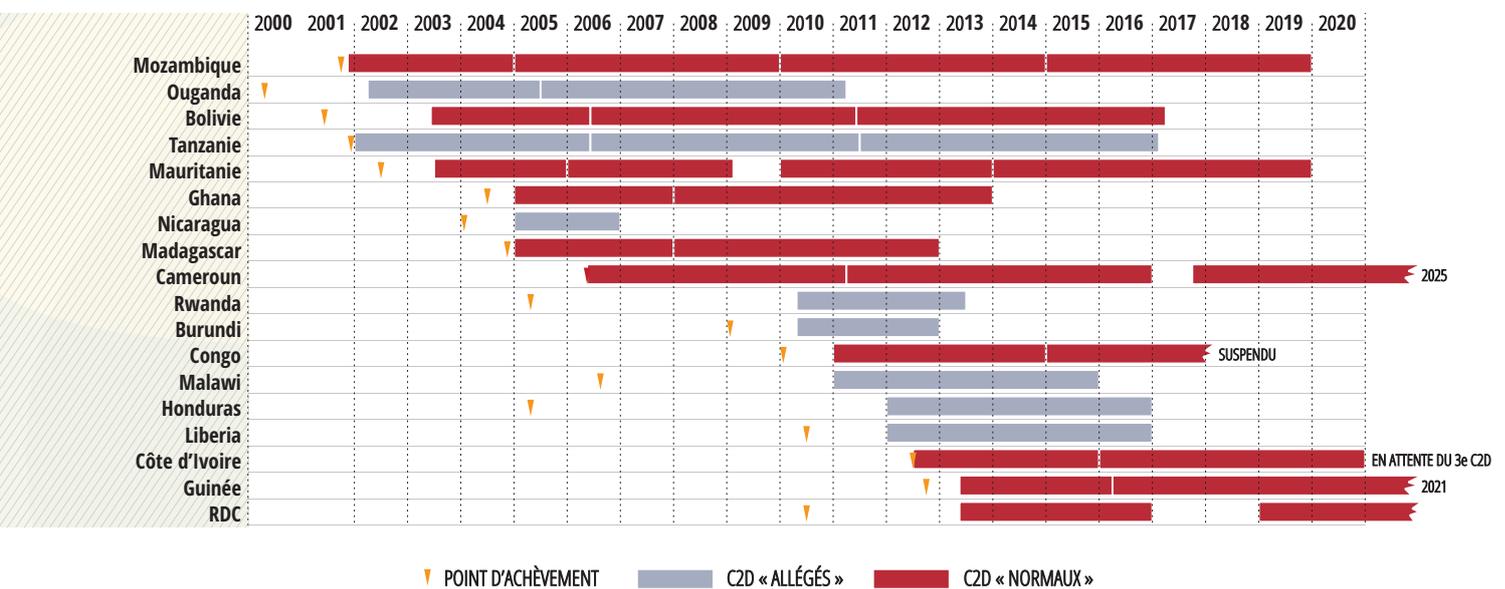
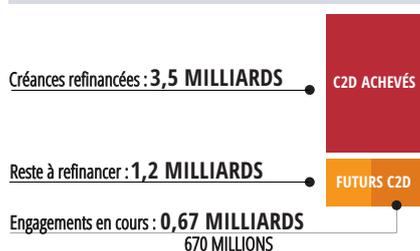


Figure 3 – ÉTAT D'AVANCEMENT DES C2D AU 31 DÉCEMBRE 2020.



22. Actualisation de F. d'Aversa, A. Bordreuil, D. Voizot et al., 2017 et de la base de données de la *Revue de la politique du C2D* avec les documents budgétaires annuels « Bleus » APD des projets de loi de finance, annexes aux projets de loi de règlement et comptes généraux de l'État pour les années 2015 à 2021.



LES C2D, UNE RÉPONSE FRANÇAISE ADAPTÉE À L'AMPLEUR DE LA CRISE ?

L'initiative PPTE renforcée, et les mesures additionnelles françaises via les C2D, se voulaient être une réponse à une crise exceptionnelle de la dette des pays les plus pauvres, devenue totalement « insoutenable ». Cette réponse fut-elle à la hauteur ? Quelles furent les conséquences des retards accumulés par l'initiative PPTE pour les pays éligibles aux C2D ? Ont-ils permis aux pays débiteurs de dégager de nouvelles marges de manœuvre financières ou se sont-ils substitués aux autres instruments de l'aide publique ? Ont-ils contribué à sortir durablement ces pays pauvres du surendettement ?

2.1 LE COÛT CONSIDÉRABLE DES RETARDS ACCUMULÉS POUR LES PAYS ÉLIGIBLES

Selon les hypothèses présentées en août 2000 par le gouvernement français, qui s'appuyait alors sur les projections du FMI et de la Banque mondiale, les 18 pays éligibles aux C2D auraient dû atteindre leur point d'achèvement et signer leur premier contrat avant la fin 2003. Il n'en a rien été : à cette date, seuls cinq d'entre eux (Mozambique, Ouganda, Bolivie, Tanzanie et Mauritanie) avaient conclu un contrat, pour un engagement cumulé de seulement 62 millions d'euros. Pour les autres, les ajournements se sont multipliés, en particulier pour les plus importants C2D du Cameroun (signature en 2006), du Congo (2010), de la Côte d'Ivoire (2012), de la Guinée et de la RDC (2013). Dans l'attente de leur « point d'achèvement », **des pays dont la dette était considérée comme insoutenable ont continué de rembourser leurs échéances, sans aucune contrepartie. Le montant global des C2D à venir s'en est trouvé réduit d'autant.** Il en résulte un décalage croissant entre les annonces initiales et les allègements de dette effectivement consentis.

Dans son document de plaidoyer intitulé *C2D : Sanctuariser les remboursements de dette des pays pauvres* de septembre 2007, la PFDD appelait les pouvoirs publics à mettre en place « **un mécanisme de sanctuarisation des remboursements** » pour que les échéances effectivement remboursées dans l'attente du « point d'achèvement » viennent s'ajouter aux premiers C2D. Le refus fut explicite. Le ministre des Affaires étrangères et européennes, Bernard Kouchner, considérait que cette demande, « généreuse dans son principe », serait « très coûteuse pour le contribuable »²³. Il estimait que le mécanisme proposé aurait « plusieurs effets pervers », notamment de créer « une inéquité dans le traitement des pays » et de supprimer « le caractère incitatif et vertueux de la démarche » qui poussait à atteindre au plus tôt le « point d'achèvement ». Selon le ministre, « une telle inflexion de notre doctrine risqu[ait] d'être perçue comme une prime à la mauvaise gestion ».

23. Lettre de Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, à la PFDD, 15 février 2008.

L'argument de l'équité est particulièrement mal choisi puisque l'on sait aujourd'hui que certains pays éligibles ont effectivement satisfait à leurs obligations de remboursement – et ont vu le montant de leur C2D réduit d'autant – tandis que d'autres ont accumulés des arriérés qui ont finalement été rééchelonnés et intégrés au C2D. En d'autres termes, le refus de traiter cette question des remboursements dans l'attente du point d'achèvement aura conduit à une forme de « sanctuarisation » des échéances pour les seuls pays éligibles alors considérés comme « peu vertueux » par les pouvoirs publics.

Pour certains pays, comme le Cameroun, le Congo, la Guinée ou Madagascar, qui ont remboursé assez régulièrement leurs échéances, **les pertes sont considérables** au regard du montant de leur C2D (Fig. 4). Pour le Burundi et le Rwanda, les remboursements effectués le sont plus encore, qui vident presque complètement les C2D. Au total, **près d'1,7 milliards d'euros de dettes « insoutenables » auront donc été remboursés par les 18 pays éligibles pour des prêts d'APD entre l'annonce des mesures additionnelles françaises et la signature de leur C2D.**

Fig. 4 - REMBOURSEMENT DE PRÊTS APD (CAPITAL + INTÉRÊTS) DES PAYS ÉLIGIBLES AUX C2D ENTRE 2000 ET, POUR CHAQUE PAYS, L'ANNÉE DE SIGNATURE DE SON 1^{er} C2D.

EN MILLIONS D'EUROS COURANTS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL	MONTANTS DES C2D
Bolivie	1,2	1,3	2,0											4,5	19,99
Burundi	0,3	0,2	0,2	0,7	40,1	3,0	3,6	0,5	0,9	4,7				54,2	2,59
Cameroun	32,2	29,2	41,0	128,9	97,2	100,9								429,4	1 475,05
Congo	6,7	4,2	0,5	10,6	52,8	69,8	109,4	17,5	28,5	21,7				321,8	331,00
Côte d'Ivoire	37,5	1,7	167,0	25,3	1,3	0,6	5,5	4,1	3,0	22,1	13,1	1,0		282,2	2 900,00
Ghana	4,7	2,9	0,8	2,1										10,5	62,98
Guinée	12,5	9,6	11,9	13,3	1,8	6,0	19,9	1,0	59,4	5,2	8,4	13,3	9,4	171,8	166,00
Honduras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0		0,1	10,51
Libérie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,7	0,1	0,0	0,2		6,0	3,9
Madagascar	10,2	9,9	8,9	10,6	8,6									48,2	26,64
Malawi	0,5	0,1	0,0	0,2	0,0	3,4	0,1	2,2	0,3	0,1	1,3			8,3	10,81
Mauritanie	5,7	2,6	5,3											13,6	67,74
Mozambique	0,2													0,2	96,09
Nicaragua	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1									0,1	2,36
Ouganda	-0,4	-10,8												-11,2	11,27
RDC	0,0	0,0	8,8	213,6	16,2	18,4	2,5	0,2	0,1	0,1	9,5	22,1	0,5	291,9	171,27
Rwanda	2,2	1,9	0,0	0,4	0,0	0,0	38,2	0,1	0,1	0,1				43,0	3,29
Tanzanie	0,0	0,1	0,6											0,8	12,63
TOTAL	114	53	247	406	218	202	179	26	98	52	32	36	10	1 675	

Sources : statistiques en ligne sur le développement international (SDI) du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Conversion en euros selon les tables de la Banque mondiale

2.2 UN EFFET DE SUBSTITUTION AUX AUTRES INSTRUMENTS DE L'APD FRANÇAISE VARIABLE SELON LES PAYS

L'objectif d'une annulation de dette, quelle qu'elle soit, est d'apporter au pays bénéficiaire des marges de manœuvre financières supplémentaires pour financer son développement. Son impact s'en trouve considérablement réduit si le créancier accompagne cette annulation d'une réduction des montants d'aide attribués précédemment au débiteur. D'où l'attention portée au « principe d'additionnalité » et les engagements pris par la communauté internationale « pour garantir que les ressources dégagées pour alléger la dette ne portent pas atteinte aux ressources d'APD »²⁴. De son côté, **la France réaffirmait ce principe d'additionnalité** lors du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 14 février 2002.

24. *Monterrey Consensus*, déclaration de la conférence de Monterrey sur le financement du développement, mars 2002, paragraphe 51.

— La difficile question de l'additionnalité

Pour autant, vérifier l'additionnalité des C2D est un exercice difficile, qui nécessite de s'entendre sur la nature des flux qui devraient théoriquement s'ajouter – cette annulation doit-elle s'additionner aux seuls dons, au total de l'APD nette ou à l'ensemble des flux bruts ? – et sur l'échelle d'analyse – doit-on raisonner strictement pays par pays, pour un ensemble de pays ou pour la totalité des pays bénéficiaires de l'APD ? Comment isoler les effets spécifiques

des C2D des évolutions plus structurelles, comme la baisse tendancielle de l'APD ou les réorientations géographiques des flux suscitées par des préoccupations diplomatiques ? Et quelle période de référence doit-on prendre en considération, sachant que dans les pays où l'AFD a une forte activité en prêts souverains, comme le Cameroun par exemple, les nouveaux prêts – et donc le montant de l'APD – ont tendance à baisser pendant la période intérimaire de l'initiative PPT, dans les années qui précèdent l'atteinte du « point d'achèvement » et donc avant la signature du premier C2D²⁵ ?

— Impact du dispositif des C2D sur le calcul de l'APD française

La comptabilisation des refinancements par dons dans l'aide publique au développement ne simplifie pas les choses. Puisqu'ils concernent exclusivement des créances concessionnelles (cf. *supra*), ces prêts ont déjà été comptabilisés en APD au moment de leur versement, pour le montant du capital²⁶. Logiquement, ce capital est progressivement déduit de l'APD française au fil des remboursements – l'aide publique est toujours calculée en flux nets, versements moins remboursements annuels. Pour les C2D, le remboursement des échéances implique donc une écriture en « APD négative » équivalente au remboursement du capital et une écriture en « APD positive » lors du versement du don (capital + intérêts). **Le solde positif pour le calcul de l'APD française équivaut donc au seul montant des intérêts payés par le pays débiteur²⁷. Par contre, les refinancements par dons ont un impact sur les composantes de l'aide publique, puisqu'ils en réduisent la composante « prêts » (« écriture négative » du montant du capital remboursé) tout en augmentant sa composante « dons » (« écriture positive »).** Ainsi, sur la période 2012-2019, les C2D augmentent de 9 % en moyenne le volume des dons comptabilisés en APD française, tous bénéficiaires confondus, tandis qu'ils réduisent de 10 % en moyenne le volume des prêts nets²⁸.

Les C2D se mettent en place dans un contexte de fortes tensions budgétaires sur l'APD française bilatérale et de grande volatilité des flux, tous bénéficiaires confondus. Les dons hors C2D connaissent par exemple une très forte baisse au tournant des années 2000, avant de retrouver leur niveau antérieur dans les 2005-2007 puis de baisser de nouveau entre 2008 et 2017. La première baisse ne peut naturellement pas être mise en relation avec les C2D alors que la seconde correspond à la montée en puissance des refinancements par dons. Ils ont pour effet d'en réduire l'ampleur, sans totalement l'annuler. Finalement, en tendance sur les 25 dernières années, la composante « dons » de l'APD française augmente très légèrement alors qu'elle stagne – et baisse en termes réels – hors C2D. Autant d'éléments qui constituent un faisceau d'indices convergents pour suggérer un effet de substitution des C2D, sans doute limité, mais qui vient s'ajouter aux très fortes pressions budgétaires sur l'aide publique française.

