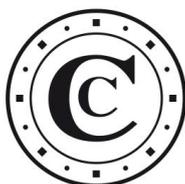


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022

Compte de concours financiers « Prêts à des
États étrangers »

Avril 2023

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATION UNIQUE	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE I LES RÉSULTATS DE L'EXERCICE	15
I - UN SOLDE À NOUVEAU EN EXCÉDENT.....	15
II - DES RECETTES EN NETTE HAUSSE PAR RAPPORT À LA PRÉVISION.....	16
A - Les recettes du programme 851	16
B - Les recettes du programme 852	17
C - Les recettes du programme 853	17
D - Les recettes du programme 854	17
III - DES DÉPENSES IMPACTÉES PAR LA CRISE UKRAINIENNE	18
A - Les dépenses du programme 851	19
B - Les dépenses du programme 852	20
C - Les dépenses du programme 853	20
D - Les dépenses du programme 854	20
IV - UN EN-COURS DE RESTES À PAYER EN AUGMENTATION.....	21
CHAPITRE II LA GESTION DES DÉPENSES.....	23
I - LA RÉACTIVATION DU PROGRAMME 853 POUR FINANCER L'AIDE D'URGENCE À L'UKRAINE.....	23
A - Un programme en extinction, dont les recettes alimentent le processus de recapitalisation de l'AFD	23
B - Une réouverture exceptionnelle de crédits pour financer l'aide d'urgence à l'Ukraine	24
II - DES RÉSULTATS CONTRASTÉS EN MATIÈRE DE PERFORMANCE	24
A - La performance du programme 851	25
B - La performance du programme 852	27
C - La performance du programme 853	27
ANNEXES.....	ERREUR ! SIGNET NON DÉFINI.
ANNEXE N° 1. PROJETS AYANT FAIT L'OBJET DE DÉCAISSEMENTS EN 2022	ERREUR ! SIGNET NON DÉFINI.

Synthèse

L'architecture et les objectifs du compte

Les comptes de concours financiers sont prévus par l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) afin de retracer les prêts et avances consentis par l'État. Créé par l'article 46 de la loi de finances pour 2006¹, le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* retrace les prêts consentis par la France à des États étrangers, soit directement par le Trésor, soit indirectement *via* l'Agence française de développement (AFD).

Il est composé de quatre sections associées à autant de programmes :

- le programme 851 – Prêts du Trésor à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France ;
- le programme 852 – Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France ;
- le programme 853 – Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers ;
- le programme 854 – Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro.

Depuis l'introduction, en 2010, de la quatrième section retraçant les prêts accordés à des États membres de la zone Euro² et la modification en 2014, de l'intitulé de la première section afin de permettre l'octroi de prêts non concessionnels³, l'objet du compte dépasse le seul champ de l'aide publique au développement.

L'exécution 2022 du compte

Pour la seconde fois depuis 2016, le compte présente un excédent à l'issue de l'exécution 2022, à hauteur de 803 M€, soit plus du double de la prévision en loi de finances initiale (392 M€).

Ce résultat s'explique essentiellement par des recettes très supérieures à la prévision, suite à un remboursement anticipé de la Grèce à hauteur de 570 M€ au titre de la « Greek Loan Facility ».

Les dépenses sont en augmentation par rapport à 2021, en engagements comme en paiements, en raison de la mise en œuvre de nouveaux projets et d'un effet de rattrapage lié à la crise sanitaire. L'exécution a en outre été impactée par deux prêts d'urgence non budgétés en

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

² Section créée par la loi de finances rectificative pour 2010 afin de permettre le versement d'un prêt de 11,4 Md€ à la Grèce.

³ Il s'agit de prêts directs du Trésor consentis à des États étrangers s'inscrivant en complément de prêts distribués par Bpifrance et des crédits-export refinancés par la Sfil afin de soutenir les entreprises françaises exportatrices.

loi de finances initiale accordés à l'Ukraine, et financés dans le cadre d'une réactivation du programme 853 à hauteur de 400 M€.

En termes de soutenabilité, le montant des restes à payer augmente à nouveau en 2022, passant de 3,9 Md€ à 4,6 Md€, ce qui appelle à un renforcement de la démarche d'apurement.

Enfin, en matière de performance, les résultats apparaissent contrastés, avec un dépassement de la cible climat, mais une dégradation des ratios relatifs à la mise en œuvre et aux délais de paiement.

Les recommandations de la Cour

La Cour n'avait pas formulé de recommandation en 2021 et 2022 sur les exercices 2020 et 2021.

Au titre de l'exercice 2022, la Cour recommande de renforcer l'exercice annuel d'apurement sur les restes à payer du programme 851.

Recommandation unique

(Recommandation nouvelle) : Renforcer l'exercice annuel d'apurement sur les restes à payer du programme 851 (*direction générale du Trésor*).

Introduction

Le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » est composé des quatre programmes suivants :

- le programme 851 – *Prêts à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et services concourant au développement du commerce extérieur de la France*

Ce programme, qui contribue à la fois à la politique d'aide au développement et au soutien à l'export, finance des projets participant au développement de pays étrangers et faisant appel à des biens et services produits en France. Il retrace deux types de prêts du Trésor : les prêts concessionnels⁴ accordés à certains pays en développement, et les prêts non concessionnels, ou directs, susceptibles d'être octroyés à un ensemble plus large de pays⁵.

Ces prêts financent essentiellement des projets en matière d'infrastructures, dans le domaine des transports, de l'eau, de l'énergie et de la décarbonation, avec un accent mis sur les enjeux de développement durable depuis 2015.

Depuis 1997 et jusqu'en 2022, ces prêts étaient gérés par Natixis selon des modalités fixées dans une convention-cadre. Ce rôle a été transféré à BPI France Assurance Export depuis le 1er janvier 2023.

Au 31 décembre 2022, il y avait 749 prêts en cours dans 50 pays (contre 775 fin 2021) pour un encours total de 3,65 Md€ (contre 3,69 Md€ fin 2021).

- le programme 852 – *Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France*

Ce programme retrace la mise en œuvre des accords de consolidation des dettes négociés dans le cadre du Club de Paris, et notamment de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)⁶.

⁴ Un prêt concessionnel est un prêt accordé dans le cadre de la politique d'aide au développement, à des conditions plus avantageuses que celles du marché (taux d'intérêt, différé d'amortissement, maturité longue voire très longue).

⁵ Ces prêts (qui restent souvent plus avantageux pour les États concernés) sont accordés sous réserve que les États soient éligibles aux procédures de soutien public dans le cadre des politiques annuelles d'assurance-crédit et d'aide aux projets approuvées par le ministère de l'économie.

