



MINISTÈRE
DE L'EUROPE
ET DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES

*Liberté
Égalité
Fraternité*

RAPPORT

Les Contrats de désendettement et de développement (C2D), un mécanisme français innovant de conversion de dette. Quelles leçons pour l'avenir ?

Conseil national du développement
et de la solidarité internationale (CNDSI)

Avec le soutien du secrétariat général du CNDSI (Frédéric Cholé, Sarah De Figueiredo) et de la Mission de la Gouvernance démocratique du MEAE (Florian Lafarge, Xavier Besga)

Septembre 2024



CONSEIL NATIONAL
DU DÉVELOPPEMENT
ET DE LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE

**Le présent document est disponible en ligne sur le site France
diplomatie : diplomatie.gouv.fr**

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

Rapport du groupe de travail « Contrats de déseendettement et de développement »

**Conseil national du développement
et de la solidarité internationale (CNDSI)**

Co-présidé par :

Inès Minin, Déléguée Générale du Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement – Terre Solidaire (CCFD-Terre Solidaire)

Didier Szliwka, Secrétaire confédéral, Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT)

Jean-Baptiste Callebout, Conseiller confédéral, Confédération Générale du Travail (CGT)

Table des matières

Résumé exécutif	7
Les recommandations du groupe de travail à destination des autorités françaises	9
Introduction	11
Contexte de mise en place, actualités du dispositif C2D et évolution de la dette des pays du Sud	11
1. Quel développement dans le cadre des C2D ?	15
A. Une externalisation de la maîtrise d'ouvrage dans des unités de coordination de projet au détriment du renforcement des administrations nationales et d'une appropriation de l'aide	17
B. Un objectif de traçabilité des fonds atteint mais au prix de procédures pesantes	17
C. Un alignement et une appropriation par les stratégies nationales de développement ?	17
D. Coordination, harmonisation et réflexes bilatéraux dans le cadre des C2D	18
E. Une prévisibilité accrue des financements par rapport à l'APD « classique », mais limitée par la solvabilité du pays bénéficiaire	19
F. La rapidité des décaissements et les modèles de développement	19
2. Quel désendettement dans le cadre des C2D ?	22
A. Le « coût » de l'adossement à l'initiative PPTTE	22
B. Le réendettement des pays bénéficiant de C2D	23
C. Un principe d'additionnalité globalement respecté	24
D. Les leçons à tirer des C2D en matière de conversion de dette dans un contexte de réendettement des pays du Sud et de généralisation des conversions de dette	25
3. Bilan de la participation de la société civile	27
A. Les C2D comme innovation de l'APD par la promesse de la pleine association de la société civile dans le dispositif	27
B. Historique de l'implication de la société civile dans le dispositif C2D	28
C. Le suivi indépendant	29
D. Les limites de l'association de la société civile	30
Annexe 1. Liste des acronymes	33
Annexe 2. Liste des intervenants	34

Résumé exécutif

Ce rapport porte sur les Contrats de Désendettement et de Développement (C2D), **un mécanisme français visant à convertir des dettes en financements pour des projets de développement dans les pays pauvres**. Les C2D ont fait l'objet d'une évaluation conjointe du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, du Ministère de l'Économie et des Finances et de l'Agence française de développement (AFD) en 2017¹ puis d'une évaluation de la Plateforme Française Dette et Développement (PFDD) en 2022². Ces deux documents ont servi de base aux échanges du groupe de travail. Cependant, faire un bilan global des C2D constitue un exercice compliqué de par la diversité des C2D.

Le groupe de travail s'était donné quatre objectifs :

- **Faire le bilan des analyses de la société civile et des bénéficiaires des C2D sur ce mécanisme** (participation, pertinence, développement, désendettement, sélection des domaines concernés).
- **Tirer des pistes de réflexion quant à la participation de la société civile dans la coopération française.**
- **Mener une évaluation et développer des recommandations sur un mécanisme de reconversion de dette tel que les C2D.**
- À l'approche de la fin du dispositif C2D, **établir des recommandations sur le futur des instruments de conversion de dette française et leur avantage/inconvénient par rapport aux dons**, et plus largement la participation de la société civile à l'évaluation de l'APD française au regard de ce qui a été fait avec les C2D.

Pour remplir ces objectifs, le groupe de travail s'est réuni à quatre reprises. La première séance, en mars 2024, a permis de dresser un premier bilan général des C2D. La deuxième séance, en mai 2024, a eu pour objet de débattre autour d'une comparaison entre le dispositif C2D et les autres modalités d'intervention de l'APD française. Une troisième séance, en juin 2024, a été l'occasion d'échanger sur l'association de la société civile au dispositif C2D avant une dernière séance le mois suivant dédiée aux recommandations du présent rapport.

Le document explore les leçons apprises de ce mécanisme (un mécanisme, des contrats), leur impact sur le développement des pays concernés et la gestion de la dette, ainsi que la participation de la société civile dans certains contrats, innovation de ce mécanisme en termes de gestion de l'aide publique au développement française (APD).

¹ « Ex-Post - Revue de la politique du Contrat de désendettement et de développement (C2D) », F. d'Aversa, A. Bordreuil, D. Voizot et la division Évaluation et capitalisation de direction Études, recherches et savoirs de l'AFD, 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 « Les contrats de désendettement et de développement : Bilan d'un mécanisme français de conversion de dette », Plateforme Française Dette et Développement, Janvier 2022. https://dette-developpement.org/IMG/pdf/pfdd_c2d_fr.pdf

Contexte et objectifs des C2D

Les C2D sont issus de l'initiative « pays pauvres très endettés » (PPTE) lancée en 1996 par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale et que la France a souhaité approfondir sur ses créances alors non concernées par cette initiative. En 1999, la France décide d'annuler ses créances d'aide publique au développement (APD) sous forme de refinancement par dons plutôt que de recourir à des annulations comme d'autres pays créanciers. Le débiteur continue de rembourser sa dette, mais la France lui reverse une somme équivalente pour financer des projets de lutte contre la pauvreté. Ces contrats ont concerné 18 pays, dont la Côte d'Ivoire et le Cameroun qui ont concentré 83 % des montants refinancés.

Bilan du développement dans le cadre des C2D

Le rapport analyse la pertinence des C2D en termes de développement comparé à d'autres formes d'aide publique au développement. Bien que les C2D aient été conçus pour promouvoir des aides sectorielles ou budgétaires globales, en pratique, ils ont majoritairement eu recours à l'aide projet (70 % des cas). Cette approche a soulevé des questions sur l'efficacité de l'aide, notamment en ce qui concerne l'appropriation et l'alignement sur les priorités nationales des pays bénéficiaires.

Gestion de la dette et impact des C2D

Les C2D sont également évalués en termes de gestion de la dette. Ils ont permis d'alléger la dette de nombreux pays, mais le réendettement reste une préoccupation de la société civile, en particulier dans un contexte de résurgence du surendettement des pays du Sud, notamment en raison de la prise d'importance de « nouveaux créanciers » que sont les créanciers privés et la Chine. Le rapport met en lumière la nécessité de repenser les mécanismes de conversion de dette, en tenant compte de la solvabilité des débiteurs tout au long du processus.

Participation de la société civile

Une des innovations des C2D est l'inclusion de la société civile dans le suivi des projets dans cinq des 18 pays concernés (Cameroun, Côte d'Ivoire, Congo, République Démocratique du Congo et Guinée). Si cette innovation est saluée par les organisations de la société civile, le rapport souligne quelques limites de cette participation, notamment en termes de capacité d'influence et de durabilité des projets financés. Il est, entre autres, recommandé d'officialiser cette participation pour ne plus devoir négocier cette participation pays par pays mais aussi de renforcer cette participation en véritable association en amont des décisions structurantes des contrats et pendant leur réalisation.

Recommandations pour l'avenir

Le rapport formule plusieurs recommandations pour améliorer l'efficacité des C2D et de l'APD en général. Parmi celles-ci, il est suggéré de limiter les dispositifs spécifiques de gestion des fonds, d'améliorer la transparence et l'accès à l'information, et de renforcer la collaboration entre les autorités concernées et la société civile locale. Le rapport insiste également sur la nécessité de concevoir des mécanismes de conversion de dette qui contribuent au renforcement de la société civile dans les pays bénéficiaires.

En conclusion, bien que les C2D aient apporté des contributions significatives au financement du développement, le rapport appelle à une réévaluation des mécanismes de ce type dans le contexte actuel de la dette mondiale, en prenant en compte les défis du réendettement et de la durabilité des financements de développement.

Les recommandations du groupe de travail à destination des autorités françaises

Il est à noter ici, avant les recommandations validées par le groupe de travail et le Bureau du CNDSI, que pour la société civile, la réémergence des mécanismes de conversion de dette ne doit pas détourner l'attention de la nécessité urgente :

- D'annuler la dette des pays en faisant la demande ;
- De fournir un financement climatique sans dette ;
- De porter les réformes nécessaires de l'architecture financière internationale de la dette, dont l'établissement, dans le cadre des Nations Unies, d'un espace multilatéral équitable, global et transparent pour la résolution des crises de la dette.

NB : Les recommandations 4, 9 et 16 font l'objet d'un désaccord avec le collège des acteurs économiques du CNDSI, qui exprime sa préférence pour l'aide-projet, par rapport à l'aide budgétaire.

Les recommandations spécifiques aux C2D

1. Limiter autant que possible la mise en œuvre de 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.

2. Mettre en œuvre des mécanismes de transparence publics et facilement accessibles relatifs à l'origine des créances annulées et à la manière dont les dettes ont pu s'accumuler. Garantir un accès à l'information et une transparence totale sur l'utilisation des fonds tout au long du processus à l'échelle de chaque projet et non uniquement au niveau de l'enveloppe globale du C2D.

3. Réaliser une analyse pour comparer les résultats des C2D au regard des critères d'efficacité de l'aide avec ceux des annulations de dette de créances d'APD effectuées en complément de l'IPTE par les autres pays du G7 en termes de financement du développement des pays concernés. Cette étude pourrait être réalisée par l'AFD.

4. Augmenter la subvention annuelle à la société civile assurant le suivi indépendant des C2D pour lui permettre d'accomplir des activités supplémentaires.

5. Renforcer la collaboration entre les différents programmes financés par les C2D pour une meilleure synergie des projets/programmes entre eux et une meilleure pérennité des initiatives financées.

6. Discuter des orientations et des choix d'affectation des C2D dans le cadre d'un débat ouvert et transparent incluant la société civile des pays bénéficiaires dans un rôle avant tout consultatif.

7. Accompagner les autorités et sociétés civiles locales des pays bénéficiaires pour penser la pérennité des programmes financés dès le début du processus et promouvoir la continuité des projets C2D.

8. Sensibiliser et accompagner les équipes des ambassades locales pour favoriser leur participation aux processus C2D, garant d'une meilleure qualité des mécanismes.

Les recommandations applicables à la gestion de l'aide publique au développement (APD)

9. Recourir en priorité à de l'aide sous forme d'appui budgétaire plutôt que via l'aide projet, d'autant plus lorsque les montants des prêts/dons sont importants. Lorsque les conditions d'absorption et de limite du risque fiduciaire le permettent, se donner les moyens d'un renforcement des capacités des administrations nationales concernées et mettre en place des mécanismes de suivi de la bonne utilisation des fonds associant la société civile.

10. Accorder une plus grande attention au renforcement de l'état de droit dans les pays bénéficiaires et au contrôle démocratique de la bonne utilisation des fonds par les parlementaires, la société civile et les institutions de contrôle.

11. Promouvoir l'association de la société civile dans les politiques traditionnelles d'intervention de l'AFD, à la lumière de l'expérience des C2D.

12. Promouvoir le contrôle citoyen local des investissements publics en général dans les pays bénéficiaires d'APD, en suivant l'exemple du suivi indépendant mis en place dans le cadre des C2D.