— De nouvelles ressources importantes mais la promesse non tenue d'une complète additionnalité

L'effet de substitution est plus net si l'on s'intéresse aux montants d'aide accordés aux seuls pays éligibles. La **figure 5** montre ainsi que la moyenne annuelle des dons à ces 18 pays (hors allègements de dette et hors C2D) s'établit aux environs de 310 millions d'euros jusqu'en 2005, année qui précède la signature du 1^{er} C2D important (Cameroun). Elle chute ensuite à 250 millions d'euros sur la décennie 2008-2018, alors que les refinancements par dons des C2D montent en puissance, avec un tassement un peu plus important encore dans les années qui suivent la signature des contrats de la Côte d'Ivoire, de la Guinée et de la RDC (2014-2017). **De toute évidence, si les C2D apportent bien, à l'échelle de ce groupe de pays, de nouvelles ressources, les contrats**

²⁵. AFD, Direction des opérations, *op. cit.*, mai 2003.

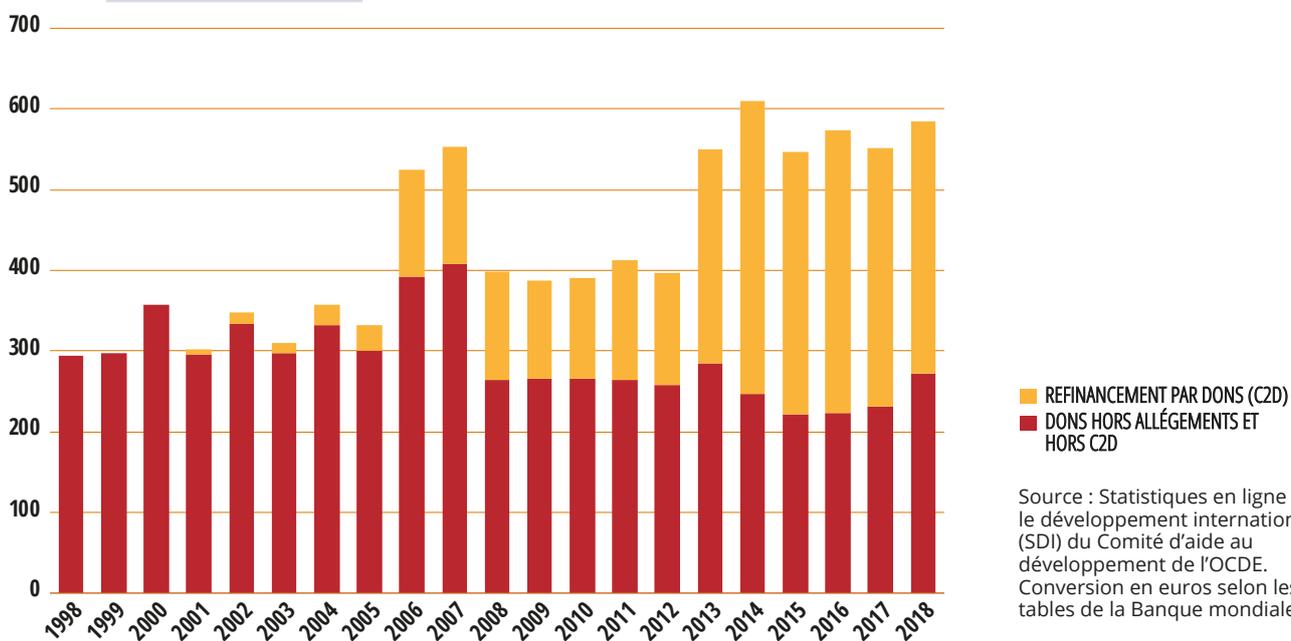
²⁶. Les règles du CAD de l'OCDE ont été modifiées à compter de l'année 2018. Elles ne comptabilisent plus les flux des prêts (versements / remboursements) mais uniquement leur « équivalent don » ou, en d'autres termes, une estimation de la « valeur » de l'effort consenti par le prêteur par rapport aux conditions de marché.

²⁷. F. d'Aversa, A. Bordreuil, D. Voizot *et al.*, *op. cit.*, 2017, p. 79. Seules les annulations de créances non concessionnelles (prêts aux conditions de marché, crédits export, etc.) impactent véritablement le montant de l'APD. Comme ces prêts n'ont pas été comptabilisés en aide publique lors de leur versement, ils le sont, sous certaines conditions, au moment de leur annulation pour le montant du capital qui reste dû. Au début des années 2000, ces allègements de dettes non concessionnelles ont représenté jusqu'à 50 % de l'APD bilatérale française.

²⁸. Calculs d'après les statistiques en ligne sur le développement international (SDI) du CAD de l'OCDE.

de désendettement et développement ne remplissent pas totalement la promesse initiale d'une complète additionnalité à l'aide publique pour les pays bénéficiaires.

Fig. 5 - MONTANTS DES DONNS (HORS ALLÈGEMENTS DE DETTE) COMPTABILISÉS DANS L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE BILATÉRALE POUR LES 18 PAYS ÉLIGIBLES AUX C2D, 1998-2018, EN MILLIONS D'EUROS COURANTS.



Source : Statistiques en ligne sur le développement international (SDI) du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Conversion en euros selon les tables de la Banque mondiale.

Pays par pays, l'analyse est plus contrastée, avec des éléments contextuels spécifiques qui impactent également l'évolution de l'APD en dehors des C2D. Si l'on regarde cette fois l'ensemble des flux d'aide (dons hors annulations et nouveaux prêts concessionnels) et non plus seulement les dons hors C2D, on constate par exemple que la baisse des dons est assez significative au Mozambique dans les années qui suivent la signature du premier contrat (Fig. 6), avec un effet de substitution des C2D aux flux traditionnels d'APD française d'autant plus marqué que les nouveaux prêts sont alors presque totalement suspendus. Les dons au Mozambique ne retrouveront jamais leur niveau des années 1990 mais la reprise des prêts d'APD à partir du début des années 2010 accroît alors sensiblement les flux annuels de nouveaux financements, à des niveaux moyens supérieurs à ce qu'ils étaient avant la signature du 1^{er} C2D. En Mauritanie et en Guinée, l'engagement d'additionnalité est globalement respecté, avec des C2D qui sont pratiquement sans impact sur les flux de financement hors refinancement par dons. C'est également le cas pour le Ghana, où les flux d'APD hors C2D sont même en forte croissance sous l'effet d'une activité soutenue de prêts concessionnels amorcée quelques années avant la signature du 1^{er} C2D.

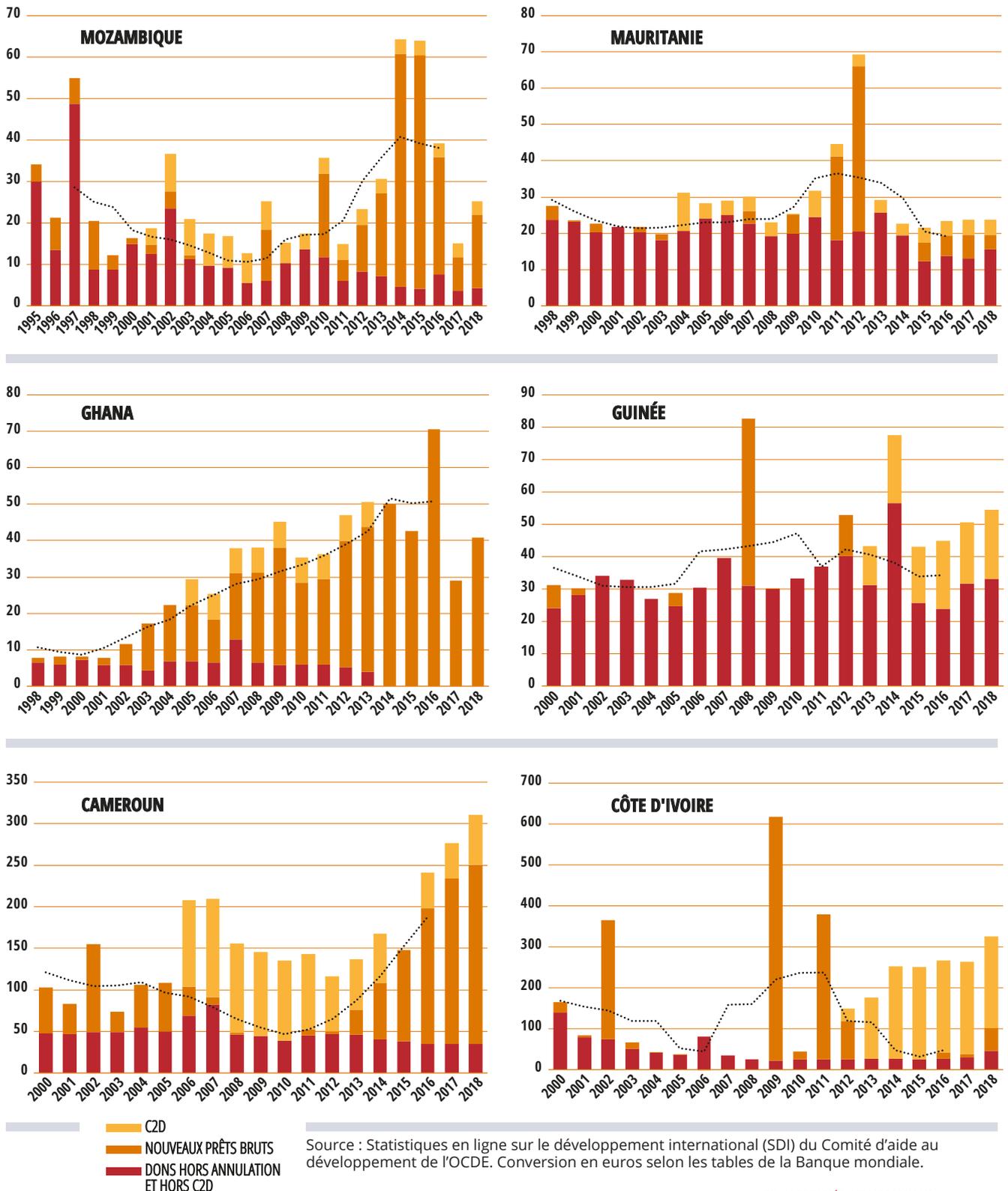
La baisse des flux hors C2D est nettement plus sensible au Cameroun dans les années qui suivent la signature du premier contrat, exception faite des millésimes 2006 et 2007. Cette diminution importante – les volumes moyens d'aide hors C2D sont réduits de moitié, soit plus de 50 millions d'euros chaque année – résulte principalement de la suspension des nouveaux prêts concessionnels. L'effet de substitution se poursuit jusqu'en 2012. L'octroi de prêts reprend alors à un rythme soutenu, tandis que les dons hors C2D poursuivent leur lente érosion.

Le même schéma d'une « suspension » des nouveaux prêts concessionnels après la signature du 1^{er} C2D se retrouve également en Côte d'Ivoire. Pour ce pays

cependant, l'érosion des dons commence plus tôt, dès la crise ivoirienne du début des années 2000, et ne peut donc pas être uniquement mise en relation avec les C2D. Surtout, la baisse des flux moyens d'APD hors C2D apparaît ici d'autant plus forte que la signature du premier contrat a été précédée, en 2009, de l'octroi d'un prêt concessionnel exceptionnel pour le refinancement de la dette ivoirienne au point de décision. Selon toute vraisemblance, ce prêt se retrouve lui-même inclus dans les créances refinancées, trois ans plus tard, dans les C2D.

Fig. 6 - ÉVOLUTION DES DONNÉES, DES NOUVEAUX PRÊTS ET DES REFINANCEMENTS PAR DONNÉES COMPTABILISÉS DANS L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE BILATÉRALE POUR LE MOZAMBIQUE, LA MAURITANIE, LE GHANA, LA GUINÉE, LE CAMEROUN ET LA CÔTE D'IVOIRE.

En millions d'euros courants - En pointillé, moyenne mobile sur 5 ans des nouveaux financements hors C2D



2.3 C2D ET RÉ-ENDETTEMENT DES PAYS ÉLIGIBLES

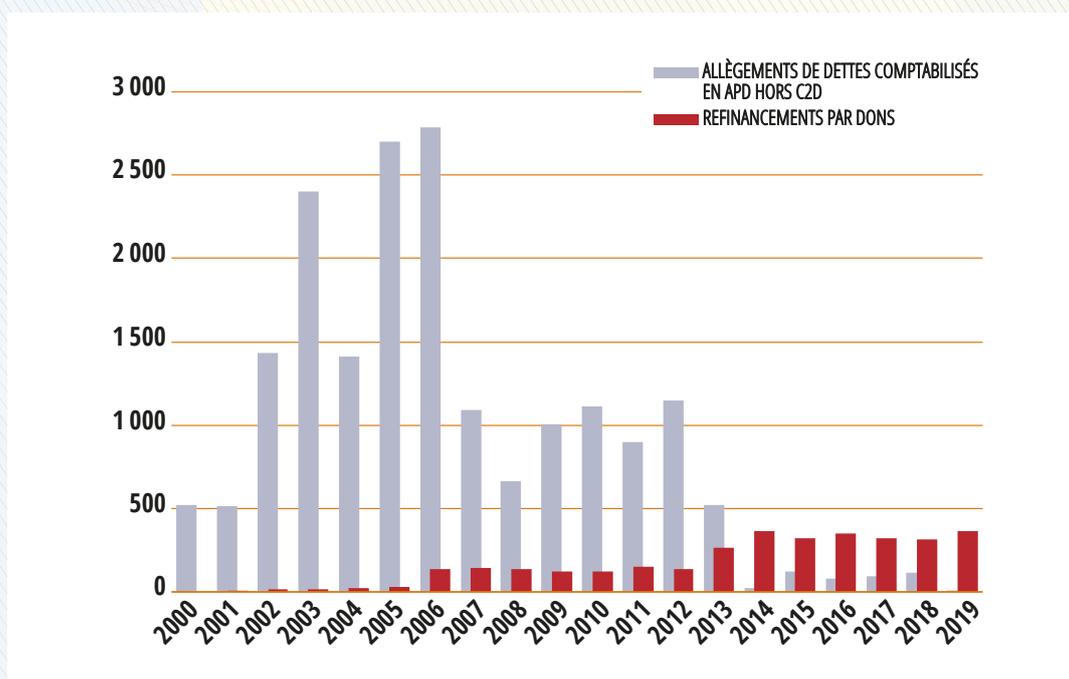
Les C2D ne sont pas adossés à un mécanisme spécifique de prévention du ré-endettement et, de ce point de vue, les limites du dispositif sont les mêmes que celles de l'initiative PPT. Le stock de dette des pays éligibles à l'initiative a généralement été réduit de façon significative à l'atteinte du point d'achèvement et le service de la dette de ces pays s'en est trouvé réduit. Mais après une courte période de relative stabilité, l'endettement est reparti à la hausse, jusqu'à atteindre des niveaux inquiétants.