⁶ L'Initiative sur la dette des "Pays pauvres très endettés" (Initiative PPTE) est née en 1996 pour apporter une assistance exceptionnelle aux pays éligibles, afin de les aider à réduire le poids de leur dette extérieure. 39 pays étaient initialement considérés comme éligibles : Afghanistan, Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Comores, Côte d'Ivoire, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guyana, Haïti, Honduras, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Ouganda, République centrafricaine, République du Congo, République démocratique du Congo, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Zambie.

Ces prêts refinancés par la Banque de France visent à mettre en œuvre des restructurations ou des conversions de dette (généralement sous forme de contrats de désendettement et de développement⁷). Les rééchelonnements sont généralement accordés sur des durées longues, l'échéance la plus éloignée étant 2061. Le taux d'intérêt est décidé en Club de Paris, il dépend du taux et du statut de la créance initiale (en particulier de son degré de concessionnalité).

Fin 2022, 21 pays avaient un compte ouvert à la Banque de France au titre du programme 852, pour un montant d'en-cours de prêts de 1,4 Md€.

- le programme 853 – *Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers*

Ce programme retrace l'octroi par l'État à l'Agence française de développement (AFD) de prêts très préférentiels, dits « ressources à conditions spéciales » (prêts RCS), permettant à l'Agence d'y adosser des prêts concessionnels (à des conditions plus avantageuses que celles du marché) à des États étrangers. Il n'est toutefois plus ouvert en AE depuis 2019.

À fin septembre 2022 (dernière donnée disponible), l'encours total des prêts AFD (tous financement confondus) s'élevait à 47,2 Md€ (contre 39,4 Md€ en juin 2021).

- le programme 854 – *Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro*

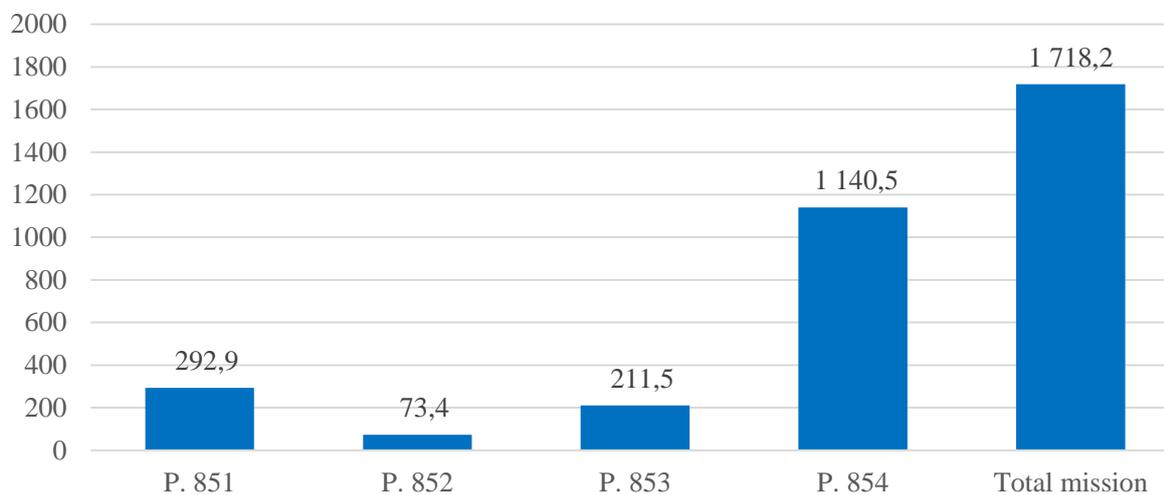
Ce programme a été créé afin de permettre à la France de contribuer au premier plan européen d'assistance financière à la Grèce dans le cadre de la Greek Loan Facility. Mis en sommeil en dépenses depuis 2012 après que le mécanisme européen de stabilité puis le FESF (Fonds européen de stabilité financière) ont pris le relais des prêts bilatéraux, il a commencé à percevoir des recettes en 2020, provenant du remboursement en capital des prêts accordés à la Grèce.

En 2022, ce remboursement a représenté 1 140,3 M€, couvrant les échéances pour 2022 et 2023. L'échéancier, négocié dans le cadre de l'Eurogroupe, court jusqu'en 2041.

⁷ Un pays qui signe un contrat de désendettement et de développement avec la France (AFD) continue d'honorer sa dette jusqu'à son terme mais les échéances remboursées sont converties au fil de l'eau en financements sous forme d'aide au développement.

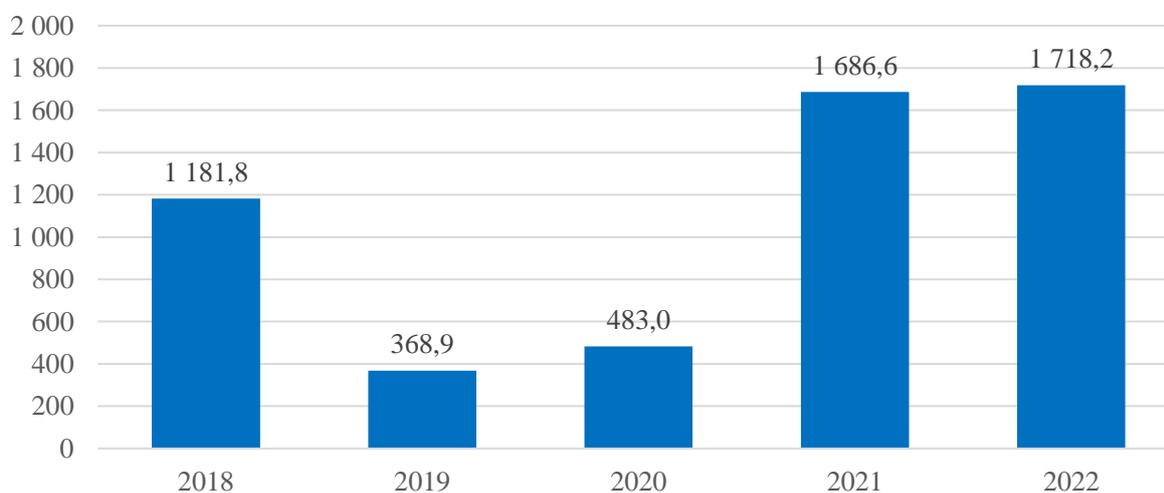
Compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers »

Graphique n° 1 : exécution 2022 en recettes (en M€)