Les recommandations vis-à-vis de la dette des pays du Sud et des mécanismes de conversion de dette, au-delà des C2D

13. Promouvoir la participation de la société civile

dans le suivi des projets qui sont financés auprès des bailleurs européens et multilatéraux où la France est partie prenante (FMI, Banque Mondiale, Fonds européens, etc.).

14. Prendre en compte la solvabilité globale du débiteur

dans le cadre des dispositifs de conversion de dette, durant l'ensemble du processus

15. Définir précisément, en amont (via une formalisation par les autorités parties prenantes et/ou une composante dans les contrats signés entre autorités) **la place, le rôle et les modalités d'intervention des OSC** dans le dispositif de conversion, en leur garantissant indépendance et capacité à peser sur les orientations dès les premières discussions des contrats jusqu'au suivi des projets sur le terrain.

16. Mobiliser des moyens financiers spécifiques pour contribuer au renforcement de la société civile du pays bénéficiaire, notamment via des processus de suivi indépendant lorsque des conversions de dette sont engagées.

17. Privilégier l'intégration des fonds issus de conversions à des instances et/ou des programmes multi-bailleurs plutôt que des seuls mécanismes bilatéraux pour une meilleure harmonisation et alignement de l'aide.

18. Imposer des règles aux futurs instruments de conversions de dette impliquant des parties prenantes françaises (notamment des créanciers privés français) en termes d'association et de renforcement de la société civile, de respect des droits humains et d'encadrement des montages financiers pour que les fonds ne transitent pas par des pays considérés comme des paradis fiscaux.

Contexte de mise en place, actualités du dispositif C2D et évolution de la dette des pays du Sud

En 1996, la crise de la dette a conduit le Fonds Monétaire International et la Banque mondiale à lancer **l'initiative dite « Pays pauvres très endettés » (PPTE) pour permettre à une quarantaine de pays, parmi les plus pauvres et les plus endettés de la planète, de voir annuler une partie de leurs créances afin de retrouver un niveau d'endettement jugé « soutenable »**. Dans son volet bilatéral, l'initiative PPTE dite « renforcée » s'est traduite 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'APD n'étaient, en principe, pas concernées mais la plupart des créanciers bilatéraux décidèrent d'annulations complémentaires (« engagement additionnel » dans le présent rapport). La France a décidé en juin 1999 de l'annulation additionnelle de l'intégralité de ses créances d'APD sur les pays éligibles à l'IPPTE. Une vingtaine de pays étaient concernés, pour un montant total de dettes alors estimé à 3,7 milliards d'euros.

L'initiative PPTE

L'initiative PPTE a été lancée en 1996, au sommet du G7 de Lyon. Cette action coordonnée de la communauté financière internationale visait à réduire à un niveau viable la dette externe des pays les plus pauvres et les plus fragiles, dans un contexte de crise profonde de l'endettement des pays du Sud. 37 des 39 pays éligibles ont en 2024 mené le processus à leur terme. Les traitements accordés dans le cadre de PPTE sont très normés. S'agissant des créances publiques bilatérales, le processus PPTE prévoit un traitement de flux au point de décision (lorsque le pays est reconnu comme éligible à l'initiative et qu'il s'est engagé dans un programme de réformes).

- Traitement des arriérés aux termes de Naples :
 - Non-APD : 67 % d'annulation + rééchelonnement du reliquat sur 23 ans (dont six ans de grâce).
 - APD : rééchelonnement sur 30 ans (dont 12 ans de grâce).
- Traitement des flux aux termes de Cologne :
 - Non-APD : 90 % d'annulation + rééchelonnement du reliquat sur 23 ans (dont six ans de grâce).
 - APD : rééchelonnement sur 40 ans (dont 16 ans de grâce).

Au point de décision, pendant la période du programme FMI adossé, le service de la dette dû aux créanciers publics bilatéraux est donc très faible voire nul (créances hors consolidation).

Si le pays emprunteur tient ses engagements (mise en œuvre du programme FMI et des réformes), il atteint le point d'achèvement. À ce stade, un traitement de stock est octroyé jusqu'à rendre la dette du pays soutenable (respect des ratios fixés par le FMI). Concrètement, cela se traduit par l'annulation des différentes catégories de dette en fonction de leur niveau de séniorité (en commençant par les créances non consenties aux conditions de l'Aide publique au développement – NAPD).

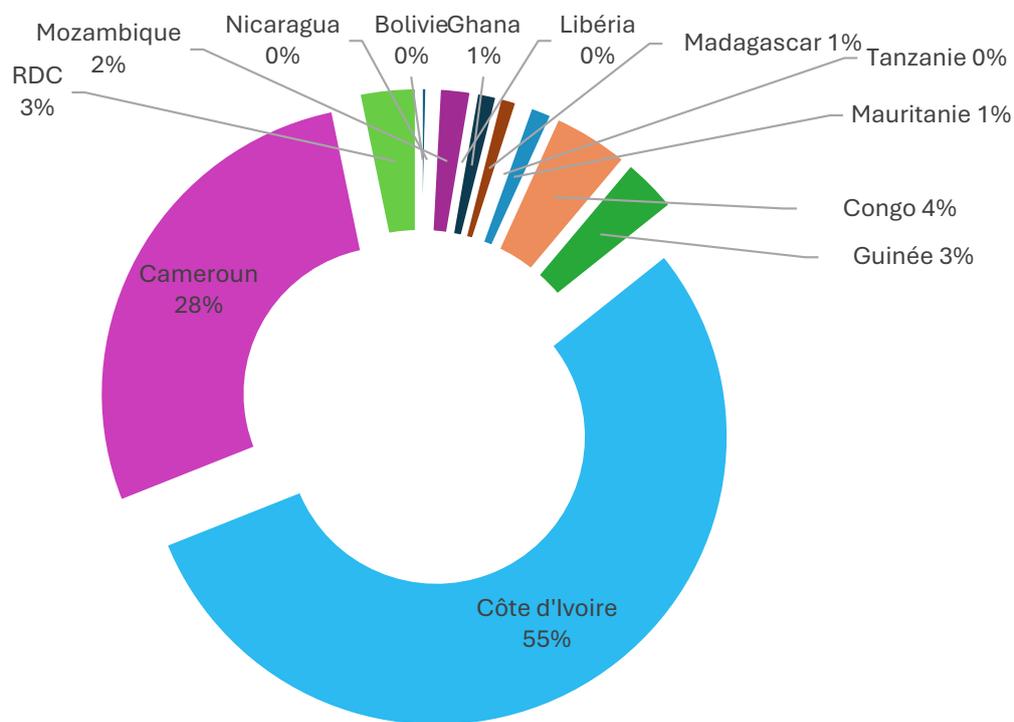
Plutôt que de recourir à une annulation simple des conventions de prêts correspondantes, le gouvernement français a opté pour un dispositif de conversion de dette original, le « refinancement par dons ». Le pays débiteur continue de rembourser sa dette, puis la France lui reverse une somme équivalente sous forme de dons qui financent des programmes de lutte contre la pauvreté préalablement définis dans le cadre d'un « contrat de désendettement et de développement » (C2D) signé par les deux parties.

L'Agence française de développement (AFD) est l'opérateur de mise en œuvre du dispositif. En 2024, sur les 18 pays éligibles, 13³ ont remboursé l'ensemble de leurs créances APD et clôturé leurs C2D, mais cinq ont encore des contrats en cours de refinancement : 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 République Démocratique du Congo (RDC). Il convient de noter que dans ces cinq pays, les C2D constituent un des rares dispositifs de coopération internationale à avoir concédé une présence de la société civile indépendante (autour d'organisations de développement et de syndicats) au sein de ses instances de gouvernance. 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 »⁴ qui traduisent en termes opérationnels les principes, la démarche et le calendrier de mise en œuvre.

S'il est désormais admis que les mécanismes de conversion de dette comme les C2D ne sont pas un outil pour traiter la question de la soutenabilité de la dette, il est important de tirer les leçons de ce mécanisme au regard d'autres modalités de déploiement de l'APD française.

Répartition des montants des C2D par pays



Source :
Présentation d'Adrien Massebieau,
adjoint au chef de bureau Afrique subsaharienne, coopération monétaire et AFD, DGT

³ Bolivie, Burundi, Ghana, Honduras, Libéria, Madagascar, Malawi, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Ouganda, Rwanda, Tanzanie.

⁴ Note de la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (DGID) et de la Direction Générale du Trésor (DGT) : *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 DGCID, DG Trésor, AFD, *Contrats de désendettement et de développement (C2D) : Rénovation 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).

S'il existe bel et bien un **mécanisme C2D**, il convient d'utiliser l'expression C2D au pluriel. Comme le montre le graphique ci-contre, il existe en effet huit C2D « allégés », huit C2D « normaux », et deux C2D « hors normes » (Cameroun et Côte d'Ivoire concentrant plus de 80 % des montants refinancés).

Le mécanisme C2D représente un montant total de près de 5,2 Mds EUR pour 18 pays bénéficiaires et 38 contrats de tailles variables d'un pays à l'autre.

	Contrat C2D en million d'EUR	
Le plus petit	2,6	Nicaragua
Le plus important	1 144,50	Côte d'Ivoire C2D3
Moyenne	164,2	
Médiane	25,2	

La Côte d'Ivoire et le Cameroun représentent à eux seuls 83 % du total du dispositif C2D.

S'il est important de faire le bilan des leçons apprises 25 ans après la mise en place des C2D, il convient également de rappeler le contexte de résurgence du surendettement observé dans une grande partie des pays du Sud⁵.

En effet, en 2024, la crise de la dette du Sud n'est plus un risque mais une réalité très tangible. L'augmentation des paiements de la dette diminue fortement la capacité des gouvernements à fournir des services publics essentiels et à lutter contre la crise climatique. Le service de la dette, y compris les paiements de la dette intérieure et extérieure, absorbe en moyenne 38 % des recettes budgétaires et 30 % des dépenses dans l'ensemble des pays du Sud. En Afrique, ces chiffres atteignent 54 % des recettes et 40 % des dépenses, selon un rapport de *Debt Service Watch*⁶. Ces chiffres représentent plus du double des niveaux auxquels étaient confrontés les pays à faible revenu avant l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTe) et l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) des années 1990. Ils sont également légèrement supérieurs à ceux payés par les pays d'Amérique latine et des Caraïbes (ALC) avant le plan Brady dans les années 1980⁷.

D'après la Banque mondiale, en 2022, les flux nets de la dette totale (décaissements de prêts moins

remboursements de capital) vers les pays à revenu faible et intermédiaire (PRFI) sont devenus négatifs pour la première fois depuis 2015. Cette tendance s'est poursuivie en 2023, les pays à revenus intermédiaires de la tranche inférieure ayant payé 100 milliards de dollars de plus sur leurs emprunts extérieurs qu'ils n'en ont reçu sous forme de nouveaux prêts à long terme, principalement en raison de la rétractation des prêts chinois et privés. Depuis mars 2023, aucun pays à faible revenu n'a été en mesure d'émettre des obligations et, avec des taux d'intérêts très élevés⁸, ceux qui parviennent à accéder aux marchés, tels que le Kenya, sont susceptibles d'être confrontés à des taux d'intérêt à deux chiffres.

Alors que les prêts bilatéraux et privés diminuent, les banques multilatérales de développement et le FMI augmentent leurs prêts. En l'absence d'autres instruments, les prêts multilatéraux seront probablement utilisés pour rembourser les créanciers privés ainsi que les créanciers bilatéraux tels que la Chine. Comme par le passé, nous assisterons probablement dans les années à venir à une augmentation du nombre de pays confrontés à des problèmes de remboursement des dettes multilatérales. Cette situation est problématique étant donné que ni le FMI, ni la Banque mondiale, ni les autres banques multilatérales de développement (BMD) ne participent aux restructurations de la dette.

