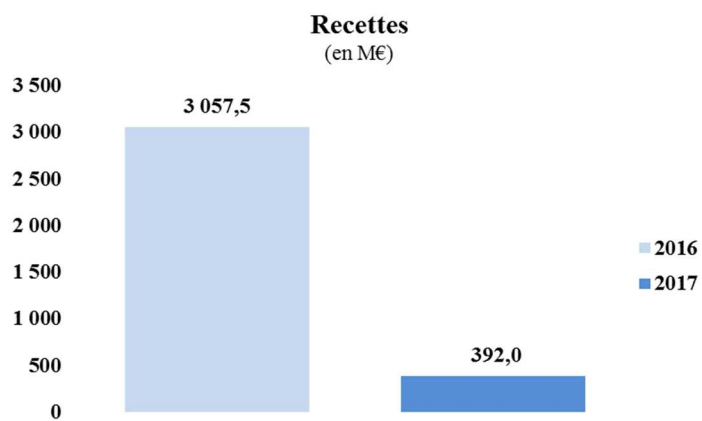
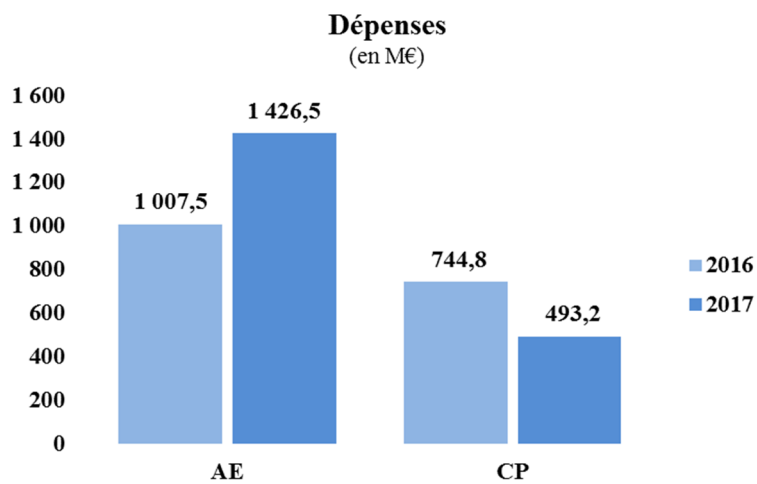


# Compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers »

---

Note d'analyse  
de l'exécution budgétaire

2017





## Synthèse

### Les principales données du compte

Créé par l'article 46 de la loi de finances pour 2006, le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » (CCF PEE) 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). Le compte de concours financiers est composé de quatre sections associées à quatre programmes :

- 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 » ;
- 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 d'autres États membres de la zone Euro<sup>1</sup> et la modification, par la loi de finances rectificative pour 2014, de l'intitulé de la première section afin de permettre l'octroi, dans ce cadre, de prêts non concessionnels<sup>2</sup>, l'objet du compte dépasse le seul champ de l'aide publique au développement. Le programme 854, vecteur de la contribution de la France au premier plan d'assistance financière à la Grèce, a été mis en sommeil depuis 2012. En revanche, l'élargissement par la loi de finances rectificative pour 2014 de l'objet du programme 851 au-delà des seuls prêts concessionnels anciennement dénommés « de la Réserve pays

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Prêts directs du Trésor consentis à des États étrangers s'inscrivant en complémentarité des prêts proposés par BpiFrance et des crédits-export refinancés par la SFIL afin de soutenir les entreprises françaises exportatrices.

émergents (RPE) »<sup>3</sup>, renforce le positionnement du compte comme instrument de soutien au développement international des entreprises françaises.

---

### **Les principales observations**

---

À l'issue de l'exécution 2017, le compte présente un déficit de 101 M€ alors qu'un déficit de 142 M€ était initialement attendu. Cependant, en neutralisant l'erreur d'inscription en LFI d'une recette de 168,4 M€ sur le programme 853 (corrigée en LFR), la prévision initiale aurait dû faire apparaître un déficit de 310 M€, soit un écart en exécution 2017 de 209 M€ par rapport à la prévision initiale corrigée. Ce résultat s'explique principalement par l'annulation en LFR de 99,9 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts sur le programme 852 (147,8 M€) à la suite de l'impossibilité de procéder au refinancement de la dette du Zimbabwe.