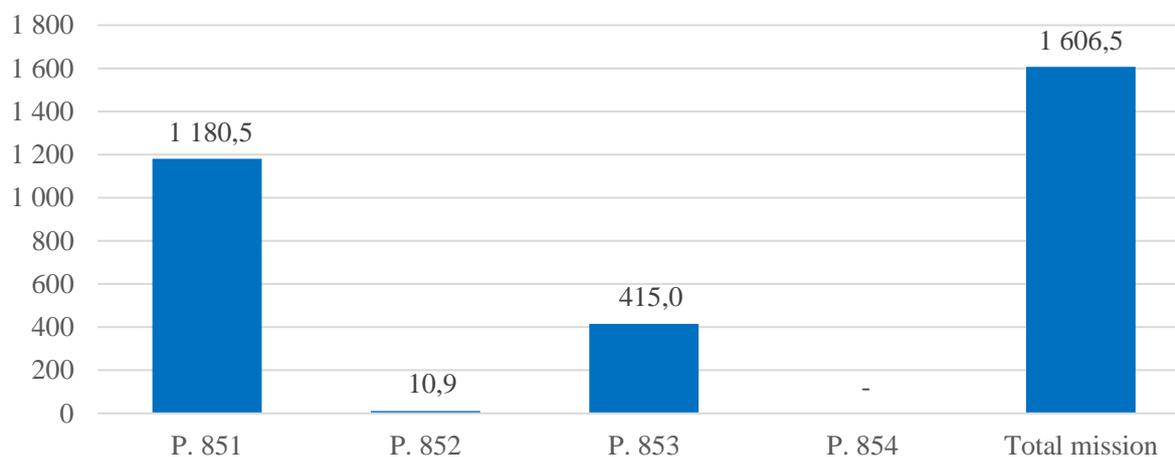


Source : Cour des comptes d'après données de la direction générale du Trésor

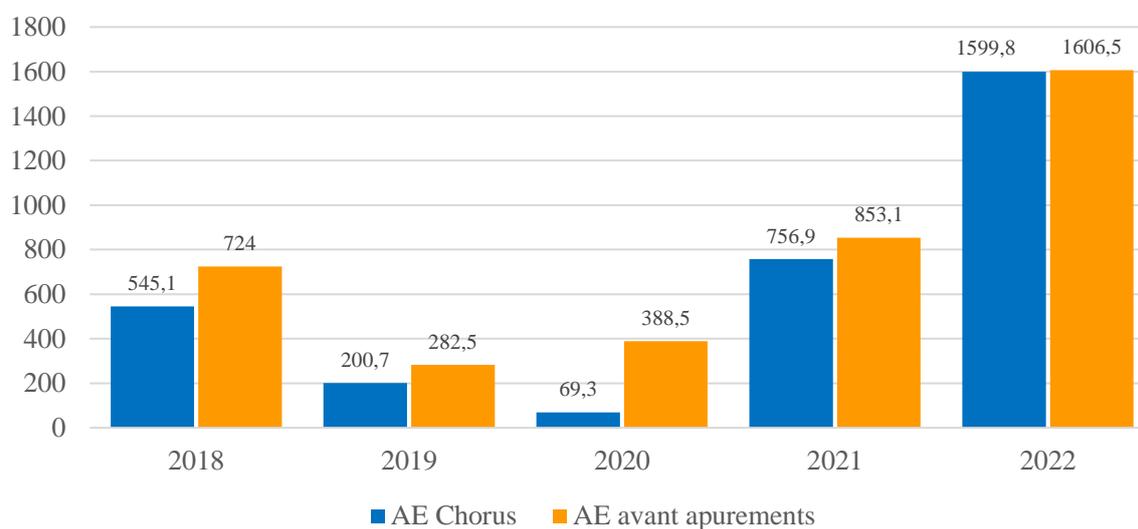
Graphique n° 2 : historique en recettes (en M€)



Source : Cour des comptes d'après données de la direction générale du Trésor

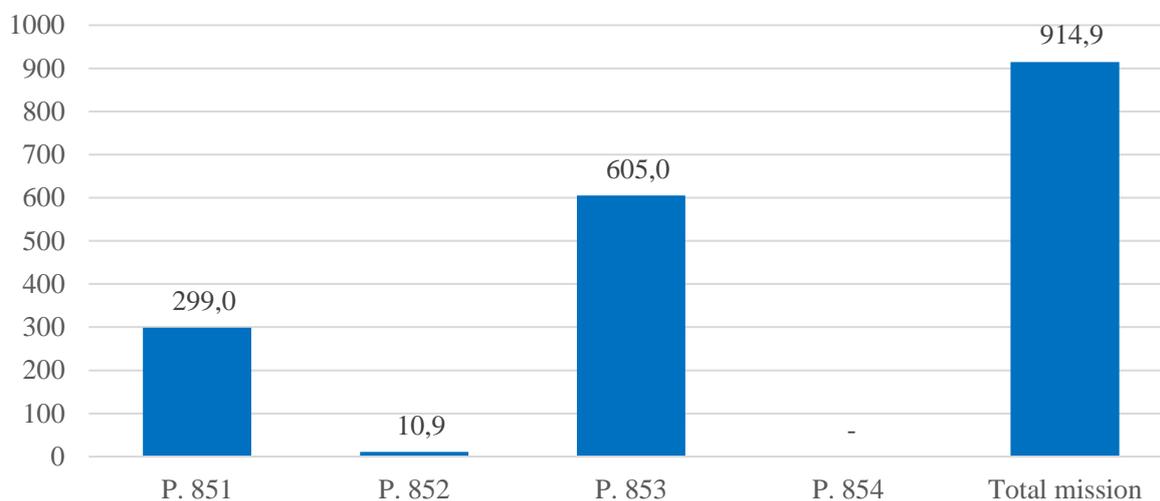
Graphique n° 3 : exécution 2022 en dépenses (AE, en M€)

Source : Cour des comptes d'après données de la direction générale du Trésor

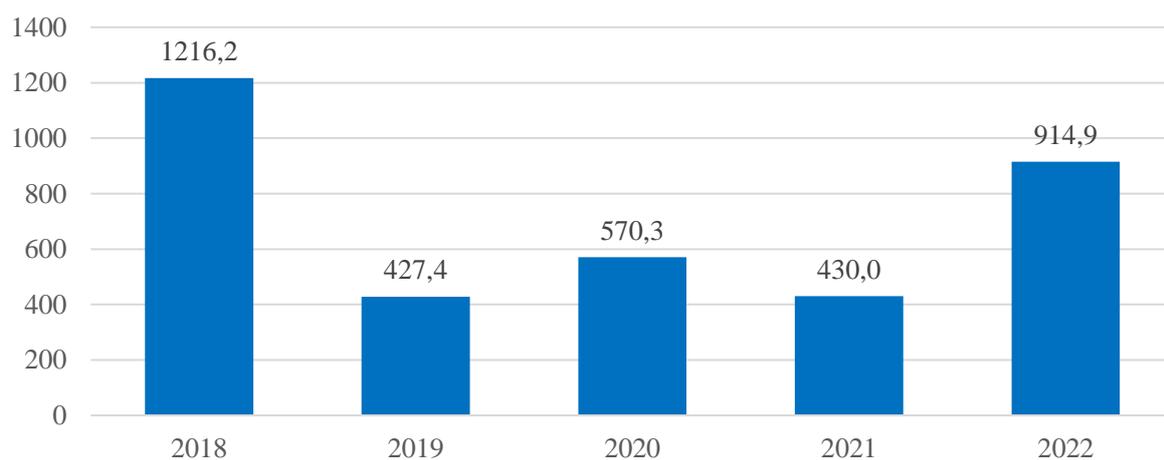
Graphique n° 4 : historique en dépenses (AE, en M€)

Les dépenses issues de Chorus et figurant dans les RAP diffèrent de la consommation réelle en raison d'annulations d'AE intervenant sur le programme 851 suite à des opérations d'apurement réalisées pour des protocoles non utilisés.