Ce risque d'une nouvelle crise de la dette témoigne de l'incapacité des principaux créanciers à se coordonner, de l'émergence de nouveaux prêteurs bilatéraux ou privés et des difficultés persistantes pour les pays en développement à accéder à des ressources suffisantes. La France ne peut naturellement être tenue comme seule responsable de la dégradation de cette situation. Pour autant, sa contribution directe au ré-endettement de certains pays éligibles aux C2D interroge la stratégie des pouvoirs publics en la matière.

UNE PART RÉDUITE DES ALLÈGEMENTS DE DETTES FRANÇAIS

Pour significatifs qu'ils soient, les montants des C2D représentent une part réduite des allègements de dettes de la France sur la période récente. Entre 2000 et 2019, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE comptabilise en effet, hors C2D, près de 19 milliards d'euros d'allègements de créances françaises tous pays confondus (Fig. 7), soit un montant cinq fois supérieur aux échéances refinancées par dons sur la même période.

Fig. 7 - ALLÈGEMENTS DE CRÉANCES FRANÇAISES COMPTABILISÉS EN APD (HORS C2D) ET MONTANTS ANNUELS DES REFINANCEMENTS PAR DONNS, TOUS C2D CONFONDUS, 2000-2019, EN MILLIONS D'EUROS COURANTS.



Source : Statistiques en ligne sur le développement international (SDI) du Comité d'aide au développement de l'OCDE.

- Ces annulations de dettes concernent, pour l'essentiel, des crédits à l'exportation garantis par Paris (14 milliards d'euros). Elles sont particulièrement importantes sur la première décennie des années 2000, avec les annulations des créances non concessionnelles des pays éligibles à l'initiative PPTe et quelques annulations emblématiques en Club de Paris de pays très lourdement endettés, comme le Nigéria. À elle seule, l'annulation en 2004 de la dette irakienne, pour un montant de 4 milliards d'euros en grande partie comptabilisé en aide publique²⁹, représente davantage que le total des financements C2D des vingt dernières années.

Pour les 18 pays éligibles aux C2D, ces annulations « sèches » atteignent 9 milliards d'euros entre 2000 et 2018, soit plus du double des montants refinancés sur la période pour l'ensemble des contrats. Ces annulations de créances non concessionnelles sont plus élevées que le refinancement des créances APD pour la presque totalité des pays éligibles, à l'exception du Cameroun et de la Côte d'Ivoire.

Vers une nouvelle crise de la dette des pays éligibles au C2D

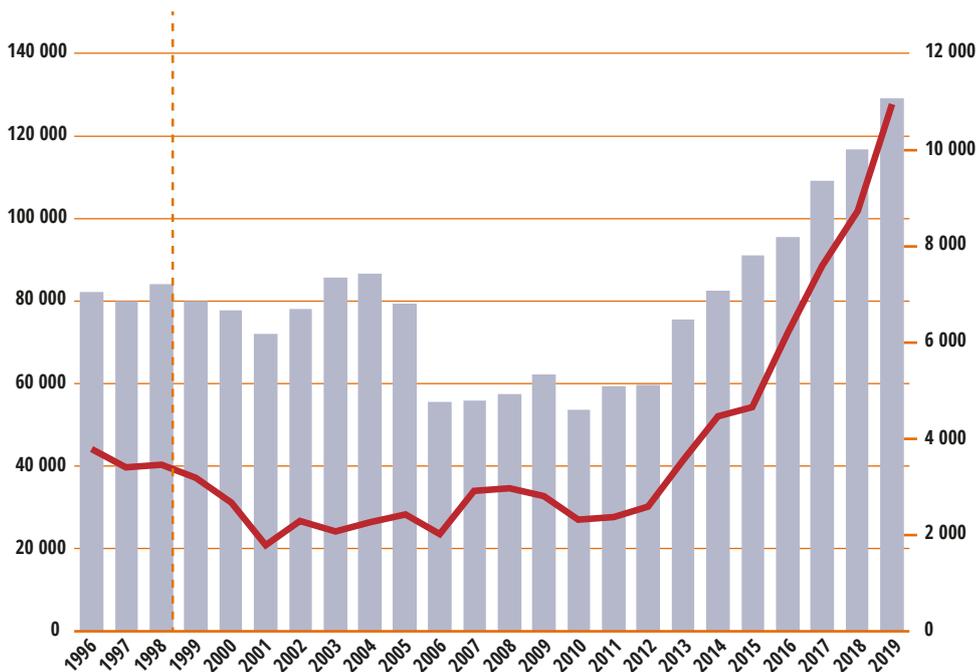
Ainsi, pour les 18 pays éligibles au dispositif français du refinancement par dons, le stock de dette a plus que doublé en seulement 7 ans (Fig. 8), pour atteindre en 2019 son plus haut historique, à 129 milliards d'Us\$, tous créanciers confondus.

Le service annuel de la dette publique de ces mêmes pays – qui inclut les échéances des C2D – a été multiplié par quatre entre 2012 et 2019. La Bolivie, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Ghana ou le Mozambique sont particulièrement concernés par ces dynamiques de ré-endettement. Sur les 18 pays éligibles aux C2D, deux sont aujourd'hui considérés comme « surendettés » (Congo et Mozambique) par le FMI, qui réalise périodiquement des évaluations de la viabilité de la dette, et quatre en « risque élevé de surendettement » (Burundi, Cameroun, Ghana, Mauritanie)³⁰. Le risque est considéré comme faible pour seulement trois pays : le Honduras, l'Ouganda et la Tanzanie.

²⁹. M. Charasse, « L'impact du traitement de la dette irakienne », in Ph. Marini, *Rapport général fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le PLF 2007*, Sénat, 2006, p. 122-123 - <http://www.senat.fr/rap/106-078-34/106-078-341.pdf>.

³⁰. FMI, *List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries* - <https://www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf> (consulté le 23 mars 2021).

Fig. 8 – STOCK DE DETTE EXTÉRIÈRE PUBLIQUE (ÉCHELLE DE GAUCHE) ET SERVICE DE LA DETTE (ÉCHELLE DE DROITE) DES 18 PAYS ÉLIGIBLES AUX C2D, 1996-2019, EN MILLIONS D'US\$ COURANTS.



Source : Banque mondiale, *International debt statistics*, base de données en ligne.

— Un stock de créances qui ne se réduit pas

Le traitement additionnel français des créances APD n'est pas directement à l'origine de cette situation et de ces nouveaux risques de crise même si, dans quelques cas particuliers comme en Guinée ou au Congo, la reprise des remboursements après plusieurs années d'interruption ou l'adoption d'échéanciers de remboursement plus resserrés pour certains C2D peuvent avoir pour effet d'accroître temporairement le service de la dette.

Pour autant, la France est restée un prêteur de premier ordre sur la période considérée que ce soit pour l'ensemble des pays en développement – le stock des créances françaises d'APD a ainsi progressé de 10 milliards d'euros entre 2004 et 2018 pour atteindre 28,3 milliards d'euros³¹ – ou pour les pays éligibles aux C2D. Ainsi, depuis 2012 et la signature des C2D les plus importants, **le montant des nouveaux emprunts publics ou à garantie publique accordés par la France ou son agence de crédit à l'exportation aux pays éligibles dépasse chaque année le volume des montants refinancés par dons (Fig. 9).**

De ce fait, malgré les annulations de dette au titre de l'initiative PPTE et la mise en œuvre des C2D, le stock total de créances françaises sur ces pays ne se réduit pas et stagne aux environs de 4 milliards d'euros. En dehors de la Côte d'Ivoire, très spécifique, la tendance est même assez nettement à la hausse de l'endettement, qui passe d'1,7 à 2,7 milliards d'euros entre 2012 et 2019 (Fig. 10). Sur les 18 pays éligibles, 11 achèvent la décennie avec un endettement vis-à-vis de la France plus important qu'il ne l'était en 2012. Les nouveaux crédits à l'exportation se concentrent sur deux pays (Ghana et Côte d'Ivoire)³² alors que le flux de ce type de prêts se tarit presque totalement pour les autres pays. Par contre, les prêts au titre de l'aide publique au développement se sont poursuivis à un rythme soutenu, notamment pour le Cameroun, le Ghana ou le Mozambique.

31. P. Brisepierre, *op. cit.*, novembre 2005, p. 17 ; « Encours de créances de la France sur les États étrangers au 31 décembre 2018 » - <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/encours-de-creances-de-la-france-sur-les-etats-etrangers-au-31-decembre-2018/>.

32. D'après Banque mondiale, International Debt Statistics - <https://datatopics.worldbank.org/debt/ids/> consulté le 2 février 2021.

Fig. 9 – NOUVEAUX EMPRUNTS PUBLICS OU À GARANTIE PUBLIQUE (TOUS TYPES DE PRÊTS, Y COMPRIS CRÉDITS EXPORT) CONTRACTÉS PAR LES PAYS ÉLIGIBLES AUX C2D AUPRÈS DE LA FRANCE, MONTANTS REFINANÇÉS PAR DON (CAPITAL ET INTÉRÊTS), 2012-2019, EN MILLIONS D'EUROS COURANTS.

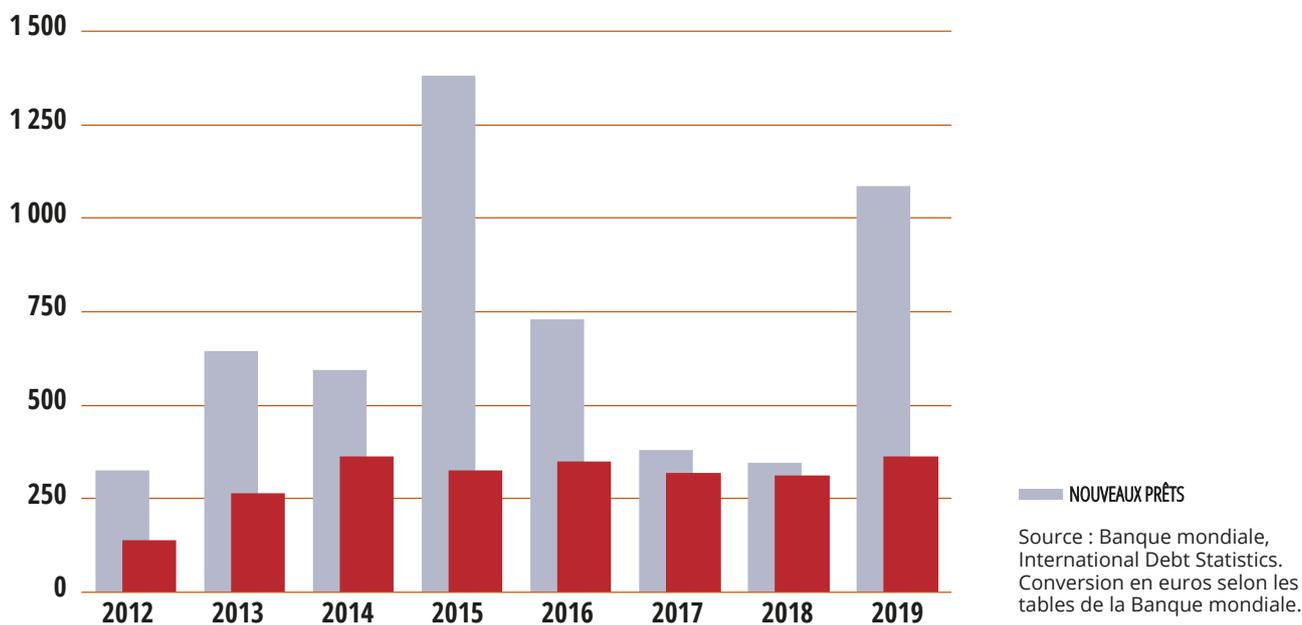
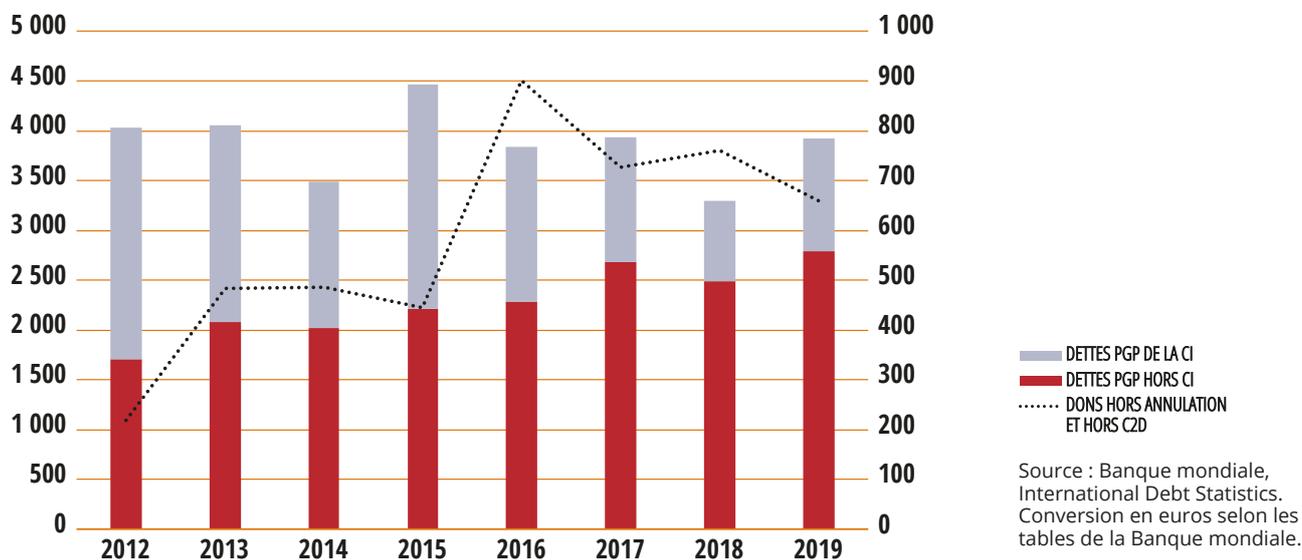


Fig. 10 – STOCK DE DETTE PUBLIQUE (TOUS TYPES DE PRÊTS, Y COMPRIS CRÉDITS EXPORT) CONTRACTÉE PAR LES PAYS ÉLIGIBLES AUX C2D AUPRÈS DE LA FRANCE, 2012-2019, EN MILLIONS D'EUROS COURANTS.