⁵ Les éléments développés sont repris d'un article de Iolanda Fresnillo, responsable de la politique et du plaidoyer d'Eurodad pour la justice en matière de dette. « La justice de la dette en 2024 : défis et perspectives dans une crise de la dette généralisée », Iolanda Fresnillo, Eurodad, Février 2024. <https://dette-developpement.org/La-justice-de-la-dette-en-2024-defis-et-perspectives-dans-une-crise-de-la-dette>

⁶ « Une crise mondiale de la dette sans précédent. Des nouvelles données provenant de debt service watch », Development Finance International avec AFRODAD, Debt Justice, Erlassjahr, EURODAD, LATINDADD and Norwegian Church Aid, Octobre 2023. https://development-finance.org/files/Debt_Service_Watch_Briefing_FR_10.10.23.pdf

⁷ « A Nordic initiative to resolve the new debt crisis », Norwegian Church Alliance, Matthew Martin avec David Waddock, Debt Relief International, Septembre 2022. <https://www.kirkensnodhjelp.no/contentassets/c1403acd5da84d39a120090004899173/a-nordic-solution-to-the-new-debt-crisis-sep22.pdf>

⁸ « Pourquoi les États africains recommencent à lever de la dette », RFI, 14/02/2024. <https://www.rfi.fr/fr/podcasts/aujourd'hui-l-%C3%A9conomie/20240214-pourquoi-les-%C3%A9tats-africains-recommencent-%C3%A0-lever-de-la-dette>

C'est dans ce contexte global que l'instrument des mécanismes de conversion de dette, bien qu'il ne soit pas nouveau, fait l'objet d'une attention croissante dans les forums internationaux sur le développement et en particulier les « échanges dette-nature » (*debt for nature swap*), qui sont des transactions portant sur des créances privées. Si ces instruments ne sont plus considérés comme des outils pour lutter contre l'insoutenabilité de la dette des pays du Sud mais pour dégager des ressources supplémentaires, il apparaît nécessaire d'examiner l'expérience française en matière de conversion de dette pour tirer les leçons et signaler quelques limites de ces instruments, rendant encore plus complexe les restructurations de dette avec les pays qui en auront besoin à l'avenir. En effet, selon le FMI et la Banque Mondiale dans une note publiée en août 2024⁹, les swaps « ne sont généralement pas appropriés lorsque la situation de la dette d'un pays est telle qu'une restructuration complète et profonde de la dette est probablement nécessaire pour rétablir la viabilité. Ces transactions pourraient constituer un obstacle à la restructuration de la dette, plutôt qu'une aide dans ces situations ».

Une revue d'expert a été annoncée par la France lors de la COP 28, avec la Colombie et le Kenya, dans le cadre du suivi du Sommet pour un Nouveau Pacte financier mondial organisé en juin 2023 à Paris et de la mise en œuvre du Pacte de Paris pour les peuples et la planète (4P). Elle examinera les réformes nécessaires au niveau national et international pour assurer la viabilité de la dette des pays du Sud cherchant à accroître les investissements pour réaliser une transition durable.

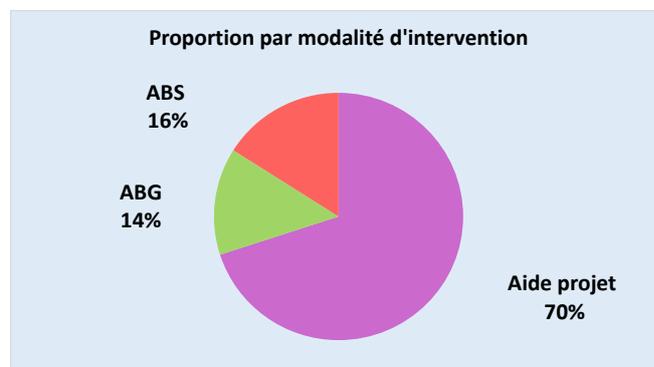
⁹ « En outre, compte tenu de leur taille relativement limitée, les *swaps* ne seraient probablement pas suffisants pour contribuer de manière significative au rétablissement de la viabilité de la dette d'un pays confronté à un problème de solvabilité. En outre, l'affectation des dépenses associée à un *swap* accroît la rigidité budgétaire au moment où les pays procèdent généralement à une réduction significative de leurs dépenses, ce qui risque de compliquer les efforts d'assainissement. Les *swaps* peuvent également détourner l'attention des décideurs politiques des sources réelles du surendettement et retarder la mise en place de politiques opportunes visant à restaurer un cadre macroéconomique adéquat. En ce qui concerne le processus de restructuration, un échange avec un ou quelques créanciers compliquerait la coordination des créanciers et le partage des charges. En cas de défaillance sur la nouvelle dette émise dans le cadre d'un échange de rachat, les gains financiers réalisés grâce à l'échange deviennent largement inutiles. » « *Debt for development swaps: an approach framework* », Banque Mondiale, FMI, août 2024. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2024/08/05/Debt-for-Development-Swaps-An-Approach-Framework-553146>

1. Quel développement dans le cadre des C2D ?

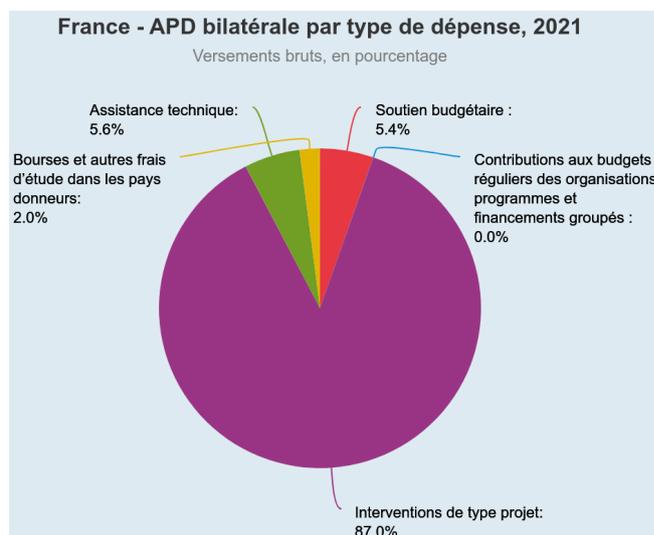
Les C2D étant un mécanisme différent des modalités d'intervention « traditionnelles » de l'APD française, quel bilan peut-on en faire en comparaison de ces autres modalités d'intervention en termes de développement des pays bénéficiaires ?

À l'origine, les C2D visaient à promouvoir, entre autres choses, les modalités « 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 »¹⁰. Cet engagement permettait en principe de réduire les délais de décaissement et d'augmenter les capacités d'absorption. Le mécanisme s'inscrivait ainsi dans le prolongement de la Déclaration de Paris (2005) sur l'efficacité de l'aide, qui réaffirmait les objectifs d'harmonisation des procédures entre donateurs, d'alignement sur les priorités des politiques nationales et d'appropriation par les pays bénéficiaires¹¹. Or, les données de la DGT montrent que les C2D ont principalement eu recours à l'aide projet (70 %), beaucoup moins à l'aide budgétaire globale (14 %) ou sectorielle (16 %), en particulier pour les C2D les plus importants (Côte d'Ivoire et Cameroun) qui font augmenter statiquement la part d'aide-projet global dans les C2D (ces deux pays représentant 83 % des montants refinancés)¹².

En comparaison, en 2021, parmi toute l'APD française, 81 % représentait de l'aide projet (voir graphique en bas à droite). Ainsi, si les C2D ont eu donc moins recours, proportionnellement, à l'aide projet que l'APD française de manière générale, il reste pertinent d'analyser les conséquences du recours à ces différentes modalités d'aide au regard des principes d'efficacité de l'aide (appropriation, alignement et harmonisation de l'aide, etc.) et plus largement d'interroger la vision du développement qui a été promue via les C2D.



Source : Direction Générale du Trésor, 2024.

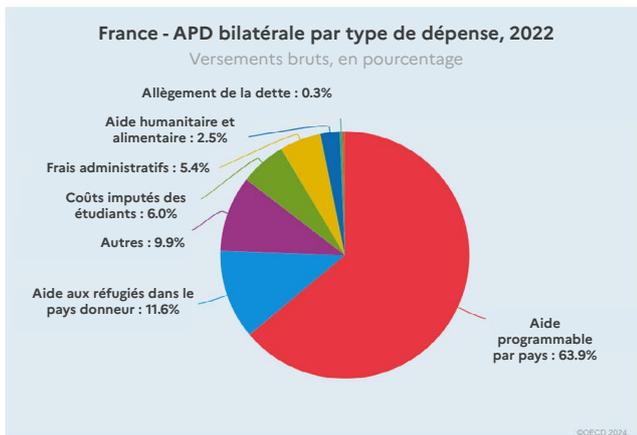


Source : OCDE

¹⁰ « Contrats de désendettement et de développement (C2D) : Rénovation des modalités de mise en œuvre. Note pour le conseil de surveillance de l'AFD du 29 juin 2006 » DGCID, DG Trésor, AFD, 2006. https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/20120726 - C2D - doctrine_d_emploi_revisee - version_France_Diplo_cle09fc82.pdf.

¹¹ La Déclaration de Paris a été approuvée en 2005 par les donateurs et les gouvernements bénéficiaires lors du deuxième Forum de haut-niveau sur l'efficacité de l'aide. Celle-ci se concentre sur cinq principes : l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle.

¹² « Les contrats de désendettement et de développement : Bilan d'un mécanisme français de conversion de dette », Plateforme Française Dette et Développement, Janvier 2022.



Source : OCDE, 2024¹³

Aide budgétaire versus aide projet

Jusque dans les années 80, les bailleurs ont souvent préféré mobiliser des financements dans les pays bénéficiaires au travers de l'aide projet, considérée comme un moyen rapide de transférer du capital et de minimiser le risque de malversation dans les pays dans lesquels la gouvernance paraissait insuffisante. Cette modalité d'intervention apporte également une meilleure visibilité sur l'utilisation des montants décaissés et contribue à faciliter l'évaluation de l'aide, l'évaluation ex-post d'un projet permettant plus facilement d'en valider ou non l'efficacité qu'une analyse macroéconomique pour une aide budgétaire. Cependant, l'aide projet présente également des désavantages : elle représente un coût d'agence élevé (bureaucratie élevée, préparation en amont et en aval) et participe à la création d'un système administratif parallèle, qui ne conduit pas à la formation des fonctionnaires locaux.

Dans les années 80, l'aide budgétaire a été identifiée comme nouvelle une modalité pertinente pour le financement du développement. Elle permet d'abord d'apporter un soutien financier, qui peut notamment permettre à l'État de mener une politique budgétaire contracyclique alors que la stabilité macroéconomique d'un pays est à la fois essentielle à son développement et à la mise en œuvre de projets qui bénéficieront plus largement au pays.

Si elle est plus difficilement « fléchable » sur des dépenses publiques spécifiques, l'aide budgétaire permet d'entamer un dialogue avec le pays bénéficiaire qui portera sur l'ensemble des politiques menées. Elle est également plus simple à mettre en œuvre et réduit le coût de mise en place. Mais ce mécanisme possède lui aussi des désavantages : il complexifie la réduction du risque fiduciaire dans un contexte de gouvernance affaiblie et son efficacité en termes de développement économique est plus difficilement quantifiable. Il est à noter aussi que, pour la société civile en particulier, l'aide budgétaire permet aussi le financement de politiques publiques à grande échelle, notamment par exemple en termes d'amélioration des services publics.

L'aide française en matière APD repose à la fois sur l'aide bilatérale et multilatérale et ces dispositifs incluent des dynamiques complémentaires en matière d'Aide projet et d'Appui budgétaire.¹⁴

¹³ OCDE (2024), Les profils de coopération au développement, OCDE, Éditions OCDE, 2024. https://www.oecd.org/fr/publications/les-profils-de-cooperation-au-developpement_5cd4ba84-fr/full-report/component-7.html#chapter-d1e3684-a4fc26c145

¹⁴ Intervention de M. Adrien Massebieau (adjoint au chef de bureau Afrique subsaharienne, coopération cométaire et AFD, DGT), deuxième réunion du groupe de travail du CNDSI, lundi 6 mai 2024.