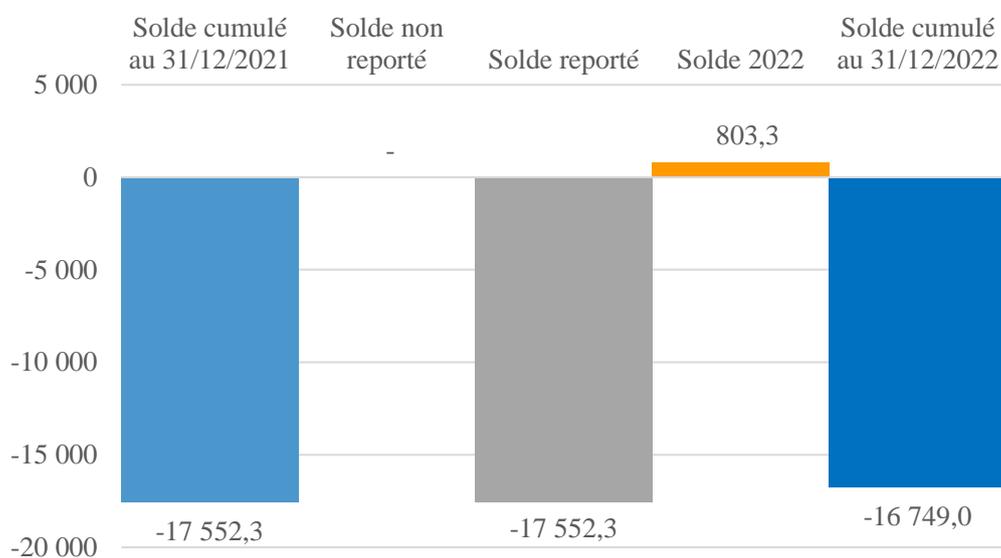
Source : Cour des comptes d'après données de la direction générale du Trésor

Graphique n° 5 : Exécution 2022 en dépenses (CP, en M€)

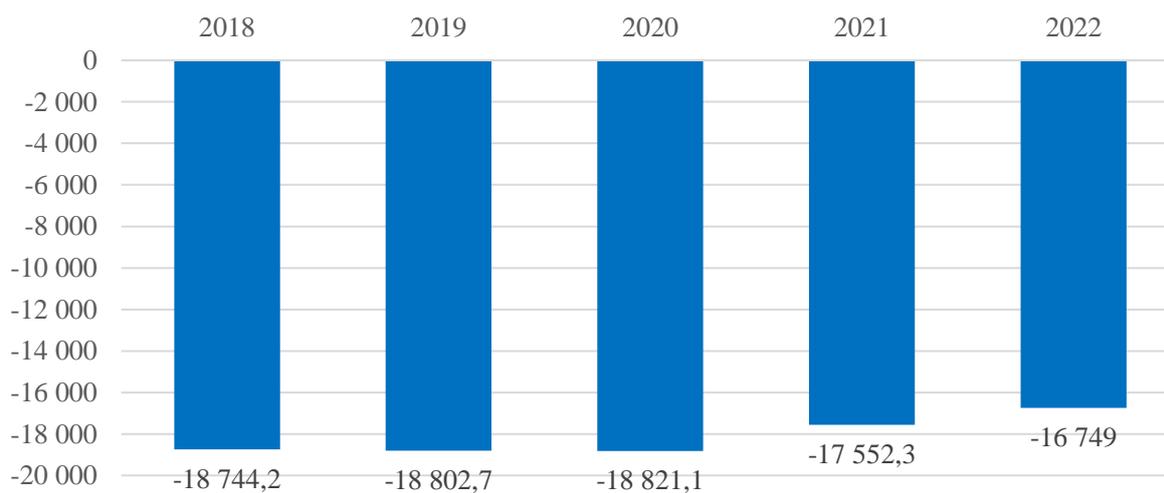
Source : Cour des comptes d'après données de la direction générale du Trésor

Graphique n° 6 : Historique en dépenses (CP, en M€)

Source : Cour des comptes d'après données de la direction générale du Trésor

Graphique n° 7 : soldes (en M€)

Source : Cour des comptes d'après données de la direction générale du Trésor

Graphique n° 8 : historique des soldes cumulés au 31 décembre depuis 2018 (en M€)

Source : Cour des comptes d'après données de la direction générale du Trésor

Chapitre I

Les résultats de l'exercice

I - Un solde à nouveau en excédent

Les recettes du compte sont constituées uniquement du remboursement en capital des prêts accordés, les intérêts étant versés au budget général⁸. En dépenses, le compte est doté de crédits évaluatifs, qui peuvent être dépassés conformément aux dispositions de la Lolf.

En 2022, l'exécution présente un **excédent de 803,3 M€**, très supérieur à la prévision en loi de finances initiale (392,2 M€). C'est la seconde fois que le compte est en excédent depuis cinq ans, même si le solde est inférieur à celui de 2021 (1 256,5 M€).

Tableau n° 1 : évolution du solde en exécution depuis 2018 (en M€)

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Recettes</i>	1 181,8	368,9	483,0	1 686,6	1718,2
<i>Dépenses (CP)</i>	1 216,2	427,4	570,3	430,0	914,9
<i>Solde</i>	- 34,5	- 58,5	- 87,3	1 256,5	803,3

Source : direction générale du Trésor

Ce solde s'explique essentiellement par des recettes supérieures à la prévision en LFI. Cette augmentation des recettes vient plus que compenser la hausse des dépenses, elles-mêmes supérieures à la prévision initiale. Le solde cumulé, qui reflète l'en-cours total des prêts accordés, diminue donc en 2022 de 803 M€, pour atteindre 16,7 Md€. Selon les chiffres du rapport annuel de performance (RAP), le solde 2021 (- 17,6 Md€) a en effet été intégralement reporté sur 2022, contrairement aux années antérieures. L'évolution du solde est donc uniquement liée au résultat de l'exercice⁹.

⁸ Il s'agit de recettes non fiscales.