LES C2D, UNE ILLUSTRATION DES LIMITES DES MÉCANISMES DE CONVERSION DE DETTE

Après deux décennies de mise en œuvre des C2D, il est aujourd'hui possible de porter une appréciation sur l'efficacité de cet instrument de conversion de dette, de mieux en identifier l'intérêt et les limites ou de documenter la façon dont ces contrats ont pu être mis au service d'une stratégie d'influence française. Ce regard rétrospectif interroge les choix d'affectation, la vision du développement qu'ils sous-tendent et dresse le bilan d'une promesse – non tenue – de « pleine association » des sociétés civiles.

3.1 APPROPRIATION, ALIGNEMENT, HARMONISATION : LA COMPLEXITÉ DU DISPOSITIF ET LA PRIORITÉ À L'AIDE PROJET NUIT À L'EFFICACITÉ DE L'AIDE

Dans leurs principes, les contrats de désendettement et de développement ont été conçus comme des dispositifs qui contribuent « au processus de modernisation des outils de la coopération française »³³. Quelques avancées réelles, notamment en termes de traçabilité, de dialogues sectoriels ou de coordination avec les autres bailleurs³⁴ ne peuvent cependant masquer de vrais limites et termes d'appropriation, d'alignement ou même de prévisibilité.

³³. Agence Française de Développement, Direction des opérations, *op. cit.*, mai 2003.

³⁴. F. d'Aversa, A. Bordreuil, D. Voizot *et al.*, *op. cit.*, 2017, p. 8.

En pratique, les coûts du dispositif – négociation, gouvernance, procédures, cellules de gestion dédiées, contrôle – posent de vraies questions d’efficacité.

UNE PRÉVISIBILITÉ DES FINANCEMENTS ASSURÉE PAR LES DÉBITEURS EUX-MÊMES ET MISE À MAL PAR LA SUSPENSION DES C2D

Alors que les instruments classiques de l’aide publique souffrent généralement d’une incertitude permanente sur la disponibilité des crédits de paiements, **les C2D ont été, jusqu’à récemment, sans équivalents pour la prévisibilité des financements** disponibles, que ce soit pour l’aide budgétaire ou les projets et programmes, presque « surabondants » au regard des capacités réelles de décaissement. Le dispositif sanctuarise les fonds sur plusieurs années et permet de mettre en œuvre des projets et des programmes d’envergure. L’allongement de la durée des contrats – initialement de 3 ans, aujourd’hui conclus pour 4 ans ou plus – a largement contribué à accroître cette capacité de programmation. Selon la *Revue de la politique du C2D*, « cette prévisibilité représente même un des principaux atouts du dispositif pour les autorités nationales et les opérateurs de terrain »³⁵.

La nouvelle crise de la dette que traversent aujourd’hui les pays bénéficiaires renverse complètement l’appréciation. Elle rappelle que **la prévisibilité des financements du C2D repose en réalité sur les efforts du pays bénéficiaire et sur sa capacité à respecter, sur la durée, ses échéances de remboursement**. Le refinancement par dons ne réduit pas les problèmes de solvabilité du débiteur qui peuvent, à tout moment, conduire à un arrêt des (re)financements, en particulier lorsque les montants convertis sont importants. La suspension des remboursements dans le cadre de l’ISSD – et donc la suspension de fait des C2D et du financement des projets et programmes – montre donc qu’un tel dispositif de conversion de dette ne peut s’apprécier sans prendre en compte la solvabilité globale du débiteur.

³⁵. F. d’Aversa, A. Bordreuil, D. Voizot et al., *op. cit.*, 2017, p. 118.

³⁶. DGID, DG Trésor, AFD, *op. cit.*, 2006.

³⁷. PFDD, « De l’Initiative PPTE au C2D : bilan d’un mécanisme peu convaincant », *Rapport 2003* : la dette face à la démocratie, mars 2004, p. 54.

— Une priorité à l’aide projet plutôt qu’à l’aide budgétaire

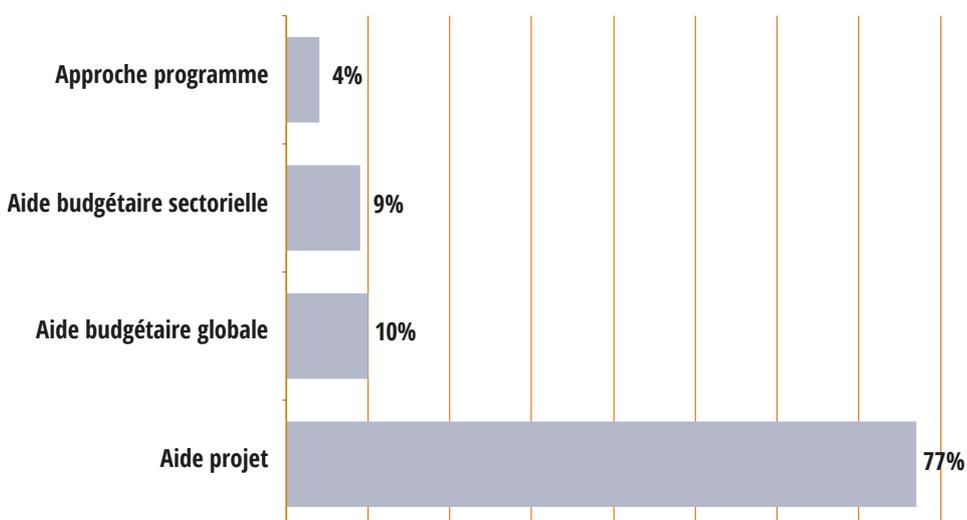
Les C2D devaient être mis en œuvre prioritairement « sous la forme d’aides sectorielles ou d’aides budgétaires globales lorsque les conditions sont réunies » et « le recours à l’aide projet dev[ait] être l’exception »³⁶. Cet engagement permettait en principe de réduire les délais de décaissement et d’augmenter les capacités d’absorption. Il se situait clairement dans le prolongement de la Déclaration de Paris (2005) sur l’efficacité de l’aide, qui réaffirme les objectifs d’harmonisation des procédures entre donateurs, d’alignement sur les priorités et politiques nationales et d’appropriation par les pays bénéficiaires. Pour la PFDD, « l’option prise en faveur de programmes sectoriels, sous forme d’aide budgétaire affectée à des lignes du budget de l’État partenaire, [était susceptible] d’atténuer l’emprise des autorités françaises »³⁷. Elle avait l’avantage de réduire les coûts d’instruction et de suivi des projets comme de limiter le recours à des procédures spécifiques.

Les données disponibles, qui couvrent la période 2001-2014, montrent que, **malgré les engagements initiaux, les C2D ont principalement eu recours à l'aide projet, très peu à l'aide budgétaire globale ou sectorielle, en particulier pour les C2D les plus importants.** Jusqu'en 2014, l'aide projet représente plus des trois quarts (77 %) des montants approuvés (Fig. 11), contre seulement 10 % pour les aides budgétaires globales (ABG) et 9 % en aide budgétaire sectorielle (ABS). Le 1^{er} C2D congolais recourt exclusivement à l'aide projet, qui représente également près de 90 % des engagements des premiers C2D camerounais et ivoirien. L'aide projet est aussi la modalité d'exécution retenue pour des C2D de faibles montants du Rwanda et du Malawi, ou très majoritaire dans des pays comme la Guinée ou la RDC.

Les aides budgétaires représentent plus de 50 % des montants en Mauritanie et en Bolivie. La totalité des C2D du Burundi, du Honduras, du Libéria, du Nicaragua, d'Ouganda ou de la Tanzanie, ont été réalisés sous forme d'aide budgétaire sectorielle à l'éducation et à la santé. Mais seul le Ghana a vu la totalité de ses C2D financés sous forme d'aide budgétaire globale.

Malgré quelques inflexions avec le 3^e C2D Cameroun, qui a accordé une place un peu plus importante à l'aide budgétaire sectorielle, le recours à l'aide projet reste donc l'instrument privilégié par les pouvoirs publics français depuis 2014. Le montant total des refinancements et, parfois, les enjeux diplomatiques, apparaissent ici comme des critères plus déterminants pour le recours à l'aide projet ou à l'aide budgétaire que la « qualité » de la gouvernance du pays bénéficiaire, sauf à considérer que les risques de détournement étaient plus élevés au Rwanda et en Côte d'Ivoire qu'au Burundi ou à Madagascar. Pour ce dernier pays, le choix de recourir à une aide budgétaire globale pour une large part des C2D résulte d'ailleurs d'un accord entre chefs d'États français et malgache, qui est venu « court-circuiter » la négociation en cours entre les deux pays. Quoiqu'il en soit, cette priorité donnée à l'aide projet n'est pas sans conséquence sur les retards de décaissement, sur les secteurs d'affectation privilégiés ou sur l'appropriation par le pays bénéficiaire.

Fig. 11 - RÉPARTITION DES FONDS C2D PAR MODALITÉS D'INTERVENTION AU 31 DÉCEMBRE 2014.



Calcul sur montants approuvés, d'après d'Aversa, A. Bordreuil, D. Voizot et al., *op. cit.*, 2017, « annexe 5, bilan financier du C2D ».

— **Priorité à la sécurisation des financements, des procédures de contrôle extrêmement pesantes**

Les C2D ont été conçus pour **garantir la traçabilité des refinancements**, qui est également une préoccupation importante pour de nombreuses organisations de la société civile des pays concernés. L'objectif semble avoir été atteint. Aucune « affaire » n'a défrayé la chronique, les quelques problèmes identifiés, notamment en Mauritanie, ont été réglés et, chaque fois qu'il a pu être réalisé, le suivi indépendant de la société civile confirme la réalisation des projets. Ce résultat a été obtenu au prix d'**une emprise très forte de l'AFD sur le contrôle des procédures, avec un quasi « droit de veto » (avis de non objection) souvent mal vécu par les administrations nationales et les partenaires locaux**³⁸. Cette priorité à la « sécurisation » des décaissements a pu servir de prétexte pour limiter le recours à l'aide budgétaire au bénéfice de l'aide projet. D'une façon plus générale, les autorités françaises ont accordé une grande attention à la sécurisation des financements issus des seuls C2D mais se sont peu investies dans l'amélioration de la gestion des finances publiques dans leur ensemble.

Le versement des dons sur le compte d'affectation spécial ouvert dans le pays bénéficiaire intervient généralement dans un délai très court – quelques semaines tout au plus, sauf très rares exceptions – après le remboursement de l'échéance, conformément aux engagements initiaux. Leur décaissement effectif pour le financement des projets et des programmes est généralement beaucoup plus long et dépend de l'instruction des dossiers, des capacités de mise en œuvre, de l'instruction des appels d'offres, etc. De fait, les échéanciers de remboursement, dictés pour partie par les anciennes conventions de prêts, sont déconnectés des calendriers d'exécution. Il en résulte **une accumulation de « réserves » parfois très importantes sur les comptes des Banques centrales nationales** et, parfois, des choix d'affectation dictés par la nécessité d'un décaissement rapide (cf. *infra*). Lorsque les fonds immobilisés sont en devises, comme au Mozambique par exemple, le coût de cette trésorerie accumulée « n'est pas négligeable »³⁹ pour le gouvernement bénéficiaire.

Les derniers chiffres disponibles sur le niveau des décaissements sont issus de la *Revue de la politique du C2D* au 31 décembre 2014. À cette date, 1,06 milliards d'euros avaient effectivement été décaissés sur les 1,66 milliards d'euros refinancés. Le taux de décaissement moyen était donc de 64 %, avec des écarts très importants entre pays : de 6 % pour la République du Congo (4,5 millions sur les 80,1 millions d'euros versés à la Banque centrale) à 60 % pour la Côte d'Ivoire (244 millions sur les 405 millions d'euros versés), et, naturellement, jusqu'à 100 % pour les C2D achevés depuis plusieurs années. C'est cette trésorerie accumulée qui a permis d'éviter un arrêt immédiat des programmes suite à la suspension des remboursements dans le cadre de l'ISSD mais la prolongation du dispositif va rapidement conduire à son assèchement.

— **« Externalisation » de la maîtrise d'ouvrage**

La maîtrise d'ouvrage des projets financés par les C2D est officiellement placée sous la responsabilité des autorités locales. Pour autant, le contrôle très étroit exercé par l'AFD à chaque étape incite les administrations à adapter leurs procédures et leurs modes opératoires⁴⁰. Pour les contrats les plus importants, en particulier en Côte d'Ivoire, l'ampleur des financements, le recours presque exclusif à l'aide projet et les procédures spécifiques imposées par Paris ont nécessité la mise en place d'une administration distincte, théoriquement intégrée aux ministères sectoriels concernés, mais qui fonctionne comme une **administration autonome**. Ces « Unités de coordination de projet (UCP) », généralement pilotées par le Directeur de Cabinet du ministère concerné, élaborent les plans d'action, assurent la maîtrise d'ouvrage des

³⁸. F. d'Aversa, A. Bordreuil, D. Voizot *et al.*, *op. cit.*, 2017, p. 102.