Le compte de concours financiers n'appelle pas d'observation du point de vue de la régularité. La démarche de performance s'est partiellement améliorée. En termes de soutenabilité, le montant des restes à payer a augmenté en 2017, passant de 4 Md € à 4,9Md€, et le rapport entre restes à payer et crédits de paiement consommés s'est dégradé. En effet, en dépit de la poursuite d'opérations d'apurement, le montant des autorisations d'engagement non couvertes par des crédits de paiement a augmenté en 2017 et représente dix fois celui des CP consommés contre cinq fois en 2016.

### **Les recommandations de la Cour**

#### **Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2016**

---

La Cour a formulé deux recommandations au titre de la gestion 2016 portant sur le programme 851.

La première visait à mentionner, dans les rapports annuels de performance, les résultats des évaluations menées par le contrôle général

---

<sup>3</sup> Prêts directs du Trésor assortis de conditions financières concessionnelles réservés à certains pays en voie de développement dont la liste est limitativement arrêtée par l'OCDE dans le cadre de l'Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (<http://www.oecd.org/fr/tad/xcred/classification-des-pays.htm>).

économique et financier (CGEFi) sur le pourcentage de part effectivement obtenue par les entreprises françaises dans les projets financés dans le cadre du programme. Cette mention doit permettre au Parlement de s'assurer du respect des objectifs pour l'économie française en contrepartie des prêts consentis par le Trésor.

Aucune évaluation n'ayant été faite sur 2016, cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Des évaluations ayant été faites en 2017 par le contrôle général économique et financier, elle est en cours de prise en compte et sa complète mise en œuvre sera à vérifier dans le rapport annuel de performance 2018. En conséquence, la Cour renouvelle sa recommandation que les résultats des évaluations soient publiés dans le RAP.

La seconde recommandation avait pour objet d'améliorer l'information disponible dans les rapports annuels de performances en y indiquant la part de l'encours des prêts présentant des retards de paiement dans l'encours total des prêts.

La seconde recommandation a été mise en œuvre.

#### Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017

La Cour reconduit la première recommandation formulée sur l'exercice 2016 :

1. Mentionner dans les rapports annuels de performances relatifs au programme 851 les résultats des évaluations menées en 2017 et prévues pour 2018 par le contrôle général économique et financier sur le pourcentage de part française effective dans les projets financés dans le cadre de ce programme (*reconduite*).

## Sommaire

<b>Introduction.....</b>	<b>8</b>
<b>1. LES RÉSULTATS DE L'EXERCICE .....</b>	<b>9</b>
1.1 Le solde .....	9
1.2 Des recettes conformes aux prévisions après neutralisation d'une erreur sur le programme 853 .....	11
1.3 L'exécution des dépenses.....	13
1.4 Soutenabilité du compte : un montant de restes à payer en forte hausse.....	17
<b>2. LA QUALITE DE LA GESTION.....</b>	<b>20</b>
2.1 Une gestion conforme aux principes et règles de la LOLF ..	20
2.2 Une performance partiellement améliorée .....	20
<b>3. LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....</b>	<b>24</b>
3.1 Sur les recommandations formulées au titre de 2016.....	24
3.2 Recommandation formulée au titre de la gestion 2017 .....	24

## Introduction

Le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » (CCF PEE) est composé de quatre sections associées aux 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 » retrace deux types de prêts du Trésor : les prêts concessionnels accordés à certains pays en développement (dispositif anciennement dénommé « de la réserve pays émergents » ou RPE) et les prêts non concessionnels susceptibles d'être octroyés à un plus large panel de pays, sous réserve qu'ils soient éligibles aux procédures de soutien public dans le cadre des politiques annuelles d'assurance-crédit et d'aide-projet approuvées par le ministère de l'Économie. En vertu de l'article 41 de la loi de finances rectificative pour 1997 modifiée<sup>4</sup>, ces prêts sont gérés par Natixis selon des modalités fixées dans une convention cadre<sup>5</sup>. Fin 2017, il y avait 936 prêts « vivants » concernant 50 pays pour un encours total de 4 006,8 M€.
- le programme 852 « Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France » retrace la mise en œuvre des accords de consolidation de la dette des pays les moins avancés (PMA) et des pays à revenu intermédiaire négociés par le Club de Paris ;
- le programme 853 « Prêts à l'Agence française de développement (AFD) en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers » retrace le versement à l'AFD d'une « ressource à condition spéciale » (RCS) lui permettant de consentir des prêts à des États étrangers (ou à des entités publiques), à des conditions concessionnelles ;
- le programme 854 « Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro », créé afin de permettre à la France de contribuer au premier plan européen d'assistance financière à la Grèce, et mis en sommeil depuis 2012, après que le mécanisme européen de stabilité a pris le relais des prêts bilatéraux.