⁹ Ces chiffres diffèrent de ceux du projet de loi de règlement, qui prévoyait pour 2022 un solde reporté de 17,2 Md€ (le différentiel correspondant à des annulations de dettes)

Tableau n° 2 : évolution du solde cumulé (en M€)

<i>Solde cumulé au 31/12/2021</i>	Solde reporté en 2022	Solde de l' exercice 2022	Solde cumulé au 31/12/2022
- 17 552,3	- 17 552,3	803,3	- 16 749,0

Source : direction générale du Trésor

La décomposition du solde montre que les programmes 852 et 854 sont excédentaires en exécution, alors que des soldes négatifs avaient été prévus sur les programmes 851 et 852. Les principales raisons sont détaillées *infra*.

Tableau n° 3 : détail de l'exécution et solde du compte en 2022 (en M€)

		P 851	P 852	P 853	P 854	Total
<i>Recettes</i>	LFI	265,4	70,4	211,5	570,2	1 117,5
	LFR	288,8	101,3	211,5	1 140,4	1 742,0
	Exécution	292,9	73,4	211,5	1 140,4	1 718,2
<i>Dépenses (CP)</i>	LFI	311,3	224,0	190,0	0	725,3
	LFR	311,3	63,6	605,0	0	979,9
	Exécution	299,0	10,9	605,0	0	914,9
<i>Solde</i>	LFI	-45,9	- 153,6	21,5	570,2	392,2
	LFR	22,5	37,7	- 393,5	1 140,4	762,1
	Exécution	-6,1	62,5	- 393,5	1 140,4	803,3

Source : direction générale du Trésor

II - Des recettes en nette hausse par rapport à la prévision

Le montant des recettes sur le compte s'élève à 1 718,2 M€, soit un montant très supérieur au montant évalué en LFI (1 117,5 M€).

A - Les recettes du programme 851

Les recettes de ce programme comprennent les remboursements en capital de la part des pays bénéficiaires des prêts. La prévision en LFI est fondée sur les échéanciers fixés dans les protocoles bilatéraux, en intégrant les éventuels accords d'annulation et les remboursements anticipés connus au moment de l'élaboration de la loi de finances.

Pour 2022, la LFI prévoyait 265,4 M€ de recettes (prévision revue à 288,8 M€ en LFR de fin de gestion). Ce montant s'est finalement établi à 292,9 M€, soit une réalisation de 110% par rapport à la LFI et de 101% par rapport à la LFR.

Ce résultat masque toutefois des disparités selon les créanciers. Certains remboursements ont en effet eu lieu de manière anticipée, tandis que d'autres États n'ont pas pu faire face à leurs

échéances. C'est le cas en particulier du Yémen, du fait de la situation économique et sécuritaire du pays (sur un remboursement attendu de 3,4 M€). L'initiative de suspension du service de la dette (ISSD) mise en place durant la crise sanitaire a en outre été prolongée pour plusieurs pays (Kenya, Djibouti, Pakistan, République Kirghize).

B - Les recettes du programme 852

Les recettes de ce programme sont liées aux protocoles de restructurations de dettes, et comprennent à la fois les remboursements liés aux accords déjà conclus, et les montants en capital versés dans le cadre des nouveaux protocoles.

La prévision en LFI se montait à 70,4 M€, réhaussée à 101,3 M€ en loi de finances rectificative. En effet, compte tenu de l'avancée des négociations en 2022, il a été décidé d'ajouter à la prévision initiale des crédits attendus dans le cadre de la restructuration de la dette de l'Argentine, à hauteur de 30,9 M€. In fine, l'accord de restructuration a été conclu mais il a été décidé de ne pas procéder à une opération de refinancement dans ce cadre.

Les recettes s'établissent finalement à 73,4 M€, soit une réalisation de 104% par rapport à la LFI et de 72% par rapport à la LFR.

C - Les recettes du programme 853

Ce programme porte les mouvements de crédits entre l'État et l'AFD. Les recettes de ce programme proviennent actuellement de deux sources : d'une part, des remboursements de l'AFD, suite à des remboursements d'États tiers, et d'autre part, des remboursements anticipés, dans le cadre d'un mécanisme visant à contribuer à une recapitalisation de l'AFD, détaillé *infra*.

Ces remboursements anticipés ont atteint 190 M€ en 2022. Les recettes globales se montent ainsi à 211,5 M€, conformément à la prévision en LFI (réalisation de 100%).

D - Les recettes du programme 854

Les recettes du programme 854 sont constituées uniquement des échéances du prêt bilatéral accordé à la Grèce en 2020, dans le cadre de la Greek Loan Facility. Le remboursement de ce prêt a débuté en 2020, et la loi de finances initiale prévoyait un montant de recettes de 570,2 M€, conformément à l'échéancier prévu.

Toutefois, la Grèce a informé la Commission européenne fin 2021 de sa volonté de rembourser par anticipation une partie de sa dette, en mettant à profit ses réserves de trésorerie, évaluées à 40 Md€ selon le 12^{ème} rapport de surveillance renforcée. Ce remboursement anticipé visait à permettre à la Grèce de diminuer les montant des intérêts à rembourser, mais également d'envoyer un signal de sortie de crise au niveau européen. Le remboursement a été accepté le 25 mars 2022 par l'Eurogroupe.

Les échéances pour 2023 ont donc été versées par anticipation au 4^{ème} trimestre 2022. Pour le programme 854, les recettes atteignent ainsi 1 140,4 M€, soit 200% du montant prévu

en LFI. Ce remboursement a un impact sur la LFI 2023, qui ne prévoit plus de recettes sur ce programme.

III - Des dépenses impactées par la crise ukrainienne

S'agissant des dépenses, l'exécution sur l'ensemble du compte a été marquée par une forte augmentation de la consommation d'AE par rapport à 2021 (1 606,4 M€ contre 853,1 M€). Le taux d'exécution est de 93% par rapport aux crédits ouverts en LFI, et de 81% par rapport aux crédits votés en LFR.

Tableau n° 4 : évolution de la consommation des autorisations d'engagement depuis 2018 (en M€)

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>LFI</i>	1 613,5	1 245,4	1 250,3	1 554,7	1 724,0
<i>Exécution</i>	545	200,7	388,5	853,1	1 606,4
<i>AE consommées/LFI</i>	34 %	16 %	31 %	55 %	93%

Source : direction générale du Trésor

On observe également une forte augmentation des dépenses en CP (914,9 M€ contre 430 M€ en 2021).

Tableau n° 5 : évolution de la consommation des crédits de paiement depuis 2017 (en M€)

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>LFI</i>	1 654,6	1 114,3	1 041,7	1 274,3	725,3
<i>Exécution</i>	1 216,2	427,4	570,3	430,0	914,9
<i>CP consommés</i>	74 %	38 %	55 %	34 %	126%

Source : Direction générale du Trésor

Le taux d'exécution par rapport aux crédits votés en LFI se situe, au niveau du compte, à 93% en CP.