³⁹. R. Barradas, A. Deshormes, M. Raffinot, *op. cit.*, 2006, p. 12.

⁴⁰. F. d'Aversa, A. Bordreuil, D. Voizot *et al.*, *op. cit.*, 2017, p. 59.

projets et internalisent le circuit de la dépense (engagement, liquidation, ordonnancement et paiement) pour accélérer le niveau des décaissements. Elles disposent, sur budget C2D, d'un personnel spécifique (coordinateur, comptable, contrôleur, experts), avec parfois une assistance technique en appui ou l'accompagnement de cabinets d'expertise extérieurs. Ces unités ont sans aucun doute gagné en compétences et en efficacité, mais restent dépendantes de l'aide française. Surtout, cette « externalisation » risque d'affaiblir des institutions déjà mal en point en les « déshabillant » de leurs ressources humaines les plus compétentes. Elle contribue peu au renforcement des administrations dans leur ensemble, avec de vraies interrogations sur la pérennisation du renforcement de capacité ou de l'appropriation des nouvelles procédures de gestion.

— **Coordination, harmonisation et réflexes bilatéraux**

Comme le soulignait l'évaluation du premier C2D Mozambique, la spécificité et les circuits de financement et de gestion particuliers inscrivent les C2D « en dehors des efforts de coordination et d'harmonisation »⁴¹, alors que l'ensemble des acteurs de la coopération au développement sont confrontés aux mêmes risques fiduciaires et aux mêmes enjeux de transparence, de traçabilité et de redevabilité. La *Revue de la politique du C2D* considère cependant que le mécanisme a été « globalement performant » sur le principe de l'harmonisation entre les différents bailleurs⁴². Dans huit pays, les C2D se sont en effet intégrés directement au sein d'une instance multi-bailleurs d'appui budgétaire. Ailleurs, le C2D abonde parfois des programmes multi-bailleurs (Cameroun, Guinée, RDC) et des concertations ont régulièrement été organisées avec les autres financeurs (Banque mondiale, Fonds mondial de lutte contre le VIH-SIDA, Union européenne, etc.).

Logiquement, les efforts de coordination et d'harmonisation ont été d'autant plus importants que le montant du C2D était faible et la coopération française traditionnellement moins active, dans un double souci d'efficacité et d'influence. **Là où la position française est historiquement plus forte et où le volume des C2D est plus conséquent, en particulier en Côte d'Ivoire, les réflexes bilatéraux prennent rapidement le dessus**, avec une concertation peu formalisée, un leadership revendiqué et une place prépondérante accordée à l'aide projet qui ne favorise pas les démarches d'harmonisation.

41. R. Barradas, A. Deshormes, M. Raffinot, *op. cit.*, 2006, p. 46.

42. F. d'Aversa, A. Bordreuil, D. Voizot *et al.*, *op. cit.*, 2017, p. 56.

3.2 LES C2D, UN OUTIL D'INFLUENCE ASSUMÉ

L'aide publique au développement peut, dans son ensemble, être considérée comme un outil d'influence au service du bailleur de fonds, aussi bien dans le choix des pays qui en bénéficient que dans celui des domaines d'intervention ou dans les modalités de sa mise en œuvre. Les C2D ne font pas exception. Mais le dispositif est, par définition, « un contrat entre deux gouvernements, ce qui renforce le caractère politique du dialogue sur les projets et programmes mis en œuvre. De ce fait, **la dimension politique et diplomatique est plus prégnante** [...] que dans d'autres instruments classiques de l'APD française »⁴³.

— Reports, suspensions et négociations : le grand jeu diplomatique

Quelques reports ou interruptions de contrats traduisent cette dimension très « diplomatique » des C2D. Le Rwanda par exemple a atteint son point d'achèvement en avril 2005 mais n'a signé son unique contrat que cinq ans plus tard, en mars 2010. Un premier C2D dédié au secteur de l'éducation devait être signé en décembre 2006, mais la rupture des relations diplomatiques franco-rwandaïses a interrompu les négociations. L'adoption de l'anglais comme langue de scolarisation par les pouvoirs publics rwandais a conduit à l'abandon du soutien au secteur de l'éducation et c'est finalement le financement du programme d'accès à l'électricité en zones rurales qui a été retenu comme point d'affectation. De la même façon, l'implication de l'Ouganda dans la guerre en République démocratique du Congo a reporté de deux ans la signature de son premier C2D⁴⁴. Et en RDC, les incertitudes sur les conditions d'organisation de l'élection présidentielle et ses reports successifs ont conduit à une interruption du dispositif pendant presque trois années entre deux contrats. À l'inverse, les autorités françaises se sont refusées à utiliser le C2D comme moyen de pression sur les autorités guinéennes lors du processus de révision constitutionnelle qui permettra au Président Alpha Condé de se représenter pour un troisième mandat, ou au Cameroun pour tenter d'infléchir la stratégie militaire de Paul Biya en zone anglophone.

⁴³. F. d'Aversa, A. Bordreuil, D. Voizot et al., *op. cit.*, 2017, p. 37.

⁴⁴. Agence Française de Développement, Direction des opérations, *op. cit.*, mai 2003.

UNE AIDE DÉLIÉE TRÈS « FAVORABLE AUX ENTREPRISES FRANÇAISES »

Les autorités des pays bénéficiaires interrogées par les auteurs de la *Revue de la politique du C2D* considèrent généralement que la prise en compte des intérêts des entreprises françaises a été déterminante dans le choix des secteurs d'affectation des C2D. Cette affirmation n'a pu être vérifiée par les évaluateurs qui n'avaient pas reçu mandat d'analyser les parts de marché effectivement attribuées à des sociétés hexagonales. Les informations ne sont pas davantage disponibles aujourd'hui.

Quelques éléments suggèrent cependant que cette perception n'est pas totalement dénuée de fondement, sans que la pratique soit nécessairement généralisée. Dans le secteur des infrastructures, où les entreprises et les bureaux d'études français sont bien positionnés, on peut citer l'attribution de la « route de la corniche » de Brazzaville à l'entreprise française Razel-BEC ; la réhabilitation de la route nationale 3 en Côte d'Ivoire confiée aux sociétés Bouygues et Razel-BEC ; celle du pont Felix Houphouët-Boigny d'Abidjan à Eiffage et SPIE Fondations ; les infrastructures urbaines de Douala

- à Razel-BEC, etc. La liste est longue de ces projets emblématiques, confiés
- à des entreprises françaises, dont les marchés se comptent chaque fois en
- dizaines de millions d'euros.

Les conditions d'attribution peuvent également faire polémique. Au Cameroun, l'appel d'offres pour la construction d'un second pont sur le Wouri à Douala avait été remporté par un groupe chinois pour près de 100 millions d'euros. Arguant de doutes sur la régularité du processus de sélection, l'AFD a refusé l'attribution et l'appel d'offres déclaré infructueux. Une procédure de gré à gré a alors confié le projet à un groupement d'entreprises françaises emmené par le groupe Vinci pour 183 millions d'euros, financés à hauteur de 33 millions par le C2D, de 100 millions par un nouveau prêt concessionnel de l'AFD, le solde restant à la charge de l'État camerounais.

Dans un contexte de banalisation du discours sur la contribution de l'aide à la défense des intérêts économiques nationaux, les autorités françaises confortent elles-mêmes cette perception d'un outil très favorable aux entreprises françaises. Ainsi, il n'est pas rare que les « notes de communication publique » de l'AFD, qui présentent les enjeux et les objectifs des projets financés sur fonds C2D, insistent sur les marchés qui s'ouvrent aux sociétés hexagonales⁴⁵. On peut également s'étonner qu'un-e représentant-e du secteur privé français ou que le chef de la mission économique de l'ambassade de France soient membres de droit des Comités d'orientation et de suivi (COS) des C2D camerounais, congolais ou ivoirien. Et en janvier 2015, lors d'un atelier avec des chefs d'entreprises co-organisé par Ubifrance et l'AFD, les directeurs de l'Agence au Cameroun et en Côte d'Ivoire présentaient le C2D comme « un instrument qui, tout en restant fidèle au principe de déliement de l'aide, permet de valoriser l'expertise française »⁴⁶. Ils soulignaient **la part très importante des marchés remportés par des entreprises françaises** :

→ **1^{er} C2D ivoirien (2012-2015)**

55 % des marchés dans les secteurs des routes et de l'assainissement et plus de 80 % de l'ensemble des prestations d'étude, formation et assistance technique (tous secteurs) ;

→ **2nd C2D camerounais (2011-2016)**

88 % des appels d'offres internationaux et 100 % des marchés d'études du « C2D routier », 67 % des appels d'offres internationaux du « C2D urbain » et 100 % des expertises et de l'assistance technique dans le secteur de l'agriculture et du développement rural.

Naturellement, les autorités françaises se défendent de tout favoritisme. Ils mettent en avant la qualité des offres des sociétés françaises qui seraient souvent les seules à répondre aux exigences techniques des appels d'offres des C2D ou à satisfaire aux exigences de responsabilité sociale et environnementale. Mais les pratiques françaises en la matière ne sont pas non plus dénuées d'arrière-pensées, comme en témoigne une note de présentation d'opération de l'AFD au Congo qui constate que, dans le cadre des appels d'offres de travaux financés sur le premier C2D, « la mise en place des critères environnementaux et sociaux renforcés ont permis aux seules entreprises françaises d'être qualifiées ». Et l'Agence de proposer que « les mêmes dispositions [soient] reprises dans le cadre des futurs marchés financés sur ce projet [de réhabilitation du CHU de Brazzaville] »⁴⁷.

⁴⁵. Par exemple AFD, République de Côte d'Ivoire : *Programme filières agricoles durables de Côte d'Ivoire (FADCI)*, note de communication publique d'information - <http://www.afd.fr/base-projets/consulterProjet.action?idProjet=CCI1434>.

⁴⁶. B. Leclerc et H. Conan, *C2D Côte d'Ivoire et Cameroun*, 15 janvier 2015 - https://www.villes-developpement.org/wp-content/uploads/2015/03/150311_PPT-C2D-15012015.pdf.

⁴⁷. AFD, *Projet de réhabilitation des infrastructures d'eau et d'assainissement du Centre Hospitalier et Universitaire de Brazzaville (CHUB) et le renforcement des capacités des cadres en gestion hospitalière. Note de présentation d'opération*, 2015 - <http://www.afd.fr/base-projets/consulterProjet.action?idProjet=CCG1094>.

— Un outil d'influence d'autant plus important que le montant des C2D est élevé

La « présomption » d'instrumentalisation des C2D au service des intérêts hexagonaux est ici d'autant plus forte que le pays concerné fait partie du « pré-carré » traditionnel français, que les montants refinancés sont parfois très importants pour le bénéficiaire – le total des refinancements des C2D de Côte d'Ivoire entre 2012 et 2018 représentent la moitié des dons reçus par Abidjan de l'ensemble des pays de l'OCDE, jusqu'à 62 % certaines années⁴⁸ – et que les modalités de mise en œuvre diffèrent d'un contrat à l'autre. Ainsi, le « processus de négociation, décliné pays par pays, piloté et placé sous la responsabilité des ambassadeurs [...] [a] conduit à des interprétations différenciées de la doctrine, non dénuées de volonté d'affichage politique dans le choix des points d'application ou de pressions résultant d'engagements politiques de diverses natures »⁴⁹. Cette stratégie est, par exemple, totalement assumée par les députés Philippe Cochet et Seybah Dagoma, auteurs en 2017 d'un rapport d'information parlementaire sur la Côte d'Ivoire, pour qui « le C2D est un formidable outil d'influence »⁵⁰. Le directeur Afrique de l'AFD, Jean-Pierre Marcelli, cité dans le même rapport, considère qu'il permet même aux autorités françaises d'assurer « un copilotage sur la trajectoire de développement du pays. »

L'influence française a été importante dans le choix des points d'affectation, en faisant valoir ses préférences ou les compétences de l'AFD et en refusant certains secteurs d'intervention ou certains projets portés par les gouvernements débiteurs. Variable selon les pays, elle est assez généralement perçue comme très forte par les autorités locales interrogées par les auteurs de la *Revue de la politique du C2D*⁵¹.

LA RÉHABILITATION DE LA ROUTE NATIONALE 3 : CONVERGENCE D'INTÉRÊTS ENTRE LA FRANCE ET LA CÔTE D'IVOIRE

La négociation des C2D peut être difficile, avec parfois de vraies divergences entre Paris et les autorités nationales sur les priorités d'affectation, quelques bras de fer politiques et des compromis qui n'ont pas nécessairement à voir avec les objectifs de lutte contre la pauvreté. La *Revue de la politique du C2D* souligne ainsi que le dialogue a été particulièrement ardu avec la Côte d'Ivoire, « qui constitue l'exemple le plus manifeste d'une captation politique du processus de négociation par le pays bénéficiaire »⁵².

Mais les parties peuvent aussi se retrouver autour de projets emblématiques qui contentent leurs intérêts respectifs. C'est le cas de réhabilitation de la route nationale 3 qui relie la ville de Bouaké à l'extrême nord du pays, jusqu'à la frontière avec le Burkina Faso. La rénovation du premier tronçon de 46 km, entre Ferkessedougou et Ouangolodougou, a été financée sur le 1^{er} C2D, pour près de 30 millions d'euros. En 2018, un nouveau prêt de l'AFD de 120 millions d'euros et 92 millions d'euros de financements du 2nd C2D ivoirien – près de 50 % de son enveloppe « infrastructures de transport » – ont financé les travaux de réhabilitation des 220 km de voirie entre Bouaké et Ferkessedougou⁵³. Pour la Côte d'Ivoire, cet axe routier est effectivement l'épine dorsale du réseau routier au nord du pays, un outil d'intégration régionale avec le Burkina Faso et le Mali dont la rénovation peut facilement être « valorisée » et mise à l'actif du président Ouattara. C'est aussi, pour Paris, un axe stratégique essentiel dans la chaîne logistique de l'opération Barkhane, qui relie le port d'Abidjan aux troupes françaises stationnées au Sahel.