---

<sup>4</sup> Cet article organise le transfert à ce qui était alors Natexis des missions exercées pour le compte de l'État par la Banque française du commerce extérieur dont le Crédit national a pris le contrôle en 1996 avant de fusionner avec cet établissement en 1997 en vue de créer Natexis S.A.

<sup>5</sup> La convention signée le 21 septembre 2011 entre Natixis, la Caisse française de développement industriel (CFDI) et l'État, a été renégociée. Une nouvelle convention a été signée le 10 mai 2017, applicable jusqu'au 31 décembre 2019. La principale modification par rapport à l'ancien texte concerne le montant de la rémunération annuelle de Natixis qui a été réduit tant dans sa part fixe que dans sa part variable.



## 1. LES RÉSULTATS DE L'EXERCICE

### 1.1 Le solde

L'exécution présente un solde débiteur de 101,1 M€, moins important que le déficit attendu de 141,8 M€. En neutralisant l'erreur d'inscription en LFI de 168,4 M€ (corrigée en LFR), le déficit attendu aurait dû être de 310 M€ ce qui aurait porté l'écart entre l'exécution et la prévision à 209 M€. Les recettes comme la consommation des crédits de paiement sont inférieures de 30 % par rapport aux prévisions de la LFI. La moindre consommation des CP concerne les trois programmes « actifs » mais se concentre sur le programme 852.

**Tableau n° 1 : Solde du compte de concours financiers en 2017 (M€)**

	LFI	LFR	Crédits disponibles	Exécution
<b>Recettes</b>	<b>556,3</b>	<b>- 168,4</b>	<b>387,9</b>	<b>392</b>
<b>Dépenses (CP)</b>	<b>698</b>	<b>- 147,8</b>	<b>550,2</b>	<b>493,2</b>
- dont programme 851	300	0	300	268
- dont programme 852	148	- 147,8	0,2	0,2
- dont programme 853	250	0	250	225
- dont programme 854	0	0	0	0
<b>SOLDE</b>	<b>- 141,8</b>			<b>- 101,1</b>

Source : Direction générale du Trésor, retraitements Cour des comptes

Alors que le solde du compte était excédentaire à l'issue de l'exercice 2016 en raison de l'opération de recapitalisation de l'AFD<sup>6</sup>, il est devenu négatif en 2017, contribuant ainsi à une légère augmentation du solde cumulé. Alors que le solde des sections 1 et 2 est largement positif en 2017, s'établissant respectivement à 34,6 M€ et 89,3 M€, il est largement négatif pour la section 3, à - 225 M€.

**Tableau n° 2 : Évolution du solde en exécution depuis 2013 (M€)**

	2013	2014	2015	2016	2017
Recettes	594,6	589,3	652	3 057,5	392
Dépenses (CP)	541,3	556,3	692	744,8	493,2
Solde	53,3	33	- 40	2 312,7	- 101,1

Source : Direction générale du Trésor

Le solde débiteur du compte cumulé depuis sa création, c'est-à-dire l'encours total des créances de l'État encore actives, est de 19,1 Md€. Cette donnée récapitulative ne figure dans les rapports annuels de performance que depuis de 2016. Elle ne fait l'objet d'aucun commentaire portant sur la composition du solde cumulé (et sa répartition entre les sections du compte) et les échéanciers contractuels de remboursement. De même, le montant de la part du solde qui ne sera pas reporté sur la gestion suivante ne figure pas dans les PAP ou les RAP. Les documents annuels de performance gagneraient à s'enrichir de cette information.

**Tableau n° 3 : Évolution du solde cumulé (M€)**

Solde cumulé au 31/12/2016	Solde reporté	Solde 2017	Solde cumulé au 31/12/2017
- 19 005,4	- 18 635,6	- 101,1	- 18 736,7

Source : Direction générale du Trésor

<sup>6</sup> Remboursement, par l'Agence française de développement (AFD), d'une créance de ressource à condition spéciale (RCS) d'un montant de 2,4 Md€ en contrepartie de l'augmentation de fonds propres dont elle a bénéficié en 2016 pour le même montant.