Tableau n° 6 : consommation des AE et CP par programme en 2022 (en M€)

		LFI	LFR	Exécution	Taux d'exécution /LFI	Taux d'exécution /LFR
<i>AE</i>	P. 851	1 500,0	1 486,5	1 180,5	79%	79%
	P. 852	224	63,6	10,9	5%	17%
	P. 853	0	415	415	-	100%
	P. 854	0	0	0	-	-
	Total AE	1 724,0	1 965,1	1 606,4	93%	82%
<i>CP</i>	P. 851	311,3	311,3	299,0	96%	96%
	P. 852	224	66,3	10,9	5%	17%
	P. 853	190	605	605	318%	100%
	P. 854	0	0	0	-	-
	Total CP	725,3	979,9	914,9	126%	93%

Source : direction générale du Trésor

A - Les dépenses du programme 851

Les dépenses du programme 851 correspondent aux prêts accordés par le Trésor dans le cadre d'accords bilatéraux pour financer des projets de développement faisant appel à des biens et services produits en France. Ils étaient jusqu'à présent mis en œuvre par Natixis, agissant au nom et pour le compte de l'État français.

Pour 2022, un montant d'1,5 Md€ d'autorisations d'engagement, a été ouvert, en hausse de 50% par rapport à 2021 (et de 50% par rapport au projet de loi de finances), en raison de l'arrivée à maturité de plusieurs projets retardés par la crise sanitaire.

Au total, huit nouveaux projets ont été engagés, dont un important projet avec l'Égypte concernant le métro du Caire, à hauteur de 777 M€. Les autres projets concernent le Sénégal (TER de Dakar), la Côte d'Ivoire (métro d'Abidjan), le Kenya (lutte contre les incendies) et l'Ukraine (matériel ferroviaire).

Le total des montants finalement engagés s'élève à 1,18 Md€ soit 80 % de l'enveloppe totale.

En CP, l'exécution sur ce programme dépend de la vitesse de réalisation des projets, elle-même dépendante du contexte économique et politique du pays. Pour 2022, l'exécution est très proche de la prévision, à hauteur de 96%. Elle est en forte augmentation par rapport à l'année 2021 (44%), qui avait été impactée par le ralentissement des projets suite à la crise sanitaire.

B - Les dépenses du programme 852

Les dépenses du programme 852 correspondent aux nouveaux prêts accordés dans le cadre des accords de restructurations de dettes. Le besoin de crédits pour 2022 avait été estimé en LFI à un niveau nettement moindre qu'en 2021 (224 M€ contre 554 M€), et a été revu à la baisse en LFR (à 160 M€).

La principale opération envisagée concernant le Zimbabwe, mais le gouvernement du pays n'a pas donné les gages de réformes attendues, ce qui a conduit au report de l'opération de refinancement (évaluée à 193 M€).

D'autres projets de refinancement avec d'autres créanciers n'ont pas avancé au rythme envisagé, pour différentes raisons (dégradation de la situation sécuritaire en Éthiopie, discussions plus techniques que prévues avec les financeurs en Zambie, amélioration de la situation au Tchad). Finalement, seule une opération avec le Suriname a été menée à bien, à hauteur de 10,9 M€.

Cette situation conduit à une forte sous-consommation du programme (5%), dans le prolongement de celle constatée en 2021 (aucune dépense n'ayant été effectuée sur ce programme lors du dernier exercice).

C - Les dépenses du programme 853

Sur le programme 853, les dépenses correspondent à des prêts préférentiels accordés par le Trésor à l'AFD, dits RCS (« ressources à conditions spéciales »), permettant à l'AFD d'accorder des prêts dans des conditions plus avantageuses que le marché.

Toutefois, depuis 2019, le PLF ne prévoit plus d'ouverture d'AE sur ce programme, qui est placé en extinction. Seuls 190 M€ en CP ont donc été ouverts en LFI au titre des prêts antérieurs.

En 2022, la situation en Ukraine a néanmoins conduit à une nouvelle ouverture d'AE sur ce programme, à hauteur de 415 M€ dans le cadre des deux lois de finances rectificatives. Ces crédits en AE=CP sont venus couvrir les deux prêts octroyés au titre de l'aide d'urgence à l'Ukraine, ainsi qu'un prêt à la Moldavie. Les modalités de cette réactivation du programme sont détaillées *infra*.

Les dépenses s'établissent donc finalement à 415 M€ en AE, et 605 M€ en CP.

D - Les dépenses du programme 854

Ce programme n'est plus sollicité depuis la mise en place du Mécanisme européen de stabilité en octobre 2012, puis du Fonds européen de stabilité financière (FESF). Le programme de prêts bilatéraux ayant été interrompu en décembre 2011, aucun nouveau décaissement n'a été effectué sur ce programme depuis 2012.

IV - Un en-cours de restes à payer en augmentation

L'existence d'un stock d'autorisations d'engagement non couvertes par des crédits de paiement (restes à payer) est liée à la nature du compte, marqué par le caractère pluriannuel des protocoles et le rythme de réalisation des projets qui impacte le processus de décaissement.

À fin 2022, l'en-cours des restes à payer sur le compte est en hausse, et atteint 4 551 M€ soit une augmentation de 18 % par rapport à l'année précédente (3 867 M€).

Tableau n° 7 : évolution de l'encours des restes à payer (M€)

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Programme 851</i>	1 560	1 574	1 320	1 872	2 746
<i>Programme 853</i>	2 707	2 467	2 220	1 995	1 805
Total	4 267	4 041	3 540	3 867	4 551

Source : direction générale du Trésor

Cette augmentation traduit une forte hausse des restes à payer sur le programme 851, qui passent de 1 872 M€ en 2021 à 2 746 M€ en 2022 (+47%). Après une diminution en 2020 (- 16 %), les restes à payer du programme sont donc sur une trajectoire de hausse depuis cette date, avec un doublement en deux ans.

La hausse constatée s'explique en partie par la forte augmentation des AE sur l'exercice (424 M€) lié aux nouveaux projets engagés, qui devrait être compensée par un rythme de soutenu de décaissement sur les trois prochains exercices selon le PAP 2023.

Toutefois, cette hausse reflète aussi une forte diminution du rythme des apurements réalisés. En effet, depuis 2014, un exercice annuel d'apurement est prévu pour supprimer les AE des protocoles qui ne sont pas allés à leur terme. Après avoir connu un pic en 2020 (319 M€), cet exercice a connu une moindre ampleur en 2021 (96 M€ en 2021) et s'est encore réduit en 2022 (7 M€ de retrait d'engagement). Seul un protocole a fait l'objet d'un apurement cette année (pour la fourniture de matériel ferroviaire au Maroc). Il paraît donc souhaitable de renforcer le travail d'apurement sur le programme 851, afin de fiabiliser le montant des restes à payer.