A. Une externalisation de la maîtrise d'ouvrage dans des unités de coordination de projet au détriment du renforcement des administrations nationales et d'une appropriation de l'aide

L'une des conséquences de cette prépondérance de l'aide projet dans les C2D (même si moins importante que dans l'APD globale de la France) a été une externalisation de la maîtrise d'ouvrage pour les contrats les plus importants.

En effet, si la maîtrise d'ouvrage des projets financés par les C2D est officiellement placée sous la responsabilité des autorités locales, le contrôle très étroit exercé par l'AFD à chaque étape a incité les administrations des pays bénéficiaires à adapter leurs procédures et leurs modes opératoires. Ainsi, pour les contrats les plus importants, en particulier en Côte d'Ivoire, l'ampleur des financements, le recours majoritaire à l'aide projet et les procédures spécifiques imposées ont nécessité la mise en place d'une administration distincte, théoriquement intégrée aux ministères sectoriels concernés, mais qui fonctionne comme une administration distincte (unités de coordination de projet-UCP).

Cette situation a révélé des limites quant aux principes d'efficacité de l'aide en raison d'une dépendance accrue vis-à-vis de l'aide française, d'une fuite des compétences vers ces unités et du non-renforcement des administrations nationales.

RECOMMANDATIONS

- **limiter autant que possible la mise en œuvre de 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.**
- **Recourir en priorité à de l'aide sous forme d'appui budgétaire plutôt que de l'aide projet, d'autant plus lorsque les montants des prêts/dons sont importants, et quand les conditions d'absorption et de limite du risque fiduciaire le permettent 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.**

B. Un objectif de traçabilité des fonds atteint mais au prix de procédures pesantes

Les C2D ont été conçus pour garantir la traçabilité des refinancements, ce qui était d'ailleurs également une préoccupation pour de nombreuses organisations de la société civile (OSC) des pays concernés. Le constat est partagé entre autorités et société civile que cet objectif semble avoir été atteint.

Cependant, il l'a été au prix d'une emprise très forte de l'AFD sur le contrôle des procédures, souvent mal vécu par les administrations et les partenaires locaux. Cette « sécurisation » a d'ailleurs aussi pu servir de prétexte pour limiter l'aide budgétaire au profit de l'aide projet, expliquant la part majoritaire de l'aide projet.

C. Un alignement et une appropriation par les stratégies nationales de développement ?

Les C2D sont un engagement additionnel à l'initiative PPTE. Leur mise en œuvre dépend donc de son calendrier et des conditions fixées pour en bénéficier (appelées points d'achèvement). Comme le rappelle la *Revue de la politique du C2D*¹⁵, « les documents de préparation et de définition des C2D mentionnent systématiquement les stratégies de développement des pays concernés (le plus souvent un « document stratégique pour la réduction de la pauvreté » (DSRP) et les stratégies sectorielles qui en découlent » et qui était une condition pour bénéficier de l'IPTE en plus de la mise en œuvre d'un programme d'ajustement économique pendant une période « préliminaire ».

L'objectif d'inscrire les C2D dans les stratégies nationales de développement (DSRP et DCP) nationaux était présenté comme une garantie d'appropriation. Cependant, selon *La Revue de la politique du C2D*, une évaluation conjointe réalisée en 2017 pour le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), le MEF et l'AFD, ces DSRP :

- Sont des documents très généraux listant de très nombreux objectifs et actions sans priorisation, en en faisant selon les auteurs, un « catalogue surtout à destination des bailleurs où chacun peut trouver des justifications à son action ».

¹⁵ Revue de la politique du Contrat de désendettement et de développement (C2D) », Fabio d'Aversa et al. Février 2017. <https://www.afd.fr/fr/ressources/revue-de-la-politique-du-contrat-de-desendettement-et-de-developpement-c2d>

- Couvrent généralement les secteurs d'intervention privilégiés de l'AFD dans le pays bénéficiaire, qui peuvent donc être reconduits.

Tandis que « les DCP (i.e. français) tendent à couvrir l'ensemble des secteurs d'intervention des différents intervenants de l'aide française (MAEDI, AFD, coopération militaire, recherche) et font l'économie d'un travail sélectif sur les domaines prioritaires et les stratégies d'intervention ».

« 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 ».

Le C2D est un instrument de coopération qui démontre en revanche une forte appropriation même si le « niveau [...] semble moins lié aux modalités propres du dispositif qu'à la qualité des institutions et à l'attitude, plus ou moins volontariste, des pays bénéficiaires »¹⁶ en prenant les exemples de la Côte d'Ivoire et de la RDC. Une appropriation des C2D, qui passe par la construction du dispositif C2D, implique un dialogue de politique publique de haut niveau.

En effet, le pays bénéficiaire doit rembourser le montant dû à échéance avant que le montant soit réinvesti dans le pays. Le pays bénéficiaire est donc particulièrement regardant sur la nature des dépenses ainsi que ses modalités. À cet égard, les C2D, échappent à la logique d'offre selon laquelle un pays du Sud ne refuserait pas un projet en dons qui lui serait proposé par un bailleur, alors même que ce dernier ne correspond pas à ses besoins réels ou ses priorités stratégiques. Le C2D, en raison de l'effort de trésorerie qu'il constitue pour le bénéficiaire, implique de facto une appropriation forte. C'était d'ailleurs un constat de la revue de la mise en œuvre des C2D¹⁷ soulignant toutefois que « l'appropriation au niveau des projets [en comparaison au niveau des secteurs] est plus variable, limitée au champ d'intervention du projet et à ses acteurs, avec une implication a minima des autorités nationale ».

RECOMMANDATION

- **Accompagner les autorités et sociétés civiles locales des pays bénéficiaires pour penser la pérennité des programmes financés dès le début du processus et promouvoir la continuité des projets C2D.**

D. Coordination, harmonisation et réflexes bilatéraux dans le cadre des C2D

Selon l'évaluation du premier C2D du Mozambique¹⁸, la spécificité et les circuits de financement et de gestion particuliers inscrivent les C2D « en dehors des efforts de coordination et d'harmonisation », avec les acteurs de la coopération au développement confrontés aux mêmes risques fiduciaires, enjeux de transparence, traçabilité et redevabilité.

De manière plus générale, selon La Revue de la politique du C2D, ce mécanisme a été « globalement performant » sur l'harmonisation entre les bailleurs. Dans huit pays, les C2D se sont intégrés dans 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.).

Il est à noter ici que les efforts de coordination et d'harmonisation ont été d'autant plus importants que le montant du C2D était faible et la coopération française moins active. Là où la position française est historiquement plus forte et où le volume des C2D est plus important, les réflexes bilatéraux ont pu prendre le dessus avec une concertation peu formalisée, un leadership revendiqué de la France et une place prépondérante accordée à l'aide projet qui ne favorise pas les démarches d'harmonisation.

RECOMMANDATION

- **Privilégier l'intégration des fonds issus de conversions à des instances et/ou des programmes multi-bailleurs plutôt que des seuls mécanismes bilatéraux pour une meilleure harmonisation et alignement de l'aide.**

¹⁶ Revue de la politique du Contrat de désendettement et de développement (C2D) », Fabio d'Aversa et al. Février 2017. <https://www.afd.fr/fr/ressources/revue-de-la-politique-du-contrat-de-desendettement-et-de-developpement-c2d>

¹⁷ « Le C2D concourt également à la modernisation de l'APD française et de ses outils, en permettant particulièrement une plus grande appropriation et une responsabilisation des pays bénéficiaires en inscrivant l'aide apportée dans les stratégies nationales. Cette appropriation se fait notamment à travers un dialogue politique soutenu avec les pays bénéficiaires pour s'accorder sur la façon dont les fonds reversés seront déployés ». Revue de la politique du contrat de désendettement et de développement (C2D) – synthèse. Page 8 (2016). file:///C:/Users/m.paris/Downloads/Synth_C3_A8se_20Revue_20C2D.pdf

¹⁸ « Évaluation du contrat de désendettement et de développement (C2D) Mozambique », R. Barradas, A. Deshormes, M. Raffinot, MAE, 2006. <https://www.iram-fr.org/ouverturepdf.php?file=155.pdf>

E. Une prévisibilité accrue des financements par rapport à l'APD « classique », mais limitée par la solvabilité du pays bénéficiaire

Par rapport aux instruments classiques de l'APD, **les C2D ont été sans équivalent pour la prévisibilité des financements disponibles**. La sanctuarisation des fonds sur plusieurs années a permis la mise en œuvre de projets et programmes d'envergure. L'allongement de la durée des contrats a contribué à accroître cette capacité de programmation. Selon *La Revue de la politique du C2D*, « cette prévisibilité représente un des principaux atouts du dispositif pour les autorités nationales et les opérateurs de terrain ».

Cependant, le réendettement actuel des pays du Sud change l'appréciation sur ce point ces dernières années et notamment depuis la pandémie de Covid-19 et l'invasion russe en Ukraine. La prévisibilité repose sur les efforts du pays bénéficiaire et sur sa capacité à respecter, sur la durée, ses échéances de remboursement. Si la question de la solvabilité a été traitée au début du mécanisme via l'IPPTE, en revanche, dans les années suivant cette restructuration, en cas de problème de solvabilité du pays bénéficiaire, un arrêt des (re)financements peut s'imposer. Cela a notamment été le cas lorsque l'Initiative de suspension du service de la dette (ISSD) a été mise en place en 2020 pour répondre à la pandémie de Covid-19. Ainsi, cette prévisibilité des financements, point fort du dispositif et avantage par rapport aux modalités d'intervention plus traditionnelles de l'APD, repose en partie sur la capacité du pays à pouvoir rembourser à échéance régulière et donc sa solvabilité.

RECOMMANDATION

- **Dans le cadre des dispositifs de conversion de dette, prendre en compte la solvabilité globale du débiteur, au début du processus (comme cela a été le cas pour les C2D avec l'adossement à l'initiative PPTE), mais aussi durant tout le déroulement du mécanisme.**

F. La rapidité des décaissements et les modèles de développement

La nécessité de décaissements rapides s'est imposée aux autorités françaises, dès le début, comme un **enjeu d'acceptabilité du mécanisme** afin d'ajuster les décaissements au rythme des refinancements selon l'AFD¹⁹.

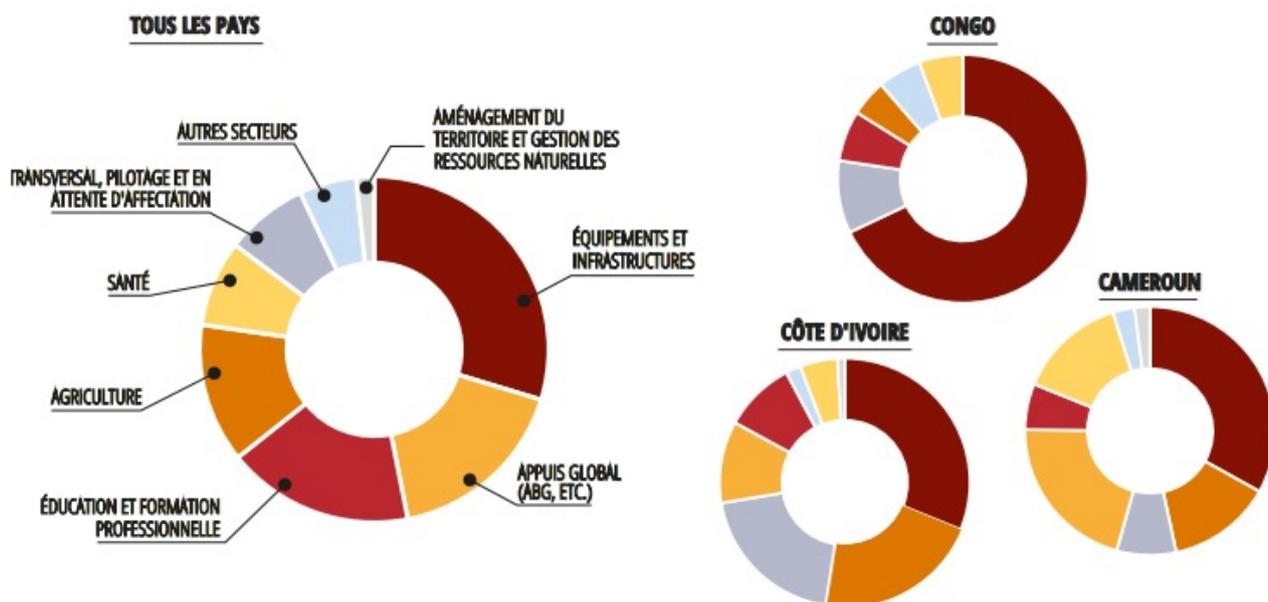
De plus, le versement des dons sur le compte dans le pays bénéficiaire se fait généralement dans un délai court. Or, leur décaissement effectif pour le financement des projets/programmes est généralement beaucoup plus long en raison du temps d'instruction des dossiers et des avis de non-objection (ANO), des capacités de mise en œuvre dans le pays, etc. Si cela peut présenter l'avantage de pérenniser les ressources même en cas d'absence de décaissement, cela a également pu entraîner une accumulation de « réserves » sur les comptes des Banques centrales et, parfois, des choix d'affectation dictés par la nécessité d'un décaissement rapide.