48. Dons hors annulations de dettes. Calculs d'après les statistiques en ligne sur le développement international (SDI) du Comité d'aide au développement de l'OCDE, <https://stats.oecd.org/qwids/>. Conversion en euros selon les tables de la Banque mondiale.

49. F. d'Aversa, A. Bordreuil, D. Voizot et al, *op. cit.*, 2017, p. 37.

50. Ph. Cochet et S. Dagoma, *Rapport d'information déposé par la commission des Affaires étrangères en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 27 avril 2016 sur la Côte d'Ivoire*, Assemblée nationale, février 2017, p. 137 - <https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i4481.pdf>.

51. F. d'Aversa, A. Bordreuil, D. Voizot et al, *op. cit.*, 2017, p. 41-42.

52. F. d'Aversa, A. Bordreuil, D. Voizot et al, *op. cit.*, p. 41.

53. AFD, *République de Côte d'Ivoire : Réhabilitation de la route Bouaké-Ferkessedougou et interventions prioritaires d'entretien du réseau routier*, Note de communication publique d'opération, 2017 - <https://www.afd.fr/base-projets/consulterProjet.action?idProjet=CCI1596>.

Naturellement, Paris n'est pas toujours en situation – et n'a pas nécessairement la volonté – d'imposer ses choix ou de réduire totalement le risque fiduciaire. Par exemple, la « route de la Corniche » à Brazzaville, projet de prestige voulu par Sassou Nguesso, ne faisait sans doute pas partie des priorités de l'agence locale de l'AFD. Son financement sur fonds C2D résulte d'un accord au plus haut niveau passé en avril 2010 entre les présidents français et congolais⁵⁴. Finalement, 40 millions d'euros sur le 1^{er} C2D Congo – 50 % de son enveloppe totale – et 40 millions sur le 2nd C2D auront été mobilisés pour la réalisation de ces 4,6 km de voirie.

3.3 À TRAVERS LES CHOIX D'AFFECTATION, QUELLE VISION DU DÉVELOPPEMENT ?

Cet exemple de la « route de la Corniche » de Brazzaville montre clairement que **la priorité donnée à la « sécurisation » des dépenses n'est pas toujours synonyme d'une « bonne utilisation » des fonds** : ici, le marché a été attribué selon une procédure rigoureuse, validée par l'AFD, mais le projet ne répond pas nécessairement aux enjeux nationaux en matière de lutte contre la pauvreté et les inégalités. La décision d'y consacrer une part conséquente des financements des C2D congolais s'est faite sans débat public, à l'occasion de négociations confidentielles.

— Les DSRP, « catalogue » à usage des bailleurs

De la même façon, l'objectif d'inscrire les C2D dans les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) nationaux, présenté comme une garantie d'appropriation, est grandement facilité par le caractère très général de ces documents, qui listent un grand nombre d'objectifs et d'actions, sans réelle priorisation. Comme le souligne la *Revue de la politique du C2D*, les DSRP s'apparentent le plus souvent à « un catalogue des politiques et programmes de développement du pays à destination des bailleurs où chacun peut trouver la justification de ses interventions »⁵⁵. Ils couvrent généralement les secteurs d'intervention privilégiés de l'AFD dans le pays bénéficiaire, qui peuvent donc être reconduits. « Pour ces raisons, il est difficile de considérer que la conformité des secteurs ciblés par les C2D par rapport à ceux repris dans les DSRP constitue un réel effort d'alignement sur les priorités nationales, et que leur prise en compte dans les C2D reflète un véritable travail au niveau des priorités stratégiques ».

— La part prépondérante du secteur des infrastructures

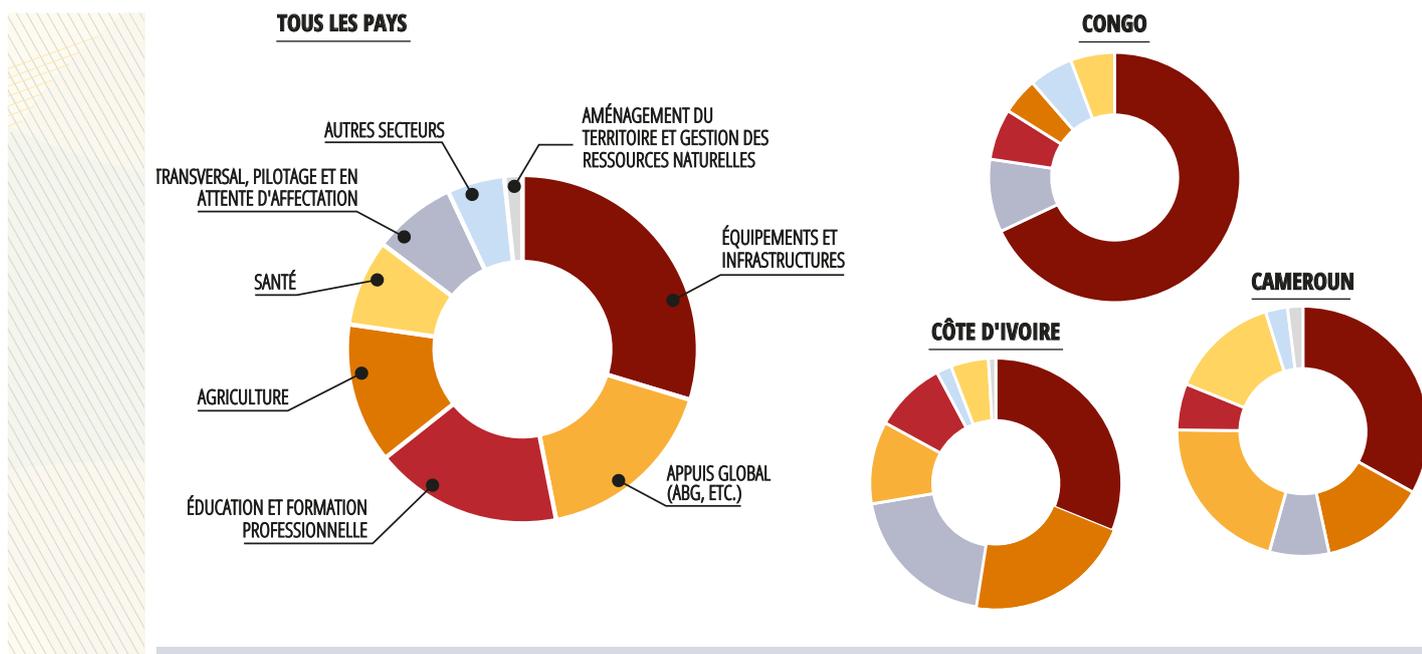
Le secteur des équipements et des infrastructures représente environ 30 % du total des affectations des fonds C2D⁵⁶, tous pays confondus (Fig. 12). Il représente à lui seul plus que les secteurs sociaux de l'éducation et de la santé cumulés et atteint jusqu'à 68 % du montant prévisionnel des affectations pour les deux C2D Congo. **Les secteurs de l'éducation et de la formation professionnelle (17 %) et l'Agriculture (13 %) arrivent en deuxième et troisième positions** et sont importants en RDC (58 % des montants), en Guinée (39 %), au Burundi, en Mauritanie, au Nicaragua ou en Tanzanie pour l'éducation, en Côte d'Ivoire (21 %) et au Cameroun (14 %) pour l'Agriculture. Vient ensuite **le secteur de la santé (8 % des montants)**, notamment au Cameroun, en Bolivie, au Libéria, au Mozambique et en Ouganda, loin devant la gestion des ressources naturelles (sauf à Madagascar) ou la gouvernance démocratique.

54. AFD, République du Congo : Amélioration des conditions de circulation à Brazzaville et de l'accès au centre-ville pour les quartiers de Bacongo et Makélékélé (CCG 1093). Note de communication publique d'opération, 2015 - <https://www.afd.fr/base-projets/consulterProjet.action?idProjet=CCG1093>.

55. F. d'Aversa, A. Bordreuil, D. Voizot *et al.*, *op. cit.*, 2017, p. 58.

56. Montants approuvés pour les C2D signés avant fin 2014, montants prévisionnels pour les 2nd C2D ivoirien, congolais et guinéen et pour le 3^e C2D Cameroun. Une partie des appuis budgétaires sectoriels non ventilés au moment de la signature des contrats les plus récents sont susceptibles de gonfler la ligne « Appui budgétaire global » au détriment des secteurs traditionnels.

Fig. 12 - RÉPARTITION DES FONDS C2D PAR SECTEURS D'INTERVENTION.



La « tyrannie » du décaissement et des affectation alignées... sur les savoirs faire de l'AFD

La nécessité de décaissements rapides s'est imposée aux pouvoirs publics français, dès le début des C2D, comme un enjeu essentiel d'acceptabilité du mécanisme : pour éviter que les États bénéficiaires ne remettent en cause le principe de refinancement, il était impératif que les décaissements s'ajustent au plus près au rythme des refinancements par dons⁵⁷. Le sujet est resté une source de tensions récurrentes avec les autorités locales.

À défaut d'un recours plus systématique à l'aide budgétaire, **la rapidité des décaissements est donc devenue un objectif assumé et un critère déterminant d'affectation**. Il « oriente *de facto* sur des secteurs où les réalisations sont plus facilement maîtrisables (construction d'infrastructures), tout en mettant en œuvre des moyens financiers importants »⁵⁸. Des secteurs qui n'avaient pas décaissé suffisamment rapidement dans les premiers C2D (santé et agriculture au Mozambique par exemple) ont été abandonnés ou ont vu leur part réduite dans les C2D suivants. Comme le souligne la *Revue de la politique du C2D*, cette pratique « soulève potentiellement la question de la pertinence de certains choix sectoriels pour lesquels les réalisations sont plus facilement maîtrisables, mais qui ne sont pas toujours les plus prioritaires au regard des objectifs et principes de doctrine du C2D ou du pays partenaire »⁵⁹.

Si la nécessité d'un décaissement rapide explique, pour partie, la part importante des financements consacrée aux infrastructures, elle résulte sans nul doute également d'un tropisme de l'aide française en ce domaine et singulièrement d'une orientation historique de l'AFD sur ce mode d'intervention. Ainsi, dans certains pays, les C2D ont représenté une « opportunité de financer des projets figurant déjà dans le pipeline de projets de l'AFD ou déjà engagés »⁶⁰.

Au-delà des grandes masses d'affectation sectorielles et du « paradigme des infrastructures », se pose surtout **la question des modèles de développement sous-tendus par les projets**. L'impact en termes de réduction de la pauvreté et des inégalités du financement, pour 80 millions d'euros, des 4,6 km de route sur la corniche à Brazzaville évoqués précédemment n'est évidemment pas le même que les 13 millions d'euros investis, aux côtés de la Banque mondiale (IDA),

57. Agence Française de Développement, Direction des opérations, *op. cit.*, mai 2003.

58. F. d'Aversa, A. Bordreuil, D. Voizot *et al. op. cit.*, 2007, p. 42.

59. F. d'Aversa, A. Bordreuil, D. Voizot *et al. op. cit.*, 2007, p. 43.

60. F. d'Aversa, A. Bordreuil, D. Voizot *et al. op. cit.*, 2007, p. 40-42.

pour la réhabilitation de 1 467 km de pistes rurales et l'entretien de 4 400 km autres en Côte d'Ivoire. Un récent rapport d'Action contre la faim, du CCFD-Terre solidaire et d'Oxfam France souligne par exemple que le « Programme Filières agricoles durables de Côte d'Ivoire (FADCI) », doté de 77 millions d'euros sur fonds C2D, est une occasion manquée de promouvoir une transition agroécologique⁶¹. De la même façon, la stratégie adoptée en matière de formation professionnelle agricole en Guinée impacte le type d'agriculture qui sera portée à l'avenir dans ce pays. Mais ces questions essentielles n'ont jamais pu être débattues publiquement et les pouvoirs publics français ont toujours refusé aux sociétés civiles des pays concernés la possibilité d'intervenir sur la définition des politiques et les choix d'affectation.

3.4 LA PROMESSE NON TENUE D'UNE « PLEINE ASSOCIATION DES SOCIÉTÉS CIVILES »

Le gouvernement français s'est engagé, dès l'annonce du recours au refinancement par dons, à mettre en œuvre ces allègements additionnels « en pleine association des sociétés civiles »⁶². Cet engagement, régulièrement réaffirmé, a toujours peine à se concrétiser. Le bilan est d'abord quantitatif puisque **la société civile a été associée au processus, via sa présence au sein des instances de gouvernance, dans seulement cinq pays sur les dix-huit éligibles au mécanisme**. Certes, ces cinq pays sont aussi ceux où le montant des C2D est le plus élevé. Mais dans deux d'entre eux, la « pleine association » est toujours réduite à une participation formelle, sans moyens de contrôle.

Le champ d'intervention, tel qu'envisagé initialement, était pourtant très large. La société civile avait « un rôle essentiel à jouer, notamment en termes de définition des priorités et de contrôle social de leur mise en œuvre »⁶³. L'exercice, « nécessaire mais délicat » n'était pas simple, alors que les États bénéficiaires étaient « très réticents à créer des structures rigides et trop formelles de concertation, plus particulièrement si elles sont spécifiques au C2D ». Mais, plus que des procédures, c'était « un nouvel état d'esprit qu'il conv[enait] d'instaurer progressivement dans la relation tripartite (État, bailleurs de fonds, société civile) » et « le C2D dev[ait] être un outil d'accompagnement de cette évolution ».