Sur le programme 853 en revanche, l'en-cours des restes à payer connaît une décline régulière depuis 2018, compte tenu de l'absence de nouveaux engagements. La réouverture d'autorisations d'engagement en 2022 ayant donné lieu à un décaissement immédiat, elles n'ont pas eu d'impact sur cette trajectoire. L'en-cours de restes à payer est ainsi passé de 1 995 M€ à fin 2021 à 1 805 M€ à fin 2022.

RECOMMANDATION UNIQUE

La Cour recommande à la direction générale du Trésor de renforcer l'exercice annuel d'apurement sur les restes à payer du programme 851

Chapitre II

La gestion des dépenses

I - La réactivation du programme 853 pour financer l'aide d'urgence à l'Ukraine

A - Un programme en extinction, dont les recettes alimentent le processus de recapitalisation de l'AFD

La gestion du programme est marquée depuis 2019 par un processus d'extinction, visant à mettre fin au financement de l'AFD via des ressources RCS, et à convertir les anciens prêts en fonds propres pour l'Agence. En effet, les activités de l'AFD peuvent aujourd'hui être financées à partir de trois sources :

- des emprunts sur les marchés ;
- les ressources RCS de l'État via le programme 853 ;
- des ressources budgétaires issues du programme 110 - *Aide économique et financière au développement*, permettant également à travers des bonifications de réduire le coût des prêts attribués.

La décision de l'Insee de comptabiliser les prêts RCS dans le déficit public de la France (suite à une recommandation d'Eurostat) a conduit à la décision de mettre un terme à ces prêts, et donc aux nouvelles autorisations d'engagement sur le programme 853.

Parallèlement, le renforcement des exigences prudentielles et notamment le traitement des ressources RCS dans les fonds propres ont conduit l'État à engager des opérations de recapitalisation visant à renforcer la structure financière de l'AFD, à travers des opérations de conversion de ressources RCS en fonds propres de base. Ces opérations ont pris la forme de remboursements anticipés de RCS, compensés par des dotations en capital du même montant.

En 2022, ces opérations se sont traduites par 190 M€ de remboursements anticipés de prêts RCS en recettes pour le programme 853. Parallèlement, à partir du CAS - *Participations financières de l'État*, abondé par le programme 365, l'État a procédé à une dotation en capital d'un montant équivalent à l'AFD, afin de permettre une opération neutre budgétairement.

B - Une réouverture exceptionnelle de crédits pour financer l'aide d'urgence à l'Ukraine

Le programme 853 ayant été mis en extinction, il n'était donc plus alimenté depuis 2019 en autorisations d'engagement (les bonifications du programme 110 - *Aide économique et financière au développement* étant devenues le seul instrument de soutien à la baisse du coût des prêts de l'AFD).

Toutefois, le déclenchement de la guerre en Ukraine a nécessité de débloquer une aide d'urgence et donc de trouver un support budgétaire sans attendre la loi de finances rectificative.

Il a été décidé que cette aide budgétaire serait mise en œuvre via l'AFD sous la forme d'un prêt concessionnel. Cette opération ayant été conçue comme une opération pour compte de l'État et à ses seuls risques, la couverture du risque pour l'AFD a été effectuée via une ouverture de crédits exceptionnels sur le programme 853, ce dernier étant doté de crédits évaluatifs pouvant être dépassés.

Le premier prêt a été octroyé le 29 mars à la demande du Ministère chargé de l'économie, après approbation du conseil d'administration de l'AFD, à hauteur de 300 M€. Une convention de crédit pour cette opération a été conclue entre l'Ukraine et la France, via l'AFD. Une enveloppe de 315 M€ a ensuite été ouverte (en AE et en CP) dans le cadre de la première loi de finances rectificative, pour couvrir ce prêt, ainsi qu'un prêt de 15 M€ à la Moldavie.

Un second prêt budgétaire de 100 M€ de la France à l'Ukraine a été octroyé le 29 novembre 2022. Il a fait l'objet d'une ouverture de crédits d'un montant équivalent (en AE et en CP) dans la loi de finances rectificative de fin de gestion.

Il convient de souligner qu'il s'agit dans ce cadre d'un usage différent de l'usage traditionnel des RCS (qui visait à réduire le coût des opérations de l'AFD pour son compte propre). Ces ouvertures de crédits ont toutefois conduit le CBCM à rappeler que cette procédure, tant s'agissant de la réouverture du programme 853 que du recours à l'AFD, devait rester exceptionnelle.

L'utilisation des fonds a par ailleurs été strictement encadrée sur ces dépenses, les dépenses militaires, comme toutes celles de la liste d'exclusions de l'AFD, étant exclues de ce financement.

II - Des résultats contrastés en matière de performance

S'agissant de l'évaluation de la performance, les programmes 851 et 852 sont chacun dotés d'indicateurs, tandis que la performance du programme 853 est mesurée par un indicateur commun avec le programme 110 - *Aide économique et financière au développement*.

Par ailleurs, à la suite des recommandations formulées par la Cour, les documents budgétaires comportent désormais des informations supplémentaires permettant de compléter l'appréciation portée sur la performance de ces programmes.

A - La performance du programme 851

1 - L'indicateur d'imputation des contrats

Le programme visant à permettre la réalisation de projets de développement faisant appel au savoir-faire français, le premier indicateur porte sur la part de prêts ayant donné lieu à l'imputation d'un contrat dans les deux ans suivant leur signature. Cet indicateur permet notamment d'évaluer la qualité de l'instruction des projets.

La cible pour 2021 était établie à 75%, la réalisation pour 2022 s'établit à 71%. Cinq protocoles ont fait l'objet d'une imputation dans le délai requis, les 2 autres n'ayant toujours pas été imputés en raison d'une durée plus longue de négociations des contrats.

Pour 2023, la cible a été abaissée à 50 % au regard de la situation internationale (quatre protocoles sur les 11 signés au total en 2021 concernant l'Ukraine).

2 - Un dépassement de la cible relative à l'objectif climatique

Le PLF 2022 a en outre prévu un nouvel indicateur pour le programme 851, visant à identifier la part des projets engagés qui répondent à un objectif climatique (atténuation et/ou adaptation au changement climatique), dans le cadre des engagements environnementaux pris par la France.