À défaut d'un recours plus systématique à l'aide budgétaire, la rapidité des décaissements est donc devenue un objectif et un critère d'affectation. Cela a eu pour conséquences l'orientation « *de facto* sur des secteurs aux réalisations plus facilement maîtrisables (comme le secteur des infrastructures par exemple), tout en mettant en œuvre des moyens financiers importants²⁰ ». Comme le souligne *La Revue de la politique du C2D*, cette pratique « soulève potentiellement la question de la pertinence de certains choix sectoriels [aux] réalisations plus facilement maîtrisables, mais [...] pas toujours les plus prioritaires au regard des objectifs et principes de doctrine du C2D ou du pays partenaire ». Une pertinence qui pourrait être améliorée par des évaluations ex ante de l'adéquation de ces projets d'infrastructure aux besoins actuels et futurs et de leur soutenabilité budgétaire et par de meilleures consultations de la société civile locale et des populations impactées par ces infrastructures. De plus, 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 ».

¹⁹ « 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 », AFD, Direction des opérations, Mai 2003. <https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Bilan.pdf>

²⁰ *Revue de la politique du C2D*, 2017.

Répartition des fonds C2D par secteurs d'intervention²¹



Source : « Les contrats de désendettement et de développement : Bilan d'un mécanisme français de conversion de dette », Plateforme Française Dette et Développement, Janvier 2022.

²¹ Montants approuvés pour les C2D signés avant fin 2014, montants prévisionnels pour les 2nd C2D ivoirien, congolais et guinéen et pour le 3^{ème} 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.

Au-delà des grandes masses d'affectation sectorielles et du « paradigme des infrastructures », **se pose aussi la question des modèles de développement sous-tendus par les projets.**

Par exemple, selon un rapport d'Action contre la Faim, d'Oxfam et du CCFD-Terre Solidaire, en 2021²², le « Programme Filières agricoles durables de Côte d'Ivoire (FADCI) », (financé à hauteur de 77 millions d'euros par le C2D) a été une occasion manquée de promouvoir une transition agroécologique dans le pays. Ailleurs, en Guinée par exemple, la stratégie de formation professionnelle agricole a impacté le type d'agriculture portée à l'avenir.

Cependant, ces questions n'ont pas pu être débattues publiquement et les pouvoirs publics n'ont pas laissé aux sociétés civiles la possibilité d'intervenir sur la définition des politiques et les choix d'affectation. Le chapitre 3 du présent rapport sera consacré à l'association de la société civile au dispositif C2D.

RECOMMANDATIONS

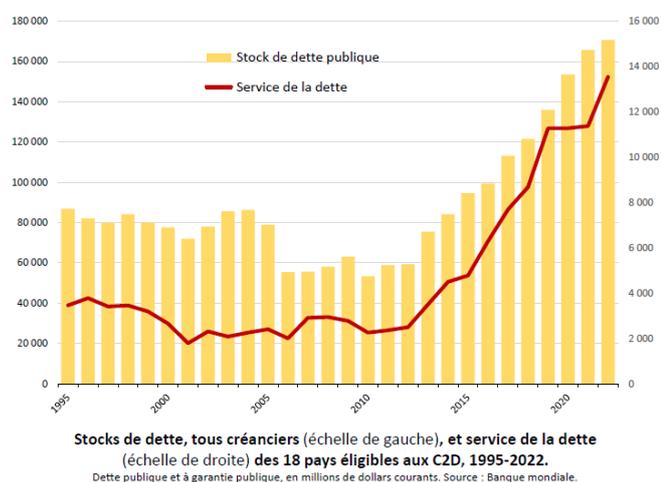
- **Discuter des orientations et des choix d'affectation des fonds des C2D dans le cadre d'un débat ouvert et transparent incluant la société civile dans un rôle avant tout consultatif.**
- **Accorder une plus grande attention au renforcement de l'état de droit dans les pays bénéficiaires et au contrôle démocratique de la bonne utilisation des fonds par les parlementaires, la société civile et les institutions de contrôle.**
- **Définir précisément, en amont (via une formalisation par les autorités parties prenantes et/ou une composante dans les contrats signés entre autorités) la place, le rôle et les modalités d'intervention des OSC dans le dispositif de conversion, en lui garantissant indépendance et capacité à peser sur les orientations dès les premières discussions des contrats jusqu'au suivi des projets sur le terrain.**

²² « Une recette à la française. Une pincée d'agroécologie pour une louche d'agro-industrie », ACF, Oxfam, CCFD-Terre Solidaire, Février 2021. https://www.oxfamfrance.org/app/uploads/2021/02/AGRO_Rapport_09022021.pdf

2. Quel désendettement dans le cadre des C2D ?

Une conversion de dette fait suite à une restructuration de dette. C'est cette restructuration qui a pour objectif le retour à une dette jugée soutenable. Cependant, pour la société civile, le désendettement des pays concernés était une priorité de ces C2D alors que les autorités françaises considèrent que le désendettement a été assuré par l'initiative PPTE et que le mécanisme C2D avait surtout pour objectif de dégager des ressources additionnelles d'APD pour financer le développement des pays.

Partant de ce constat de vision divergente sur l'objectif des C2D, il convient tout de même ici de **faire un bilan du désendettement des pays pendant la période d'application des C2D.**



A. Le « coût » de l'adossement à l'initiative PPTE

Généralement, suite à un traitement de stock de dette, un reliquat de créances APD subsiste. Les pays du G7 se sont engagés à annuler entièrement ce reliquat sur la base d'un effort bilatéral additionnel, au-delà de PPTE. Si tous les pays du G7 ont réalisé des annulations sèches pour mettre en œuvre cet engagement, la France a décidé de mettre en œuvre des conversions de dette. Il s'agit de l'origine des C2D.

En théorie, l'initiative PPTE a été conçue de manière à ce que les pays qui débutent le processus (atteinte du point de décision) bénéficient d'un traitement de flux (restructuration du service de la dette : principal, arriérés et intérêts) jusqu'à obtenir un traitement

de stock (annulations des différentes catégories de dette pour rendre la dette viable en fonction du niveau de séniorité, en commençant par le Non-APD) au point d'achèvement puis du traitement G7 additionnel – soit généralement une annulation de 100 % des créances APD et NAPD. Toutefois, le processus a pu déraiper dans certains pays – ceux qui n'ont pas réussi à respecter leurs engagements, qui ont connu des troubles internes notamment.

L'atteinte du point d'achèvement de l'IPPTE par les différents pays éligibles a été très variable dans le temps. En 2003, seul cinq pays avaient atteint le point d'achèvement (Mozambique, Ouganda, Bolivie, Tanzanie et Mauritanie). Par la suite, on observe une grande variabilité : Cameroun (2006), Congo (2010), Côte d'Ivoire (2012), Guinée et RDC (2013). Dans l'attente du point d'achèvement, l'initiative PPTE prévoit que le pays dont la dette est jugée insoutenable continue (en principe) de rembourser ses échéances.

Le montant global de l'effacement de dette à venir (au titre de l'IPPTE, tout comme au titre de son effort additionnel APD) en est donc réduit d'autant. Dès le milieu des années 2000, des demandes de sanctuarisation des remboursements des prêts APD dans l'attente du point d'achèvement ont été formulées par la société civile réunie dans la PFDD, afin que le montant total des effacements de dette ne soient pas réduits.

Cependant, cela a été refusé par la France en raison de son incompatibilité avec le fonctionnement de l'initiative PPTE, dans laquelle la France s'était engagée.

Entre 2000 et la date de l'atteinte de leur point d'achèvement, les pays éligibles ont remboursé 1,7 milliards d'euros (intérêt et capital) au titre de leurs créances APD vis-à-vis de la France²³. S'il ne s'agit pas de « pertes » pour les pays éligibles, dans la mesure où il s'agissait de sommes dues y compris les intérêts et arriérés et ne relèvent pas du fait de la France, cette somme s'explique par la construction même du mécanisme PPTE auquel les C2D étaient adossés.

RECOMMANDATION

- **Mener un travail de comparaison des résultats des C2D avec ceux des annulations de dette de créances d'APD effectuées en complément de l'IPPTE**

²³ 429 millions d'euros de remboursements pour le Cameroun, 322 millions pour le Congo, 172 millions pour la Guinée et 292 millions pour la RDC.

par les autres pays du G7, en termes de financement du développement des pays concernés. Ce travail pourrait être confié à l'AFD.

Le retard du cas ivoirien et l'augmentation du montant de dette à refinancer dans le cadre des C2D

De ce point de vue, le traitement de la Côte d'Ivoire est emblématique. En se basant sur le Rapport du Ministère des Finances présenté au Parlement sur les activités du FMI et de la Banque Mondiale en août 2000, on constate qu'au 31 décembre 1999, l'encours de créances d'APD de la Côte d'Ivoire est alors de 1,379 milliard d'euros. Cependant, 2,9 milliards d'euros ont été concernés par les trois différents C2D dans ce pays.

Le pays a atteint le point de décision de l'initiative PPTTE une première fois en 1998. Un premier traitement de flux a été réalisé en 1998. Un autre traitement de flux a été réalisé en 2002 dans le cadre de PPTTE – comme cela a pu être le cas lorsque les engagements n'ont été qu'en partie respectés. Les créanciers ont essayé d'appliquer le processus avec flexibilité lorsque cela était possible. Mais, par la suite, le traitement PPTTE a dérapé du fait de la crise politique survenue dans le pays. Il n'a pu reprendre qu'en 2009. Lors de cette période transitoire, les accords de restructuration avaient expiré, le service de la dette était à nouveau dû. Le pays n'a ensuite atteint le point d'achèvement qu'en 2012.

De cette situation a résulté une augmentation du stock de la dette due par la Côte d'Ivoire : (i) intégration des intérêts lors d'un traitement de flux, (ii) intégration des intérêts en arriéré lors des traitements successifs ; (iii) intérêts de retard générés par des arriérés prolongés.

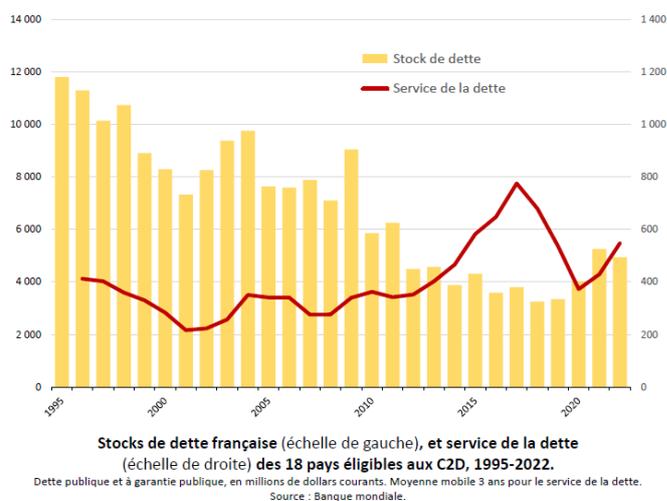
Cette augmentation du stock a été substantielle, mais il s'agit d'un cas particulier, du fait de la longueur de la période transitoire et de montant du stock (élevé) dû à la France (les intérêts générés ont donc été proportionnels).