— Vingt ans de plaidoyer, une question toujours en suspens

Rapidement, dès le premier C2D (Mozambique), la réticence – bien réelle – des gouvernements bénéficiaires à mettre en place des cadres de concertation spécifiques pour les C2D de faibles montants a servi de prétexte pour écarter la société civile de la phase de négociation. Cette dernière n'a pas davantage été associée à l'élaboration ou à la mise en œuvre des premiers C2D d'Ouganda, de Bolivie, de Tanzanie ou de Madagascar. Il faudra attendre 2006 pour enregistrer **une première avancée notable avec l'officialisation d'une participation d'organisations camerounaises et françaises au Comité d'orientation et de suivi (COS) du C2D Cameroun**. Six années de plaidoyer supplémentaires seront nécessaires pour transformer ce premier essai et pour que le principe de la participation de la société civile soit étendu aux autres C2D en négociation (Côte d'Ivoire, Guinée, Congo et RDC). La PFDD a également obtenu que les **projets de suivi indépendant, initiés au Cameroun, soient pris en charge sur fonds C2D dans chaque pays** (cf. *infra*) et le financement, par l'AFD, d'un projet de « renforcement de la mobilisation des sociétés civiles pour le suivi des C2D ».

⁶¹. Action contre la faim, CCFD-Terre solidaire et Oxfam France, Une pincée d'agroécologie pour une louche d'agro-industrie, février 2021, p. 58 - https://ccfd-terresolidaire.org/IMG/pdf/newmaquette_agro_rapport_impr_210207_bd.pdf.

⁶². Premier ministre, « Communiqué sur les actions et les objectifs du CICID, 22 juin 2000 - <https://www.vie-publique.fr/discours/128460-communique-des-services-du-premier-ministre-en-date-du-22-juin-2000-su>.

⁶³. AFD, Direction des opérations, *op. cit.*, mai 2003.

Les C2D sont donc un des rares dispositifs de coopération internationale à avoir concédé une présence de la société civile indépendante au sein de ses instances de gouvernance. Les pouvoirs publics français ont finalement « joué le jeu » de l'institutionnalisation de la représentation de la société civile au sein des instances de gouvernance des C2D. Ils ont été déterminant, avec des nuances selon les pays, pour faire accepter aux autorités nationales la présence d'associations ou de syndicats au sein des COS et des Comités techniques : au Cameroun, en Côte d'Ivoire ou au Congo, ces représentant·e·s de la société civile indépendante dans les instances du C2D sont désigné·e·s par leurs pairs, au cours d'un processus organisé par la société civile elle-même, et non plus coopté·e·s par les seules autorités nationales et françaises, au profit d'une société civile simplement « technicienne » ou sous contrôle. Ces avancées restent cependant très fragiles, comme le montre l'exemple guinéen de l'éviction de la plate-forme indépendante de la société civile qui siégeait au COS, au profit d'un collectif d'organisations qui ne cachait pas sa proximité avec le pouvoir et son soutien au projet présidentiel de modification de la constitution. Surtout, les conditions d'exercice de ce mandat restent très dépendantes du contexte national, avec une liberté de parole qui peut être contrainte, même pour une société civile « indépendante ».

Faire accepter cette participation à la gouvernance ou le principe d'un suivi indépendant a mobilisé une énergie considérable, au détriment des questions de fond que les sociétés civiles françaises et africaines souhaitaient traiter, comme la définition des priorités sectorielles et territoriales⁶⁴. À de nombreuses reprises, la PFDD a demandé aux autorités françaises de « formaliser » leur conception de la participation de la société civile et les quelques avancées obtenues en amendant la « doctrine » des C2D ou en faisant du suivi indépendant une composante des contrats signés avec les pays éligibles. Elles s'y sont toujours refusées, malgré les recommandations en ce sens de la *Revue de la politique du C2D* pour qui « l'enjeu [était] donc de passer du principe à sa déclinaison opérationnelle », « afin de renforcer et clarifier la participation [de la société civile] aux phases de préparation, de mise en œuvre et de suivi des C2D »⁶⁵. Sans formalisation, **sans principes de mise en œuvre et sans clarification des attentes, les discussions sur le rôle et la place de la société civile ou sur le suivi indépendant sont renvoyées à des discussions pays par pays**, chronophages et peu efficaces.

— Le suivi indépendant, outil de renforcement des sociétés civiles

En 2016, la *Revue de la politique du C2D* considérait que les contrats de désendettement et de développement avaient « eu un effet mineur sur la structuration des organisations de la société civile (OSC), du fait de leur implication variable dans la mise en œuvre et le suivi des C2D et d'actions trop rares de renforcement de leurs capacités »⁶⁶. Le bilan est plus positif aujourd'hui. Pour autant, il tient davantage à la mise en place du suivi indépendant en Côte d'Ivoire et, pour les autres pays, aux résultats du projet de renforcement porté par la PFDD qu'à des changements significatifs dans les modalités de mise en œuvre des C2D depuis que la *Revue* a été réalisée. Les « revues sectorielles » ivoirienne, qui permettent un véritable dialogue annuel entre administrations et organisations de la société civile sur les réalisations du contrat, restent une exception.

L'engagement d'accompagner le renforcement des sociétés civiles et la concertation avec les pouvoirs publics locaux s'est d'abord concrétisé par la mise en œuvre de **Programmes concertés pluri-acteurs (PCPA)** au Cameroun (à partir de 2002), en Guinée (à partir de 2006) ou au Congo Brazzaville (à partir de 2007)⁶⁷. C'est, pour la PFDD, « une évolution considérable dans la pratique de la coopération française, traditionnellement d'État à État »⁶⁸, d'autant plus que les PCPA disposent de moyens conséquents sur la longue durée. Ils vont contribuer

64. PFDD, *Suivi des C2D au Cameroun, en Côte d'Ivoire, au Congo, en Guinée et en RDC. Projet de renforcement de la mobilisation des sociétés civiles : Rapport d'évaluation, capitalisation et prospective*, mai 2018, p. 10 - https://dette-developpement.org/IMG/pdf/rapport_exe_bd.pdf.

65. F. d'Aversa, A. Bordreuil, D. Voizot et al. *op. cit.*, 2007, p. 74.

66. F. d'Aversa, A. Bordreuil, D. Voizot et al. *op. cit.*, 2007, p. 7-8.

67. Voir notamment : *Mieux faire société ensemble : la contribution des Programmes Concertés Pluri-Acteurs à une rénovation du dialogue entre sociétés civiles et pouvoirs publics. Document de capitalisation d'expérience*, mai 2008 - https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Mieux_faire_societe_ensemble-2.

68. Voir notamment : *Mieux faire société ensemble : la contribution des Programmes Concertés Pluri-Acteurs à une rénovation du dialogue entre sociétés civiles et pouvoirs publics. Document de capitalisation d'expérience*, mai 2008 - https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Mieux_faire_societe_ensemble-2.

à initier des convergences entre familles d'acteurs (associations, syndicats, etc.) et à structurer des dynamiques collectives. Leur objet était systématiquement plus large que la seule participation de la société civile aux contrats de désendettement et de développement mais ils ont, dans ces trois pays, joué un rôle dans la création et/ou l'élargissement des plates-formes nationales sur la dette. D'une façon plus générale, la perspective d'une participation de la société civile au dispositif du C2D a souvent été un **« catalyseur d'énergie » au sein des sociétés civiles nationales**, en contribuant à la dynamique collective, à l'élargissement du nombre d'acteurs impliqués ou en fédérant acteurs nationaux et français autour d'un même objectif.

Lorsque des **projets de suivi indépendant ont pu être mis en œuvre, au Cameroun et en Côte d'Ivoire, ils ont apporté les moyens d'un déploiement sur l'ensemble du territoire et contribué au renforcement des capacités collectives d'un contrôle citoyen de l'action publique**. Cette structuration donne aux organisations concernées de la visibilité et des capacités d'intervention au niveau local, y compris sur d'autres sujets que les C2D. Elle ouvre parfois des espaces de dialogue intéressants avec les collectivités territoriales. Le travail méthodologique qui accompagne la mise en place du suivi indépendant, y compris les discussions parfois difficiles avec les autorités françaises, a également contribué au renforcement des capacités des organisations.

Cette contribution à la structuration des dynamiques collectives est aussi le résultat d'un **long combat, inachevé, de presque quinze années pour obtenir des garanties de pérennité des financements du suivi indépendant**. Celui-ci a pu être accordé sur une base annuelle ou pluriannuelle, sous forme de subvention ou de contrat de prestation, être intégré aux C2D ou faire l'objet d'une contractualisation spécifique. **Le principe d'un financement du suivi indépendant par les C2D est aujourd'hui acquis** mais le déblocage des fonds se fait toujours attendre au Congo et en RDC. Surtout, de profondes divergences subsistent entre les pouvoirs publics et la société civile sur le sens à lui donner⁶⁹. Des difficultés ont pu exister ou peuvent subsister dans la mise en œuvre des projets – efficacité des stratégies adoptées, suivi plus technique que politique, mobilisation citoyenne limitée, difficulté à valoriser le travail réalisé et à convaincre de la plus-value d'un suivi indépendant réalisé par la société civile plutôt que par des auditeurs spécialisés – mais ces tensions résultent tout autant des injonctions contradictoires émanant des pouvoirs publics français ou nationaux, sans que les attentes des uns et des autres soient clarifiées et réellement discutées. La « politisation » des organisations de la société civile est vécue comme un problème, notamment pour les relations bilatérales entre les états, et les pouvoirs publics français ont parfois été en recherche d'interlocuteurs plus « professionnels », plus « techniciens ». Par ailleurs, **un des obstacles à l'amélioration de la qualité des rapports reste l'accès à une information précise et complète**, un sujet sur lequel les pouvoirs publics français se défont volontiers sur les autorités locales en renvoyant les acteurs de la société civile vers les secrétariats techniques de chaque pays.

— **Des sociétés civiles qui n'ont pas pesé sur la mise en œuvre des C2D**

D'une façon plus générale, la société civile des différents pays concernés n'a jamais été considérée par les pouvoirs publics français comme une force de proposition ou comme un contre-pouvoir mais cantonnée, au mieux, dans un rôle de garant de la bonne utilisation des fonds.

La presque totalité des acteurs – l'appréciation est plus nuancée pour la plateforme camerounaise – partagent ici le même constat : malgré les engagements initiaux de « pleine association » et sa participation aux COS, **la société civile**

69. Voir la définition commune du suivi indépendant dont se sont dotées les plates-formes impliquées dans PFDD, *op. cit.*, mai 2018.

n'a pas pesé sur l'orientation et les modalités de mise en œuvre des C2D, a fortiori sur les politiques de développement qu'ils sous-tendent. Elle n'a été associée à aucune des négociations préalables entre les autorités françaises et le gouvernement du pays débiteur, véritable « domaine réservé » de la diplomatie bilatérale, et quand des consultations ont été réalisées en amont de la signature des contrats, elles sont restées purement formelles. Par ailleurs, « les COS sont, la plupart du temps, organisés comme de simples instances de validation de décisions prises préalablement à un autre niveau »⁷⁰, qui laissent peu de place à la négociation ou à l'expression de propositions alternatives. Les revues à mi-parcours ont parfois été des espaces d'expression des attentes de la société civile, mais de peu de poids face aux demandes gouvernementales et aux préconisations de l'AFD. À chaque fois, les secteurs de concentration des contrats se sont négociés entre gouvernements, loin du regard des citoyen-ne-s et des organisations.

L'écart est donc très grand entre les engagements initiaux, les espoirs d'une rénovation profonde des pratiques et la réalité de la « pleine association de la société civile ». **Les C2D n'ont pas été le « laboratoire » attendu** de leur réelle implication dans la définition, la mise en œuvre et le contrôle des politiques de développement. Les vieux réflexes de la coopération « étatique » ont rapidement repris toute leur place. Pour les pouvoirs publics français, les C2D se contentent d'ailleurs de mettre en œuvre les priorités des États bénéficiaires, définies dans le Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP). Puisque les contrats en sont « une composante pleine et entière » et que la société civile du pays concerné a, en théorie, été associée à l'élaboration du document, nul besoin d'initier de nouvelles concertations. Même les possibilités de discussions informelles, en amont ou dans le cadre des missions préparatoires, sont écartées.

70. PFDD, *op. cit.*, mai 2018, p. 17.

71. F. d'Aversa, A. Bordreuil, D. Voizot *et al. op. cit.*, 2007, p. 74.

La préparation des programmes reste donc de la responsabilité exclusive des deux États, sans risque d'interférence. Les autorités françaises concèdent simplement que « les mécanismes de suivi/évaluation des DSRP [sont] souvent peu satisfaisants, notamment dans leur prise en considération de la société civile ». Il est donc possible que les C2D participent à l'effort « [d']instaurer un minimum de contrôle social pour juger de l'efficacité des politiques » et contribuent ainsi à l'amélioration du fonctionnement des États. La logique est alors d'**enfermer la société civile dans un suivi factuel de la réalisation de projets décidés en d'autres lieux, de la cantonner dans un rôle de garant de la bonne utilisation des fonds.** Mais même sur cette question de la redevabilité, l'articulation entre le suivi indépendant de la société civile et le suivi-évaluation réalisé par l'AFD n'a jamais été clarifié. Et le récent refus des autorités françaises d'inclure le financement du métro d'Abidjan dans le périmètre du suivi indépendant de la société civile ivoirienne montre toutes les limites de la redevabilité revendiquée dès lors que le sujet touche à des projets politiquement sensibles.

Pour de nombreux acteurs, **la participation de la société civile aux C2D relève davantage de la « figure imposée » que d'une ambition assumée**, y compris vis-à-vis des pays partenaires. Les auteurs de la *Revue de la politique du C2D* le résume très bien : « Les hésitations entretenues autour de la place conférée à la société civile, tant au niveau du pilotage et du suivi au niveau central que dans l'engagement à l'associer au suivi au plan local, sont révélatrices d'une approche davantage administrative et formelle des pratiques de redevabilité au sein des institutions françaises. [...] Plusieurs exemples montrent le faible engagement des autorités françaises sur l'association de représentants des sociétés civiles locales au déroulement et au suivi des C2D sur place, se rangeant très facilement derrière l'argument de la faible structuration des OSC au plan local et, du même coup, permettant d'éviter de placer les autorités du pays dans l'embarras »⁷¹. La suspension de fait des contrats avec l'ISSD et donc celle des instances d'orientation et de suivi dans la plupart des pays fragilisent encore davantage les quelques avancées obtenues.