## 1.2 Des recettes conformes aux prévisions après neutralisation d'une erreur sur le programme 853

En vertu de l'article 24 de la LOLF, le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » est doté de crédits évaluatifs. Le montant de l'amortissement en capital des prêts est pris en recettes du compte, les intérêts des prêts étant versés au budget général<sup>7</sup>.

Le montant des recettes sur le compte de concours financiers, évalué par la loi de finances pour 2017 à 556,25 M€, a été révisé par la loi de finances rectificative à 387,85 M€ pour un montant effectivement encaissé au 31 décembre 2017 de 392 M€. Cette révision à la baisse des recettes porte quasi exclusivement sur le programme 853 qui a été concerné en LFR par cette révision. Celles réalisées sur les programmes 851 et 852 sont proches des montants prévus en LFI, en légère augmentation par rapport à la prévision initiale (+6,5 M€ pour le programme 851 et -2,3 M€ pour le programme 852).

Les recettes du programme 851 représentent le montant en principal des échéances identifiées en fin d'année n-1, y compris les remboursements anticipés et les accords de consolidation ou d'annulation connus à la date d'établissement des prévisions. Pour 2017, 296 M€ de recettes étaient attendus. Ce montant s'est finalement établi à 302,5 M€ en fin d'année. L'écart provient du décalage d'écritures sur les échéances de fin d'année. Selon les dates et les jours d'arrivée chez l'opérateur gestionnaire des remboursements dus par les pays emprunteurs, les reversements à l'État peuvent intervenir dans les premiers jours de l'année suivante et être comptabilisés en recettes de l'année n+1.

Les recettes du programme 852 sont constituées des remboursements en capital effectués par les pays débiteurs et des recettes issues des refinancements de créances en principal. La loi de finances initiale pour 2017 prévoyait un montant de recettes de 91,8 M€. Il s'établit finalement à 89,5 M€ et se répartit ainsi :

- s'agissant des recettes directes issues des remboursements, elles se montent à 89,3 M€ par rapport à une prévision de 91,5 M€. L'écart s'explique par le remboursement par le Kenya, en janvier 2018 de son échéance prévue de décembre 2017 et par l'accumulation d'arriérés par le Yémen. Concernant ce pays, sa situation politique et économique ne permet pas à l'heure

<sup>7</sup> Au titre des recettes non fiscales.

- actuelle de le faire bénéficier des traitements du Club de Paris en matière de rééchelonnement de dettes ;
- s'agissant des recettes en capital par refinancements, elles s'élèvent à 0,17 M€ par rapport à une prévision de 0,33 M€, en raison de l'actualisation des montants définitifs figurant dans les annexes de l'accord bilatéral signé avec Grenade le 14 octobre 2016.

Sur le programme 853, il n'y a eu aucune recette encaissée, la loi de finances rectificative ayant annulé celles inscrites par erreur en LFI pour un montant de 168,4 M€. Les recettes du programme sont constituées des remboursements en capital effectués par l'AFD pour les prêts que l'État lui accorde à des conditions préférentielles (ressources à condition spéciale ou RCS), généralement des prêts sur 30 ans avec un différé de remboursement de 10 ans. Fin 2016, le stock de RCS était nul ; il n'y a eu aucun remboursement en capital en 2017. Pour les nouveaux prêts de RCS, les premiers remboursements n'interviendront qu'après l'écoulement d'une durée de 10 ans.

#### **Les opérations de renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement**

L'État mène depuis 2015, une opération de renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement (AFD) au titre des contraintes prudentielles et de solvabilité imposées par les règles dites de Bâle III<sup>8</sup> (voir *infra* 1.4.2). L'un des leviers de cette recapitalisation consiste en la conversion d'une créance de l'État sur l'AFD en une souscription par l'État d'émissions obligataires sans maturité, via le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » (CAS PFE). Ces souscriptions font l'objet d'un retrait d'AE (déjà engagées) et de CP d'un montant correspondant sur le programme 853 afin de neutraliser le coût de l'opération. Deux acquisitions sont intervenues en 2015 et 2016 pour un montant annuel de 280 M€. Initialement, une dernière tranche de 280 M€ était prévue pour 2017.