Cette augmentation du stock a été substantielle, mais il s'agit d'un cas particulier, du fait de la longueur de la période transitoire et de montant du stock (élevé) dû à la France (les intérêts générés ont donc été proportionnels).

B. Le réendettement des pays bénéficiant de C2D

Consécutivement à l'atteinte du point d'achèvement, les niveaux de soutenabilité de la dette sont systématiquement repassés au vert. Par la suite, l'endettement des pays du Sud - y compris des pays éligibles aux C2D - a de nouveau fortement augmenté au début des années 2010 (doublement du stock de dette par rapport au début des années 2000 et triplement du service de la dette). Il n'y a pas eu de mécanisme ou de « doctrine » spécifiques de prévention du réendettement pour les pays éligibles au C2D. La politique de prêt aux pays éligibles aux C2D est soumise au « droit commun » de la « doctrine Lagarde », qui interdit d'allouer des prêts souverains aux pays considérés par le FMI comme à risque élevé de surendettement.

Il est important cependant de noter que la France a une responsabilité marginale dans le réendettement de ces pays : on observe une baisse régulière du stock de créances sur les pays éligibles jusqu'à la fin des années 2010 ; la tendance est toutefois moins claire sur le service de la dette



Cette réduction du volume de créances ne concerne que les créances non APD (effet « annulations sèches » de PPTTE). Pour les pays éligibles, une augmentation régulière du volume de créances APD a été constatée depuis le début des années 2010 (3,7 milliards d'euros de créances APD sur les pays éligibles à fin 1999, 5 milliards aujourd'hui). C'est aussi une conséquence mécanique du retour à des niveaux d'endettement soutenables : la capacité d'endettement augmente. 10 pays éligibles aux C2D sur 18 ont aujourd'hui un stock de dette APD vis-à-vis de la France plus élevé qu'il ne l'était au lancement de l'initiative PPTTE. Selon Olivier Blamangin, consultant pour la PFDD, ces chiffres montrent l'utilité d'un débat sur la question de la prévention du réendettement.

Une fois le point d'achèvement atteint, on a observé une quasi-suspension des nouveaux crédits APD jusqu'en 2013 (sauf pour le Ghana). À partir de 2014, une nouvelle politique de prêts d'APD aux pays éligibles s'est mise en place (reprise des prêts au Cameroun, au Mozambique et à la Tanzanie, puis Côte d'Ivoire et Ouganda à partir de 2018). Des décaissements importants de prêts d'APD ont été réalisés alors que les pays éligibles étaient considérés par le FMI comme à risque modéré ou élevé de surendettement, voire en situation de défaut de paiement.

Ce constat interroge selon M. Blamangin les modalités de mise en œuvre et la pertinence de la doctrine Lagarde (récemment renommée doctrine Le Maire). Cependant, il n'y a pas de statistique du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE sur le caractère souverain ou non souverain de ces prêts qui permettrait de distinguer les dérogations à la doctrine Lagarde. En effet, une partie de ces prêts sont en conformité avec la doctrine qui limite exclusivement les prêts souverains d'APD (et non les prêts non souverains).

Par exemple, sur le terrain, les OSC françaises et camerounaises ont constaté qu'à partir de la fin de l'année 2023, au Cameroun, pays concerné par la doctrine Lagarde, des projets bénéficiant de fonds C2D ont été financés également par des prêts souverains supplémentaires suite à des dérogations du Ministère de l'Économie et des Finances. L'AFD a confirmé que des prêts, pour cinq projets différents, étaient bien venus compléter des fonds C2D, à hauteur de 310 millions d'euros, dont un prêt de 100 millions d'euros pour le projet du pont sur le Wouri. Ces prêts ont été signés avant que le Cameroun ne soit en risque de surendettement, entre 2011 et 2014.

Ce sujet a été l'un des points principaux d'attention portés par la société civile française et camerounaise lors du dernier COS afin que les C2D ne servent pas de levier de réendettement des pays auprès de la France via des prêts d'APD venant compléter les financements des projets C2D (information non accessible en ligne de l'origine des financements projet par projet) et à terme de décrédibiliser un mécanisme C2D, au risque de le voir devenir un « contrat de réendettement et de développement »²⁴.

RECOMMANDATION

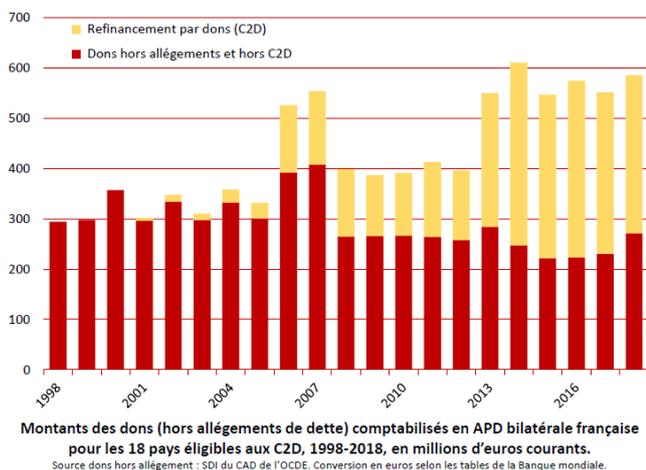
- **Mettre en œuvre des mécanismes de transparence publics et facilement accessibles relatifs à l'origine des créances annulées et à la manière dont les dettes ont pu s'accumuler. Garantir un accès à l'information et une transparence totale sur l'utilisation des fonds tout au long du processus à l'échelle de chaque projet et non uniquement au niveau de l'enveloppe globale du C2D.**

C. Un principe d'additionnalité globalement respecté

La France s'était en effet engagée à ce que le traitement de dettes ne se substitue pas à l'APD versée aux bénéficiaires par d'autres canaux, mais à ce qu'il soit additionnel.

Il est difficile d'établir un bilan clair et précis car il conviendrait de :

- S'entendre sur la nature des flux qui doivent s'additionner (dons, total de l'APD nette ou ensemble des flux bruts ?)
- S'entendre sur l'échelle d'analyse : additionnalité pays par pays, pour un ensemble de pays bénéficiaires des C2D ou pour la totalité des pays bénéficiaires de l'APD ?
- S'entendre sur la période de référence alors que la volatilité de l'APD par pays ou groupe de pays est grande : par exemple, dans les pays où l'AFD avait une forte activité de prêts souverains tels que le Cameroun, les nouveaux prêts – et donc le montant de l'APD – ont tendance à baisser pendant la période intérimaire de l'initiative PPTE, avant la signature du premier C2D.
- Pouvoir isoler des mécanismes de type C2D des évolutions structurelles hors C2D, telles que la baisse tendancielle de l'APD ou les réorientations géographiques.



Avant 2005, on constate une baisse des dons, détachée du mécanisme C2D. Il est possible de conclure que les C2D ont joué un rôle d'amortisseur à la baisse importante des dons au sein de l'APD française entre 2008 et 2015, sans totalement la neutraliser. En examinant les 18 pays concernés par le refinancement par dons et en étudiant les dons affectés à ces pays, on constate que le refinancement par dons représente un volume globalement additionnel à l'échelle des pays éligibles. L'effet de substitution, pour autant qu'il y ait un sens de le mesurer au niveau national, est donc limité pour les pays éligibles (les dons hors C2D et hors annulations se maintiennent au-dessus de 300 millions d'euros jusqu'en 2007, puis baissent autour de 250 millions après 2008). Ces effets sont contrastés dans le temps et en fonction des pays : les C2D ont eu peu d'impact sur le volume d'APD hors C2D en Guinée et en Mauritanie, alors qu'au Mozambique, on a assisté à une baisse significative des dons après la signature du premier C2D. Les C2D se seraient substitués à l'APD antérieure, les nouveaux prêts ayant presque été totalement suspendus. La reprise des prêts d'APD à partir du début des années 2010 accroît les flux annuels de nouveaux financements, à des niveaux moyens supérieurs à ce qu'ils étaient avant la signature du premier C2D, mais les dons ne retrouvent jamais leur niveau des années 1990. L'additionnalité est plus marquée avec le Cameroun : les volumes moyens d'aide hors C2D ont été réduits de moitié après la signature du premier contrat, suite à la suspension des nouveaux prêts concessionnels. Les prêts reprennent après 2012 à un rythme soutenu sans jamais retrouver leur niveau antérieur.

En conclusion, la société civile et les autorités se félicitent que l'ambition d'additionnalité a été plutôt respectée, malgré des différences selon les pays, permettant ainsi une non-substitution de l'aide manquante par des prêts non-concessionnels auprès d'autres bailleurs. Ainsi, près de 4 milliards d'euros d'APD ont été dégagés de manière additionnelle à l'APD classique.

D. Les leçons à tirer des C2D en matière de conversion de dette dans un contexte de réendettement des pays du Sud et de généralisation des conversions de dette

Pour la société civile, la réémergence des mécanismes de conversion de dette ne doit pas détourner l'attention de la nécessité urgente :

- **D'annuler la dette des pays en faisant la demande ;**
- **De fournir un financement climatique sans dette ;**
- **De porter les réformes nécessaires de l'architecture financière internationale de la dette** dont l'établissement, dans le cadre des Nations Unies, d'un espace multilatéral équitable, global et transparent pour la résolution des crises de la dette.

Les C2D ne sont pas les premiers instruments de restructuration conditionnés à des investissements dans des programmes de développement et de lutte contre la pauvreté. Après un premier succès des « *debt swaps* » (rachats de créances aux prêteurs, généralement avec une décote, par une ONG ou un consortium par exemple) dans les années 1990, on assiste aujourd'hui à un retour de ces « *debt swaps* » dans les discussions internationales, rendant d'autant plus pertinent le travail de bilan des C2D.

La Suisse, l'Italie, la Belgique et la Finlande ont mis en place des fonds de contrepartie, dans lesquels le pays bénéficiaire verse, selon un échéancier, des montants correspondant à tout ou partie des créances annulées et viennent financer des projets. La France a aussi expérimenté des conversions de dette avec des pays non PPTe (Gabon, Tunisie – pour des projets santé et éducation à la technologie, ou encore Cuba pour des projets d'infrastructures).

Tous ces mécanismes sont confrontés aux mêmes problèmes de coûts de gestion, d'appropriation par le pays bénéficiaire, de définition des priorités d'affectation, etc. Mais 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 rachats de dette ou versements sur des fonds de contrepartie se font généralement en monnaie locale, sans transferts internationaux pesant sur la balance des paiements.

- L'absence de décote sur le remboursement en capital et même le paiement des intérêts.
- Le maintien d'un lien contractuel, donc d'« un moyen de pression sur le pays débiteur »²⁵.
- La possibilité de suspendre le dispositif, au cours du contrat si le débiteur ne peut satisfaire à ses obligations de remboursement ou entre deux contrats, pour des raisons budgétaires ou diplomatiques (exemple de la RDC).
- La diversité des modalités de mise en œuvre, de l'aide budgétaire globale (ABG) à l'aide projet, et diversité des secteurs d'affectation pour un même contrat (ces mécanismes ont généralement recours à l'aide projet sur un nombre limité de secteurs).

Ainsi, plusieurs points d'attention émergent quant à l'intégration des leçons apprises des C2D dans les discussions actuelles sur les *debt swaps* dans lesquelles la France est engagée, notamment dans la continuité du Pacte de Paris pour les Peuples et la Planète mais aussi dans le cadre du travail en cours entre la France, le Kenya et la Colombie sur les *debt for nature swaps*. En effet, si des conversions de dette bien conçues (transparence, participation de la société civile et des communautés concernées, origine claire des créances, réduction des coûts et intermédiaires financiers, etc.) peuvent jouer un rôle dans la mobilisation de ressources supplémentaires pour financer les objectifs de développement durable (ODD) ou la lutte contre le changement climatique, la situation de la dette de ces pays et les ressources pour le financement de leur développement ne peuvent être écartés des discussions.