Recommandations

Le bilan des contrats de désendettement et de développement montre que ce type de dispositif bilatéral de conversion de dette n'a pas été une réponse adaptée à l'ampleur de la crise de la dette à laquelle les pays en développement ont été confrontés dans les années 1990 et qui ressurgit aujourd'hui. L'adossement du mécanisme français de refinancement par dons au calendrier et aux conditionnalités de l'initiative PPTE pèse fortement sur ce bilan – lenteur du processus, coûts élevés des reports d'échéance pour les pays bénéficiaires, etc. – mais, au-delà de ce contexte spécifique, les contraintes propres au mécanisme en limitent l'intérêt, en particulier pour des allègements de créances de montants importants.

De ce regard rétrospectif sur une initiative spécifiquement française, il est possible de tirer quelques points d'attention et des recommandations à portée plus générale si de nouveaux dispositifs de conversion de dette devaient être mis en œuvre :

L'expérience des C2D montre qu'une grande opacité peut subsister quant à l'origine des créances concernées par un mécanisme de conversion de dette et dans la façon dont se sont accumulés les « stocks » de dette refinancés. Ce manque de transparence interroge à la fois la légitimité des créances converties et l'équité de traitement entre pays bénéficiaires. La légitimité du dispositif lui-même peut s'en trouver affectée.

- Opter pour un allègement de dette via un mécanisme de conversion impose, tout autant qu'une annulation « sèche », une **grande transparence sur l'origine des créances et sur la façon dont celles-ci se sont accumulées**.

Par rapport à d'autres mécanismes de conversion de dette, le mécanisme de « refinancement par dons » présente des inconvénients majeurs : le pays bénéficiaire rembourse ses échéances en devises et le stock de dette, qui reste inscrit au bilan du débiteur, réduit sa solvabilité. Le service de la dette pèse d'autant plus sur sa balance des paiements que le mécanisme induit le paiement des intérêts. Ces derniers peuvent représenter une part importante des montants refinancés, même pour des emprunts contractés à faibles taux, lorsque ces mécanismes de conversion s'étalent dans le temps.

- Privilégier les **fonds de contrepartie en monnaie nationale** plutôt que le refinancement d'échéances en devises ;
- Adopter des **mécanismes de conversion qui n'impliquent pas le paiement des intérêts** par le pays bénéficiaire.

L'objectif d'un allègement ou d'une annulation de dette, quelle qu'en soit la modalité, est d'apporter au pays bénéficiaire des marges de manœuvre financières supplémentaires pour financer son développement. Son impact s'en trouve considérablement réduit si le créancier accompagne cette annulation d'une réduction des montants d'APD attribués précédemment à son débiteur. L'expérience des C2D montre que les mécanismes de conversion de dette peuvent, pour partie, se substituer aux autres flux d'aide. Il est difficile d'en évaluer l'ampleur, à défaut d'avoir défini en amont les objectifs d'additionnalité et les critères de vérification.

- S'engager sur un principe d'**additionnalité totale des montants de dette convertis** vis-à-vis des autres flux d'aide publique ;

- Définir en amont les **critères de vérification de l'additionnalité** (par pays, par type de financements, etc.) et les objectifs d'évolution de l'APD pour les pays concernés, y compris dans ses composantes prêts / dons qui peuvent être impactées par le mécanisme de conversion ;

- Ne pas comptabiliser en APD les dettes converties, qu'elles soient issues de prêts concessionnels ou de prêts non concessionnels.

Lorsque les montants de dette à traiter sont significatifs et que la part d'aide projet est importante, les mécanismes de conversion se traduisent généralement par des dispositifs de mise en œuvre spécifiques, « externalisés », qui ne contribuent pas ou peu au renforcement des administrations nationales. Ces dispositifs et ces procédures spécifiques nuisent aux objectifs d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation tels que définis par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement.

- Éviter les dispositifs spécifiques de gestion des fonds pour **s'appuyer sur les systèmes institutionnels nationaux de gestion de l'aide et sur les procédures en vigueur dans chaque pays** ;

- **Recourir autant que possible à l'aide budgétaire sectorielle plutôt qu'à l'aide projet**, en se donnant les moyens d'un renforcement des capacités des administrations nationales concernées et en mettant en place des mécanismes de suivi de la bonne utilisation des fonds associant la société civile.

Les C2D et, d'une façon plus générale, les mécanismes de conversion de dette ont pour avantage une grande prévisibilité des financements disponibles. Cet effort de prévisibilité repose cependant davantage sur le pays bénéficiaire et sur sa capacité à dégager des marges de manœuvre financière, sur la durée, que sur l'effort du bailleur de fonds lui-même. Lorsque les montants convertis sont importants, les problèmes de solvabilité du débiteur peuvent à tout moment conduire à un arrêt des (re) financements. C'est ce qui s'est produit avec la suspension de fait des C2D en 2020.

- **La prévisibilité des financements** disponibles dans un mécanisme de conversion de dette ne peut s'analyser qu'**au regard des capacités financières du pays bénéficiaire et de sa solvabilité globale**.

Les C2D sont, à juste titre, particulièrement attentifs à « sécuriser » l'utilisation des fonds et à prévenir d'éventuels détournements. Dans ces mécanismes de conversion, la tentation est grande de recourir prioritairement à l'aide projet, de multiplier les procédures de contrôle ou les dispositifs spécifiques de mise en œuvre pour réduire les risques fiduciaires. Pourtant, les véritables garanties sur l'utilisation des fonds ne viennent pas d'une accumulation de conditionnalités mais du renforcement de l'état de droit, de la transparence et de la démocratie.

- Accorder une grande attention au **renforcement de l'état de droit** des pays bénéficiaires et au **contrôle démocratique** de la bonne utilisation des fonds par les parlementaires, la société civile et les institutions de contrôle ;
- **Garantir un accès à l'information et une transparence totale** sur l'utilisation des fonds tout au long du processus.

Les mécanismes de conversion de dette permettent, en principe, de « flécher » les financements en direction de la lutte contre la pauvreté et les inégalités. L'expérience des C2D montre cependant que la « sécurisation » des circuits de dépenses n'est pas nécessairement synonyme d'une « bonne utilisation » des fonds et que l'alignement sur les priorités nationales est souvent un engagement formel. Les choix d'affectation résultent trop fréquemment de négociations confidentielles, de compromis diplomatiques, de stratégies d'influence, d'une priorité donnée aux décaissements rapides ou aux savoir-faire du donateur, etc. La société civile peut jouer un rôle pour une meilleure utilisation des fonds, si elle a effectivement les capacités de peser sur les choix d'affectation et la possibilité d'interroger les modèles de développement sous-tendus par les programmes financés.

- Discuter des orientations et des choix d'affectation des fonds issus des conversions de dette dans le cadre d'un **débat ouvert et transparent** ;
- **Associer les organisations nationales de la société civile, en amont, à la définition des orientations et aux choix d'affectation** des fonds ;

Comme tout instrument d'aide publique, les C2D peuvent être considérés comme des outils d'influence au service du bailleur de fonds. Cette stratégie est assumée assez ouvertement par les autorités françaises et, si les financements sont officiellement déliés, ils sont souvent perçus comme bénéficiant largement aux entreprises hexagonales. Ces logiques d'influence sont d'autant plus marquées que les pays concernés font partie du « pré-carré » traditionnel français et que les montants de créances refinancés sont élevés. Dans ces pays, en particulier en Côte d'Ivoire, les efforts de coordination et d'harmonisation avec les autres bailleurs de fonds en sont d'autant plus réduits.

- **Faire de la coordination et de l'harmonisation une priorité** des mécanismes de conversion ;
- **Privilégier des dispositifs de conversion multilatéraux** aux mécanismes bilatéraux pour réduire les risques d'instrumentalisation par le pays créancier.

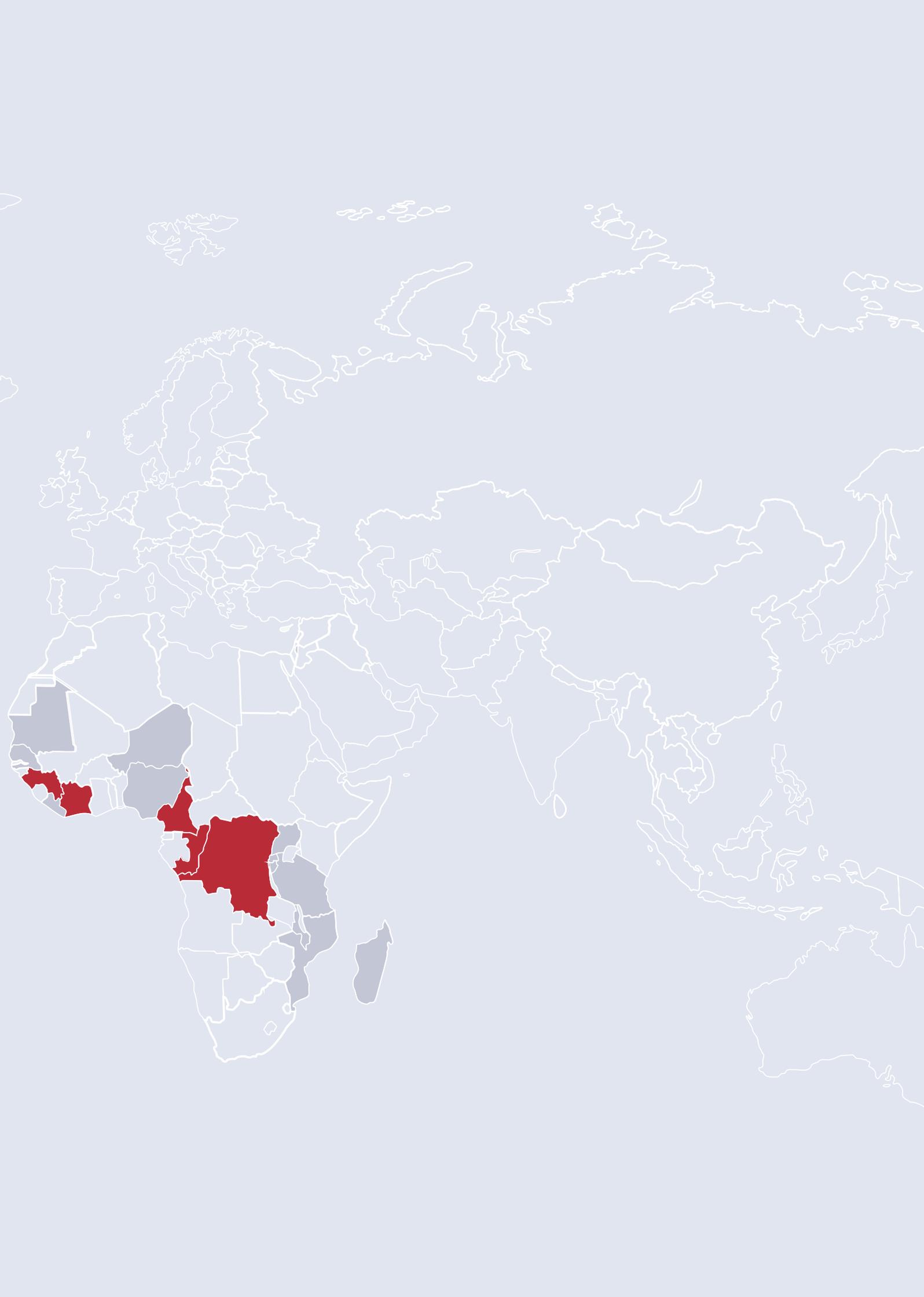
Les engagements de « pleine association des sociétés civiles » à la mise en œuvre des C2D n'ont pas été tenus. Les organisations mobilisées ont été cantonnées dans un rôle de simples garants de l'utilisation des fonds. Leur présence dans les instances de gouvernance du dispositif est une réelle avancée mais, à défaut d'une réelle volonté politique, les conditions n'ont jamais été réunies pour qu'elles puissent peser sur les choix et les orientations. La société civile doit pouvoir être, à la fois, force de proposition et contre-pouvoir, ce qui implique que son indépendance soit garantie, que sa place dans le dispositif soit définie et assurée en amont, et qu'elle dispose des moyens nécessaires à son action.

- Définir précisément, en amont, la place, le rôle et les modalités d'intervention des organisations de la société civile dans le dispositif de conversion de dette, en lui garantissant **indépendance** et **capacité à peser** sur les orientations.

Le suivi indépendant des C2D, lorsqu'il a pu se mettre en place, est un instrument puissant de renforcement de la société civile, qui contribue à garantir la bonne utilisation des fonds et à ancrer de nouvelles pratiques de dialogue entre l'État, les bailleurs de fonds, les organisations et les citoyen·ne·s.

- Concevoir les mécanismes de conversion de dette comme des outils qui doivent **contribuer au renforcement de la société civile du pays bénéficiaire**, notamment via des processus de suivi indépendant, ce qui implique de mobiliser des moyens financiers spécifiques.





LA PLATEFORME FRANÇAISE DETTE & DÉVELOPPEMENT regroupe 27 organisations et syndicats français agissant en faveur d'une solution large, juste et durable au problème de la dette des pays en développement. Elle s'inscrit dans la suite des activités menées par la campagne « Pour l'an 2000 : annulons la dette » (1998 à 2000).

ORGANISATIONS MEMBRES

AFVP, ATTAC France, CADTM France, CCFD-Terre Solidaire, CFDT, CGT, CSM, CRID, DCC, Justice et Paix, Oxfam France, Secours catholique - Caritas France, SEL, Service Protestant de Mission - DEFAP, Survie, Vision du monde.

ORGANISATIONS SOUTIENS

Amis de la Terre, ASPAL, CFTC, France Libertés (Fondation Danielle Mitterrand), Mouvement ATD Quart Monde, MRAP, RENAPAS, RITIMO, Secrétariat général à l'enseignement catholique, Sherpa, Terre des Hommes.

dette-developpement.org

Contact : Mathieu Paris - coordinateur de la PFDD
m.paris@ccfd-terresolidaire.org
01 44 82 81 25