Dans le même temps, l'objectif annoncé en septembre 2016 d'une augmentation graduelle de l'activité de prêts de l'AFD pour atteindre 4 Md€ en 2020, a nécessité un renforcement additionnel de fonds propres de l'Agence. Les opérations de recapitalisation ont pris la forme d'une conversion de créance de RCS de l'État sur l'AFD en fonds propres qui a affecté le compte en 2016 pour un montant de 2,4 Md€.

<sup>8</sup> L'AFD a en effet le statut d'établissement de crédit spécialisé et est, à ce titre, soumis à la réglementation bancaire.

Cette dernière opération de renforcement des fonds propres de l'AFD, non envisagée lors de la décision de souscrire pour 840 M€ d'obligations perpétuelles, a amené l'agence des participations de l'État, confrontée à la nécessité de devoir lisser les dépenses prévues sur la CAS PFE, à scinder en deux opérations la troisième tranche de souscription d'obligations perpétuelles : 160 M€ en 2017 et 120M€ en 2018.

\*

\*\*

Sur le programme 854, aucune recette n'est enregistrée, la Grèce ne devant rembourser son prêt qu'ultérieurement.

### 1.3 L'exécution des dépenses

Pour le programme 851, les AE sont évaluées en fonction de la réserve de projets en cours d'instruction et susceptibles de faire l'objet d'une décision de financement par le programme. Les CP sont évalués en fonction de la prévision annuelle de décaissement, qui repose sur des hypothèses de réalisation des contrats commerciaux sous-jacents.

Pour le programme 852, le niveau des AE et des CP est évalué sur la base des éléments de situation macroéconomique qui laisseraient envisager une potentielle demande de traitement de dette par le Club de Paris.

Enfin, pour le programme 853, le niveau des AE est déterminé en fonction du volume de prêts aux États étrangers de l'Agence française de développement et en cohérence avec les objectifs du contrat d'objectif et de moyens signé entre l'AFD et l'État. Le niveau de CP est déterminé en fonction des hypothèses de décaissement de l'AFD<sup>9</sup>.

#### 1.3.1 Un montant global d'AE consommées éloigné des prévisions, mais des évolutions contrastées selon les programmes

Le montant total sur le compte des autorisations d'engagement prévues en loi de finances initiale pour 2016 était de 2 Md€. Ce montant a

<sup>9</sup> L'AFD appelle les AE de RCS au moment de l'octroi des prêts aux États étrangers en conseil d'administration ou en comité de financement. Les tirages de RCS (CP) ont en revanche lieu au moment du décaissement des prêts, c'est-à-dire au moment où l'AFD a besoin de cette ressource pour adosser les prêts.

été porté à 2,3 Md€ par la loi de finances rectificative pour 2017 et a été finalement exécuté à hauteur de 1,4 Md€.

La part des AE consommées représente ainsi près de 71 % des crédits inscrits en LFI (62 % si l'on se réfère au montant révisé en LFR), une proportion en baisse par rapport à 2016 mais dans la moyenne observée ces cinq dernières années. L'écart constaté par rapport à la prévision (près de 600 M€) concerne les trois programmes.

**Tableau n° 4 : Évolution de la consommation des autorisations d'engagement depuis 2013 (M€)**

	2013	2014	2015	2016	2017
LFI	1 077,2	1 510,7	1 742,1	1 506,7	2 000
Exécution	856,5	791	1 083	1 289,4	1 426,5
Part consommée	79 %	54 %	62 %	86 %	71 %

Source : Direction générale du Trésor, retraitements Cour des comptes

**1.3.1.1 Une sous-consommation exceptionnelle sur le programme 851 liée aux apurements réalisés en 2017**

Sur le programme 851, 300 M€ de crédits ont été ouverts en AE par la LFI pour 2017. Par ailleurs, la LFR avait ouvert 269,1 M€ supplémentaires pour couvrir la signature de différents protocoles en Iran et en Côte d'Ivoire<sup>10</sup>.