Si l'on prend l'exemple des *debt for nature swaps* récents impliquant de nouvelles émissions d'obligations pour refinancer la dette existante, il est impératif de penser aux garde-fous possibles pour ne pas perpétuer la dépendance des pays à l'égard de la dette et des marchés financiers renforçant aussi la financiarisation du développement et du climat.

RECOMMANDATIONS

- **Concevoir les mécanismes de conversion comme des outils qui doivent contribuer au renforcement de la société civile du pays bénéficiaire, notamment via des processus de suivi indépendant, impliquant de mobiliser des moyens financiers spécifiques.**
- **Imposer des règles aux futurs instruments de conversions de dette impliquant des parties prenantes françaises (notamment des créanciers privés français) en termes d'association et de renforcement de la société civile, de respect des droits humains et d'encadrement des montages financiers pour que les fonds ne transitent pas par des pays considérés comme des paradis fiscaux.**

²⁵ Revue de la politique du C2D, F. d'Aversa, A. Bordreuil, D. Voizot et al., op. cit., 2017

3. Bilan de la participation de la société civile

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 civiles²⁶ ». Cet engagement, régulièrement réaffirmé, a toujours peiné 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 cinq pays²⁷ sur les 18 éligibles au mécanisme (où les montants des C2D sont les plus élevés). De plus, lorsque des projets de suivi indépendant (SI) par la société civile ont pu être mis en œuvre, 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 par des organisations de développement et syndicales locales. Cependant, dans le bilan réalisé par la PFDD en 2022²⁸, la presque totalité des acteurs partagent le constat que malgré les engagements initiaux de « pleine association » et sa participation aux Comités d'Orientations Stratégiques (COS), la société civile ne semble pas avoir pu peser sur l'orientation et les modalités de mise en œuvre des C2D.

Quel bilan aujourd'hui tirer de cette participation de la société civile dans les C2D en comparaison à celle dans l'aide hors C2D ? Quelle pérennité pour cette innovation de la coopération française et quelles limites ?

Il est à noter que la participation de la société civile fait également partie des critères d'harmonisation de l'aide en donnant en donnant aux citoyens les moyens de faire entendre leur voix en matière de développement, d'intégrer le processus décisionnel et de demander des comptes aux décideurs.

A. Les C2D comme innovation de l'APD par la promesse de la pleine association de la société civile dans le dispositif

Une promesse initiale a été faite par le gouvernement français dès l'annonce des C2D : les mettre en œuvre « en pleine association des sociétés civiles »²⁹. 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 » et il convenait « d'instaurer progressivement un nouvel état d'esprit dans la relation tripartite (État, bailleurs de fonds, société civile) » et « le C2D dev[ait] être un outil d'accompagnement de cette évolution »³⁰. Il est à noter que cette association de la société civile a été rendue possible que par la mise en place de C2D contrairement à l'option de l'« annulation sèche » décidée par les autres pays du G20.

D'un point de vue quantitatif, la société civile a été associée au processus, via sa présence au sein des instances de gouvernance, dans 5 des 18 pays éligibles (ceux dont les montants sont les plus élevés). Parmi ces cinq, les OSC sont contraintes de mener des plaidoyers constants pour ne pas être réduites à une participation formelle, sans moyens de contrôle.

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 (avec des représentants désignés par leurs pairs, au cours d'un processus organisé par la société civile, et non plus cooptés par les autorités des deux pays).

Lors du groupe de travail, le représentant de la société civile française au COS du C2D Congo, Jean-Jacques Guigon, a témoigné de l'engagement et de l'intérêt de la société civile à s'engager dans les processus de gouvernance aux côtés des principaux partenaires, tandis que les Ministères locaux pouvaient faire preuve d'une plus grande frilosité au regard d'une société civile souvent

²⁶ Premier ministre, « Communiqué sur les actions et les objectifs du CICID, 22 juin 2000 - <https://www.vie-publique.fr/discours/128460-communiqu-e-des-services-du-premier-ministre-en-date-du-22-juin-2000-su>.

²⁷ Cameroun, Congo, République Démocratique du Congo, Guinée et Côte d'Ivoire

²⁸ « Les contrats de désendettement et de développement : Bilan d'un mécanisme français de conversion de dette », Plateforme Française Dette et Développement, Janvier 2022. https://dette-developpement.org/IMG/pdf/pfdd_c2d_fr.pdf

²⁹ Premier ministre, « Communiqué sur les actions et les objectifs du CICID, 22 juin 2000 - <https://www.vie-publique.fr/discours/128460-communiqu-e-des-services-du-premier-ministre-en-date-du-22-juin-2000-su>.

³⁰ AFD, Direction des opérations, op. cit., mai 2003.

considérée comme appartenant à l'« opposition ». Cependant, le travail de médiation et d'échange réalisé dans le cadre du C2D a néanmoins permis de faire reculer les a priori. « Aujourd'hui, les échanges ont permis de faire progresser la reconnaissance de la société civile comme acteur de confiance pertinent, du fait de sa connaissance intime des problématiques terrain et dans le lien établi avec les populations locales ».

Exemple de bénéfice de l'association de la société civile au C2D

La mise en place du C2D « a contribué à l'efficacité des projets et à la promotion du dialogue citoyen. L'apport étant de pouvoir contribuer au devenir des acteurs et faire des partenariats afin d'œuvrer à la démocratie ».

Jean-Marc Bikoko, représentant de la société civile camerounaise au COS du C2D Cameroun

B. Historique de l'implication de la société civile dans le dispositif C2D

Dès l'annonce du dispositif en 2000, la PFDD avait signalé les premières limites du dispositif C2D selon elle : pas d'annulations sèches, limites d'IPPTE, conditionnalité, manque de transparence, non-respect de l'alignement, etc. Cependant, le choix a été fait par la société civile française de s'impliquer dans le dispositif vu comme un potentiel levier d'une plus grande participation de la société civile des pays concernés à la gouvernance des modalités de développement de leurs pays, en même temps qu'une opportunité de renforcement des sociétés civiles des pays du Sud.

Plusieurs étapes ont marqué cet engagement de la société civile, après un début marqué par une difficulté des pouvoirs publics à tenir leurs engagements de « pleine association » des sociétés civiles, comme le soulignait les premiers concernés ainsi que *La Revue politique des C2D* :

- L'engagement de renforcement des sociétés civiles se concrétise par la mise en œuvre de Programmes concertés pluri acteurs (PCPA) au Cameroun (2002), en Guinée (2006) et Congo (2007).
- Tournant en 2006 : Participation des sociétés civiles camerounaises et françaises au COS (organe politique des contrats) du C2D Cameroun.
- 2008-2009 : le financement du suivi indépendant est pris sur les fonds du C2D Cameroun (fonds dédiés) pour les

organisations de la société civile réunie dans la Plateforme d'Information et d'Action sur la Dette (PFIAD).

- 2012 : après six ans de plaidoyer (OSC françaises et africaines), le principe de la participation de la société civile est étendu aux autres C2D en négociation (Côte d'Ivoire, Guinée, Congo et RDC).
- Atelier de la société civile sur C2D octobre 2012 : les OSC françaises, camerounaises, ivoiriennes, guinéennes et de RDC conditionnent leur éventuelle participation à de futurs C2D à :
 - > Des garanties en matière de transparence et d'accès à l'information, pour que la société civile joue son rôle dans la définition des orientations.
 - > La mise en place d'un suivi indépendant dans chaque nouveau C2D.
 - > La reconnaissance du SI comme un processus participant au renforcement de la société civile.
 - > Le respect de l'indépendance de la société civile et à un mode de désignation de ses représentants par les pairs, « au sein de collectifs reconnus et actifs [...] sur les questions de dette ».
 - > Une feuille de route négociée pour définir le cadre et les missions du suivi indépendant.
- 2015 : Début du projet de la PFDD co-financé par l'AFD via le Département des Partenariats/Division Organisations de la société civile (DPA/OSC) (et coordonné par le CCFD-Terre Solidaire) pour le « renforcement de la mobilisation des sociétés civiles pour le suivi des contrats de désendettement et de développement » (se termine en avril 2025). Le Secrétaire d'État au développement de l'époque, Pascal Canfin, avait poussé pour un renforcement de la participation de la société civile dans le dispositif.

Les financements à destination de la société civile dans le cadre des C2D

À partir des années 2014-2015, des financements ont été mis en place : additionnels (i.e hors C2D) en France, et sur C2D dans les pays.

Le service DPA/OSC de l'AFD, sollicité par la Plateforme Dette et Développement (secrétariat assuré par le CCFD), a octroyé trois financements consécutifs :

- 1ère phase (2015 – 2018) – subvention de 263 000 € sur projet de 526 000 €
- 2ème phase (2018 – 2021) – subvention de 378 000 € sur projet de 631 000 €
- 3ème phase (2022 – 2025) – subvention de 300 000 € sur projet de 496 000 €

L'objectif était de renforcer les moyens d'agir de la société civile française et des sociétés civiles des 5 pays C2D sur les questions de dette et de suivi indépendant des C2D (RCI, Cameroun, Guinée, RDC et Congo). Au total, ce financement représente moins d'un million d'euros sur 10 ans, pour cinq pays. À noter que sur la 3ème phase, le suivi des C2D n'est plus le seul objectif du projet, le second objectif étant un plaidoyer général sur les questions de dette.

Parallèlement, des financements locaux ont été mis en place (pris sur le budget C2D). Localement, des financements sur les fonds du C2D (fonds études/pilotage/expertise) ont été octroyés, pour permettre à la société civile d'opérationnaliser un suivi indépendant et de participer aux rendez-vous de pilotage (CTB, COS éventuellement).

- Cameroun : forfait de 180 000 €/an, PFIAD et Centrale syndicale du secteur public
- Côte d'Ivoire : 266 000 €/an pour la Convention de la société civile ivoirienne (CSCI)
- Congo : suivi centré sur deux projets, montant total de 80 000 € (prestation aujourd'hui terminée)
- Guinée : 218 000 € sur 24 mois, puis 109 000 € sur 12 mois ; la PCUD, partenaire de la PFDD ayant été évincée par les autorités guinéennes, c'est aujourd'hui la Coalition nationale des organisations de la société civile guinéenne (CONASOC) qui assure le dialogue sur le C2D.

Il s'agit de deux pendants d'un même dispositif, deux financements complémentaires – français et locaux – censés se renforcer mutuellement.

C. Le suivi indépendant

Cette association, passant principalement par la participation plus ou moins grande de la société civile aux organes politiques (COS) et techniques (CTB, Cellules de suivi technique, etc.) s'est aussi concentrée par la mise en place de « suivis indépendants » de certains projets financés par les C2D effectués par la société civile.

La perspective d'une participation de la société civile au dispositif C2D a souvent constitué un « catalyseur d'énergie », en fédérant acteurs nationaux et français autour d'un même objectif. Lorsque des projets de SI ont pu être mis en œuvre (Cameroun, Congo, 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 contribution à la structuration des dynamiques collectives est aussi le résultat d'un combat de près de 15 années pour obtenir des garanties de pérennité des financements du SI. La société civile a obtenu que les projets de SI, initiés au Cameroun, soient pris en charge sur fonds C2D dans chaque pays, et le financement, par l'AFD Paris, d'un projet de « renforcement de la mobilisation des sociétés civiles pour le suivi des C2D ». Il a pu être accordé sur une base annuelle ou pluriannuelle, sous forme de subvention ou de contrat de prestation et 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 s'est fait attendre au Congo et en RDC (fin 2021) et les montants alloués aux suivis indépendants ont parfois été considérés comme faible au regard des enjeux.