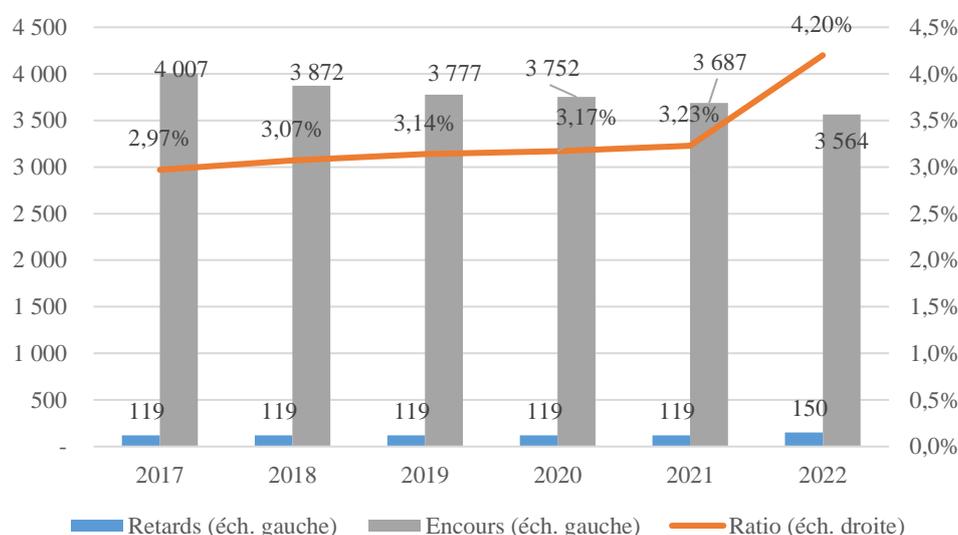
Les critères retenus sont ceux des « marqueurs de Rio » définis par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) classés en trois catégories correspondant aux thématiques des trois conventions négociées durant le « sommet de la Terre » à Rio en 1992 : la biodiversité, le changement climatique et la désertification.

La cible était fixée à 55 % pour 2022. La prévision actualisée s'élève à 73 %, soit très au-delà de l'objectif.

3 - Les informations complémentaires

a) Les retards de paiement

Sur les autres éléments permettant d'évaluer la performance du programme, on observe une nouvelle hausse des retards de paiement, qui passe de 3,2 % à 4,2% de l'en-cours total des prêts. Ces retards concernent des prêts accordés à trois pays (Soudan, Syrie, Zimbabwe) et s'expliquent essentiellement par la situation politique et économique de ces pays.

Graphique n° 9 : montant des retards de paiement, en-cours de dette (en M€) et ratio

Source : direction générale du Trésor

Pour le Soudan en particulier, un accord de refinancement de la dette a été envisagé mais a été suspendu à la suite du coup d'État intervenu fin 2021. Le traitement du Zimbabwe envisagé en 2022 a également été reporté (cf. *supra*).

La Cour note qu'une grande partie de ces retards de paiement sont antérieurs à 2016, première année de renseignement de l'indicateur, et qu'ils ont connu une nette hausse en 2022. Si les mesures envisagées ne permettent pas d'aboutir à une solution pour supprimer ces retards de paiement, alors ils devront donner lieu à un traitement conforme à l'article 24 de la LOLF.

b) La part française dans les projets financés par les prêts

Enfin, les résultats du programme 851 peuvent également être évalués à l'aune de la part française effectivement réalisée, c'est-à-dire des prestations et fournitures produites en France dans les projets financés par des prêts. Celle-ci devrait en effet correspondre à au moins 50 % pour les prêts directs, et 70 % pour les prêts concessionnels.

En 2022, une évaluation a été réalisée dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, qui montre que la part française est atteinte sur six projets sur les sept évalués. Deux autres évaluations sont en cours, et sept autres sont programmées pour 2023. Des réunions sont prévues à l'issue des audits afin de faire des recommandations pour la suite du projet, ou de futurs projets pour lesquels des financements seraient sollicités.

B - La performance du programme 852

La performance du programme 852 est mesurée par le pourcentage des pays dont la soutenabilité de la dette a été rétablie par l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)¹⁰.

Cet indicateur s'est de nouveau dégradé cette année, passant de 54% en 2020 à 50 % en 2021, et 46% en 2022. Le Malawi est en effet désormais en situation de surendettement, tandis que les Comores sont passés d'une situation de « risque modéré » à une situation de « risque élevé » de surendettement.

Parmi la trentaine de pays ayant bénéficié de l'initiative PPTE (Pays pauvres très endettés), environ la moitié sont aujourd'hui retombés en situation de surendettement ou de risque élevé de surendettement.

Ces pays bénéficiaires de l'initiative PPTE apparaissent désormais dans une situation préoccupante, et sont pour certains revenus à leur niveau d'endettement antérieur à l'initiative. Cette dégradation générale de la soutenabilité de la dette est en partie due à la crise sanitaire ainsi qu'à des événements climatiques et sécuritaires, mais également à des choix budgétaires, à la variation des taux de change ou au recours à des financements externes (auprès du secteur privé ou d'autres États non membres du Club de Paris).

C - La performance du programme 853

Les crédits du programme 853 complétant ceux du programme 110 pour le financement de l'activité de prêts bonifiés de l'Agence française de développement, la performance des deux programmes est mesurée conjointement par l'indicateur 2.1 du programme 110. Ce dernier, qui vise à apprécier l'effet de levier des prêts, mesure le montant d'aide publique au développement générée par les prêts de l'AFD, par euro d'effort financier de l'État¹¹.

Pour 2021, l'effet de levier a été évalué à 4,6, ce qui était supérieur à la cible, fixée à 4. Pour 2022, cet effet de levier est évalué à 2,4, soit nettement en dessous de la prévision fixée à 3,5. Cette baisse s'explique essentiellement par la remontée des taux d'intérêt dans la mesure où, compte tenu de la méthodologie de calcul de l'APD et du taux d'actualisation utilisé, une hausse des taux d'intérêt dégrade mécaniquement l'indicateur. Cette baisse peut également s'expliquer par le décalage entre les engagements et les décaissements de prêts, dans un contexte de forte croissance de l'activité de l'AFD¹². Dans le cadre du projet annuel de performance, la cible est toutefois maintenue à 3,5 pour l'année 2023.

¹⁰ Initiative fondée sur une action coordonnée de la communauté internationale, y compris les institutions multilatérales de développement (Banque mondiale, Fonds monétaire international, banques régionales de développement), visant à réduire le poids de la dette extérieure des pays les plus pauvres à un niveau soutenable.

¹¹ Sur la base des moyens consacrés par l'État pour bonifier les taux des prêts de l'AFD (programme 110) ou lui permettre de mobiliser les ressources à condition spéciale (programme 853). Le mode de calcul a changé depuis l'exercice budgétaire 2020 afin de tenir compte de l'évolution de la méthodologie de calcul de l'aide publique au développement générée par des prêts, mise au point par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

¹² L'indicateur rapporte le montant d'APD générée en 2022 par les décaissements de prêts, au coût-État (coût actualisé des bonifications) des AE engagées la même année. Selon le projet annuel de performance pour 2022, compte tenu du délai entre l'engagement du montant total et le décaissement progressif des prêts, la forte croissance de l'activité de l'AFD sur les derniers exercices se traduit par un décalage entre les engagements et les décaissements (et donc l'APD qu'ils génèrent).