Le montant des AE exécutée s'élève à 34,3 M€ soit 6% des crédits disponibles. En réalité, ce montant résulte des engagements effectivement réalisés, déduction faite des apurements effectués en 2017 sur des protocoles inusités, qui se traduisent budgétairement par des annulations d'AE. Il s'agit donc d'un montant net. Si en 2016, les apurements avaient été faibles (1,84 M€), en 2017 ils sont particulièrement élevés (162,7 M€). Cette situation exceptionnelle s'explique par le fait que le protocole signé avec la Tunisie en juillet 2013 (159,5 M€), ayant pour objet la fourniture

<sup>10</sup> Pour la Côte d'Ivoire, il s'agissait de la concrétisation d'un engagement du président de la République, à hauteur de 250 M€, pour un prêt concessionnel.

du matériel roulant du réseau ferré rapide, n'a finalement fait l'objet d'aucun tirage. En effet, ce protocole avait été ouvert en vue de l'éventuelle obtention d'un marché dans le cadre d'un appel d'offres qui a finalement été remporté par une entreprise étrangère. Par ailleurs, trois autres protocoles ont fait l'objet d'un apurement.

Les AE engagées, soit 197 M€, correspondent aux quatre nouveaux protocoles signés en 2017 (liste en annexe 1). Alors qu'un premier protocole de prêt non concessionnel avait été signé en 2016 avec le Sénégal, tous les protocoles signés en 2017 sont concessionnels. L'écart entre le montant brut des AE consommés et les crédits disponibles (569,1 M€) provient du décalage, en 2018, de la signature de plusieurs protocoles de prêts non concessionnels pour lesquels les discussions sont déjà très avancées (Côte d'Ivoire, Sénégal et Iran).

#### *1.3.1.2 Une sous-exécution sur le programme 852*

Alors que 148 M€ de crédits (AE = CP) ont été inscrits en LFI pour 2017 sur le programme 852, seuls 200 000€ ont finalement été exécutés au 31 décembre 2017.

Cet écart important entre la prévision et la réalisation s'explique essentiellement par la situation du Zimbabwe, qui ne s'est pas améliorée par rapport à l'année dernière. L'opération de refinancement des dettes de ce pays, prévue lors de la rédaction du PLF 2017, et qui devait représenter 147,3 M€ (soit 99,5 % des AE/CP du programme), n'a finalement pas pu avoir lieu en 2017, les conditions d'une restructuration de dettes n'étant pas réunies. Le pays, qui avait commencé à rembourser des arriérés en 2016, présente toujours des arriérés importants vis-à-vis des institutions financières internationales. Un plan de règlement de ses arriérés est en cours d'élaboration, qui conditionnera son éligibilité en 2018.

Les AE consommées du programme concernent Grenade qui a bénéficié de deux opérations de refinancement des dettes en 2017 (19 janvier et 16 mai) pour un montant total de 0,18 M€.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Un refinancement sur le programme 852 se matérialise par la création d'un nouveau prêt, aux termes de l'accord bilatéral signé avec le pays bénéficiaire, qui vient rembourser le prêt initial. Cette opération se traduit d'une part par une dépense correspondant au nouveau prêt déboursé (principal et intérêt) et d'autre part par une recette que l'on appelle « recette de refinancement » correspondant à l'ancien prêt remboursé. Les recettes de refinancement comptabilisées sur le programme 852 ne concernent en revanche que le principal car les intérêts sont comptabilisés sur le budget général de l'État. Il y a donc une différence entre les crédits consommés sur le programme 852 et les recettes de refinancement imputées sur ce même programme, qui

### **1.3.1.3 Une exécution proche de la prévision sur le programme 853**

Sur le programme 853, le montant des AE consommés est relativement proche de la prévision (1 392 M€ contre 1 552 M€). Le montant de la contribution française à la reconstitution du Fonds africain de développement (FAD), prévu en LFI pour un montant de 250 M€, a finalement été revu à 225 M€. Les 25 M€ ainsi dégagés ont permis à l'AFD d'accorder un prêt au Tchad dans le cadre du soutien de la France aux pays de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale.

On rappelle que la différence entre les prévisions et l'exécution est due à la souscription, en 2017, à partir du CAS PFE, d'une obligation perpétuelle émise par l'AFD pour un montant de 160 M€ (cf. encadré *supra*), qui s'est traduite par l'annulation d'un montant équivalent d'AE.

### **1.3.2 Un taux global d'exécution des CP stable**

Les crédits de paiement prévus pour 2017 en loi de finances initiale se montaient à 698 M€ : en loi de finances rectificative, ils ont été ramenés à 550,2 M€, pour un montant finalement exécuté de 493,2 M€, soit un peu plus de 70 % des CP programmés en LFI et 90 % des crédits disponibles après la LFR. Ces écarts s'expliquent essentiellement par les très faibles décaissements sur le programme 852.