Financements locaux sur les fonds du C2D octroyés pour permettre à la société civile d'opérationnaliser un suivi indépendant et de participer aux rendez-vous de pilotage

- Cameroun : forfait de 180 KEUR/an, PFIAD et Centrale syndicale du secteur public
- Côte d'Ivoire : 266 KEUR/an pour la CSCI
- Congo : suivi centré sur deux projets, montant total 80 KEUR (prestation aujourd'hui terminée)
- Guinée : 218 KEUR sur 24 mois, puis 109 KEUR sur 12 mois; PCUD évincée par les autorités guinéennes, c'est aujourd'hui la CONASOC qui assure le dialogue sur le C2D.

Source : présentation de l'AFD, lors de la Session 3 du GT, Juin 2024

RECOMMANDATIONS

- **Mettre en œuvre des mécanismes de transparence publics et facilement accessibles relatifs à l'origine des créances annulées et à la manière dont les dettes ont pu s'accumuler. Garantir un accès à l'information et une transparence totale sur l'utilisation des fonds tout au long du processus à l'échelle de chaque projet et non uniquement au niveau de l'enveloppe globale du C2D.**
 - **Augmenter la subvention annuelle à la société civile assurant le suivi indépendant du C2D pour lui permettre d'accomplir des activités supplémentaires.**
 - **Pousser au renforcement de la collaboration entre les différents programmes financés par les C2D pour une meilleure synergie des projets/programmes entre eux et une meilleure pérennité des initiatives financées.**
- Quand la société civile a été consultée avant la signature des contrats, cela a relevé davantage de l'information que de la participation.
 - S'agissant de la participation et représentation aux COS (organe politique des C2D) : les COS sont davantage des instances de validation plus que de négociation. Sans oublier une grande difficulté pour la société civile d'y être représentée comme prévu en raison d'invitations très tardives.
 - S'agissant des CTB (organe technique des C2D) : lorsqu'à la suite d'un plaidoyer actif, les OSC ont pu participer aux CTB, leur place a été réduite (au Congo, la PF2D ayant un statut d'observatrice au même titre que les journalistes par exemple).
 - Les revues à mi-parcours ont parfois été des espaces d'expression des attentes de la société civile, mais ont eu peu de poids face aux demandes gouvernementales et aux préconisations de l'AFD.

D. Les limites de l'association de la société civile

La société civile a parfois eu le sentiment de n'avoir pas été considérée par les autorités comme force de proposition ou contre-pouvoir. Elle a peu pesé sur l'orientation et les modalités de mise en œuvre des C2D et donc sur les politiques de développement :

- Les documents de stratégies de réduction de la pauvreté (DSRP) démontreraient une participation des sociétés civiles alors que celles-ci ont largement été absentes du processus de construction de ces documents.
- La société civile n'a pas été associée aux négociations préalables des contrats et donc des secteurs d'affectation. Ces négociations relèvent de la diplomatie bilatérale entre la France et les pays bénéficiaires.

La société civile s'accorde sur le fait que la participation active dans les organes du C2D ainsi que dans les comités de pilotage a été importante pour assurer une surveillance étroite des projets financés par le C2D et a permis à la société civile de jouer un rôle de veille citoyenne. Cependant des limites sont toutefois à souligner :

- La préparation des programmes reste finalement de la responsabilité exclusive des deux États.
- La société civile est enfermée dans un suivi factuel de la réalisation de projets décidés en d'autres lieux, dans un rôle de garant de la bonne utilisation des fonds.

C'est ainsi, que, selon la société civile française réunie dans la PFDD : « la participation relève davantage de la « figure imposée » que d'une ambition assumée ».

À cela, trois autres éléments sont à prendre en compte quant aux limites de l'association de la société civile. D'une part, cette association de la

société civile a été fragilisée par une dépendance au contexte national. En Guinée par exemple, une organisation de la plate-forme indépendante de la société civile qui siégeait au COS a été exclue, au profit d'un collectif d'organisations proche du président de l'époque. D'autre part, il faut aussi noter que la majeure partie des forces a été et est encore consacrée à un plaidoyer pour une plus large et qualitative participation des sociétés civiles, au détriment des questions de fonds comme les priorités sectorielles et territoriales.

Enfin, malgré les demandes répétées de la PFDD auprès des autorités françaises de « formaliser » leur conception de la participation de la société civile et les avancées obtenues en amendement la « doctrine » des C2D ou en faisant du suivi indépendant une composante des contrats signés avec les pays, les OSC ont été renvoyées à des discussions pays par pays chronophages et peu efficaces (plutôt qu'une ligne directrice pour tous les contrats).

La Revue politique du C2D et son constat sur l'association de la société civile

*« Les hésitations entretenues autour de la place conférée à la société civile, tant au niveau du pilotage et du suivi [...] 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**, se rangeant très facilement derrière l'argument de la faible structuration des OSC au plan local [...] permettant d'éviter de placer les autorités du pays dans l'embarras ».*

En 2016, le même rapport considérait que les C2D avaient « eu un effet mineur sur la structuration des 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 ».

Une évaluation externe du projet de la PFDD co-financé par l'AFD a également noté la faible adhésion des pouvoirs publics et une transparence insuffisante sur les C2D de la part des pilotes principaux (l'État français et les États bénéficiaires). Ce même rapport indique que les « questions de transparence et de redevabilité peinent à trouver leur place dans le dialogue entre États et société civile ».

- Selon l'AFD, ce bilan mitigé peut également s'expliquer par plusieurs facteurs. Tout d'abord, il faut souligner que ce projet de contrôle citoyen de l'action publique (surtout les suivis indépendants) est précurseur dans les pratiques de la coopération française avec de plus une complexité des enjeux politiques et de l'identification d'un ou d'une représentant unique de la société civile dans des pays bénéficiaires dans lesquels la société civile est par définition plurielle. Côté autorités, l'AFD constate aussi un manque de constance dans la volonté des autorités françaises et nationales pour réellement associer la société civile (convocations aux COS au dernier moment, pas de transparence sur la documentation et l'ambiguïté dans les relations entre les agences locales de l'AFD et l'OSC entre statut de partenaire et prestataire). Enfin, il y a un constat aussi d'un grand écart pour la société civile locale entre l'expression d'un positionnement politique et l'exécution d'un suivi/évaluation qui exige une certaine technicité.

Cependant, à l'heure où se développent les dispositifs de participation citoyenne dans les projets de développement, il convient de tenir compte des leçons apprises dans les projets de développement au-delà des C2D.

RECOMMANDATIONS

- Discuter des orientations et des choix d'affectation des C2D dans le cadre d'un débat ouvert et transparent incluant la société civile dans un rôle avant tout consultatif.
 - Sensibiliser et accompagner les équipes des ambassades locales pour un plus grand investissement dans les C2D, garant d'une meilleure qualité des mécanismes.
 - Accorder une plus grande attention au renforcement de l'état de droit dans les pays bénéficiaires et au contrôle démocratique de la bonne utilisation des fonds par les parlementaires, la société civile et les institutions de contrôle.
 - Promouvoir l'association de la société civile dans les politiques traditionnelles d'intervention de l'AFD comme cela a pu se faire avec les C2D.
 - Promouvoir le contrôle citoyen local des investissements publics en général dans les pays bénéficiaires d'APD, en suivant l'exemple du suivi indépendant mis en place dans le cadre des C2D.
- Promouvoir la participation de la société civile dans le suivi des projets financés auprès des bailleurs européens et multilatéraux où la France est partie prenante (FMI, Banque Mondiale, Fonds européens, etc.).
 - Définir précisément, en amont (via une formalisation par les autorités parties prenantes et/ou une composante dans les contrats signés entre autorités) la place, le rôle et les modalités d'intervention des OSC dans le dispositif de conversion, en lui garantissant indépendance et capacité à peser sur les orientations dès les premières discussions des contrats jusqu'au suivi des projets sur le terrain.
 - Mobiliser des moyens financiers spécifiques pour contribuer au renforcement de la société civile du pays bénéficiaire, notamment via des processus de suivi indépendant lorsque des conversions de dette sont engagées.

Annexe 1

Liste des acronymes

ABG : Aide budgétaire globale

ABS : Aide budgétaire sectorielle

ALC : Amérique latine et Caraïbes

ANO : Avis de non-objection

APD : Aide publique au développement

BMD : Banque multilatérale de Développement

CAD : Comité d'aide au développement

CONASOC : Coalition nationale des organisations de la société civile guinéenne

COS : Comité d'orientation stratégique

CSCI : Convention de la société civile ivoirienne

CTB : Comité technique bilatéral

C2D : Contrat de désendettement et de développement

DCP : Document cadre de partenariat

DGT : Direction Générale du Trésor

DSRP : Documents de stratégies de réduction de la pauvreté

FADCI : Filière agricole durable de Côte d'Ivoire

FMI : Fonds monétaire international

IPPTE : Initiative pays pauvres très endettés

ISSD : Initiative de suspension du service de la dette

MEAE : Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

MESFIN : Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

NAP : Non-APD

ODD : Objectif de développement durable

OSC : Organisation de la société civile

PFDD : Plateforme Française Dette et Développement

PRFI : Pays à revenu faible et intermédiaire

RDC : République Démocratique du Congo

SI : Suivi indépendant

UCP : Unité de coordination de projet

Annexe 2

Liste des intervenants

- **Adrien Massebieau**, Adjoint au chef de bureau Afrique subsaharienne, coopération monétaire et AFD, DGT
- **Didier Szliwka**, CFDT
- **Christelle Josselin**, chargée de projets AFD/MPN/OSC
- **Fabien Bertho**, Adjoint au chef de bureau Multifin1 - Endettement international et Secrétariat du Club de Paris, Direction Générale du Trésor - Club de Paris
- **Ines Minin**, Déléguée Générale, CCFD-Terre Solidaire
- **Jean-Jacques Guigon** (CGT, PFDD), chef de file Congo de la PFDD et membre du COS du C2D Congo
- **Jean-Marc Bikoko**, Président de la Centrale Syndicale du Secteur Public (CSP) du Cameroun, Coordinateur de la Plateforme d'Information et d'Action sur la Dette (PFIAD)
- **Louis-Nicolas Jandeaux**, Chargé de campagne plaidoyer à Oxfam, membre de la PFDD
- **Mathieu Paris**, Coordinateur de la Plateforme française dette et développement (PFDD)
- **Mermans Babounga Ngondo**, Secrétaire exécutif, Observatoire congolais des droits des consommateurs (O2CD) et membre de la Plateforme Dette et Développement du Congo (PF2D)
- **Olivier Blamangin**, consultant PFDD
- **Xavier Besga**, rédacteur Gouvernance financière, C2D, dette, appui budgétaire, (MEAE/DGM/DAG/GOUV)

Coordination rédactionnelle : **Mathieu Paris** (PFDD)

Le présent rapport constitue la restitution du groupe de travail « Contrats de désendettement et de développement » mis en place au sein du Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNDSI), sous la coprésidence du CCFD-Terre Solidaire, de la CFDT et de la CGT.

Le rapport dresse un bilan du mécanisme de solidarité innovant que constitue le C2D, malgré la diversité des contrats et tire des leçons de ce mécanisme en termes de pratiques d'aide publique au développement et d'association de la société civile à celle-ci.

Le groupe de travail s'est tenu dans un contexte de réendettement des pays du Sud et de discussions internationales sur les mécanismes de conversion de dette.

Le CNDSI est l'instance de concertation privilégiée entre les acteurs non-étatiques et l'État français sur les questions liées à la politique de développement et de coopération internationale de la France. Il contribue aux réflexions sur la construction et la mise en œuvre des objectifs, des orientations et des moyens de la politique française de développement.

Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères remercie les co-présidents pour le travail fourni lors de ce groupe de travail, ayant abouti à la rédaction du présent rapport. Les recommandations du groupe de travail, validées par le Bureau du CNDSI, n'engagent pas l'administration.

**Ministère de l'Europe
et des Affaires étrangères**

Direction générale de la mondialisation

**Délégation pour les collectivités territoriales
et la société civile**

27, rue de la Convention
75732 Paris CEDEX 15