---

s'explique par le versement des intérêts sur le budget général. Dans le cas de Grenade, la différence entre les crédits consommés et les recettes de refinancement correspondent aux intérêts versés sur le budget général de l'État.



**Tableau n° 5 : Évolution de la consommation des crédits de paiement depuis 2013 (M€)**

	2013	2014	2015	2016	2017
LFI	1 027,2	1 493,7	1 482,1	1 093,2	698
Exécution	856,5	556,3	692	744,8	493,2
Part consommée	83 %	37 %	47 %	68 %	70 %

Source : Direction générale du Trésor, retraitement Cour des comptes

Sur le programme 851, près de 89 % des crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale ont été consommés, à hauteur de 268 M€. Ces décaissements concernent 36 protocoles pour 16 pays. Ce taux est plutôt important compte tenu des difficultés à prévoir les décaissements. Les retards dans la signature ou la mise en œuvre des contrats commerciaux entre les entreprises et les contreparties des contrats expliquent généralement les écarts constatés tous les ans entre prévision et exécution. Ainsi, en 2017, les 15 M€ qui étaient prévus pour le financement d'un barrage au Kenya n'ont pas été versés mais devraient l'être en 2018.

Sur le programme 852, la sous-consommation importante des CP est liée au report du traitement de la dette du Zimbabwe (cf. *supra* 1.3.1.2) qui a justifié l'annulation de 99,9 % des CP ouverts en LFI par la LFR.

Enfin, sur le programme 853, la consommation des CP est de 90 %, et s'établit à 225 M€. Les CP qui avaient été ouverts en LFI correspondaient en totalité à la participation de la France à la reconstitution du FAD. Ce montant ayant été revu à la baisse (cf. *supra*), l'exécution correspond à ce montant.

#### **1.4 Soutenabilité du compte : un montant de restes à payer en forte hausse**

Le stock de restes à payer (autorisations d'engagement non couvertes par des crédits de paiement) sur le compte atteint, en 2017, 4,9 Md€, ce qui représente dix fois le montant des CP exécutés dans l'année (493,16 M€) contre cinq fois en 2016.

Si les restes à payer ont diminué sur le programme 851 en raison du montant des opérations d'apurement réalisées, ils ont fortement augmenté pour le programme 853.

**Tableau n° 6 : Évolution de l'encours des restes à payer (M€)**

	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Programme 851</i>	1 847	1 882	1 814	1 882	1 648
<i>Programme 853</i>	1 708	1 828	1 928	2 123	3 290
<i>Total</i>	3 555	3 710	3 742	4 005	4 938

Source : Direction générale du Trésor

#### 1.4.1 Le programme 851

Depuis 2014, des exercices d'apurement sont systématiquement menés sur le programme 851. En quatre années, ce sont 63 protocoles qui ont été concernés permettant de diminuer les restes à payer de 323,24 M€.

Fin 2017, compte tenu du montant important des apurements réalisés (cf. *supra*), le montant des restes à payer est de 1 648,47 M€ correspondant au montant des prêts à décaisser sur les protocoles engagés.

#### 1.4.2 Le programme 853

L'exécution du programme 853 est pluriannuelle. Les AE ouvertes à l'AFD pour ses activités courantes (RCS) font l'objet de CP au moment où l'AFD en a besoin pour adosser ses prêts qui sont souvent structurés en plusieurs tranches. Le décaissement total d'un prêt AFD s'étale sur une durée moyenne de 5 à 7 ans.

Pour les prêts accordés à des institutions comme l'Association internationale du développement (AID), les décaissements interviennent dans les deux ans qui suivent l'engagement.

La forte croissance des AE de RCS jusqu'en 2014 a contribué à un effet d'accumulation des engagements non couverts sur le programme 853. En dépit de l'annulation en 2017 de 160 M€ d'AE, à due concurrence de la souscription réalisée par le CAS PFE, les restes à payer ont continué

d'augmenter en raison notamment du prêt concessionnel consenti à l'Association internationale du développement (AID) de la Banque mondiale d'un montant de 800 M€ pour lequel les CPseront apportés en 2018. Le reste de la hausse s'explique par l'activité de prêts aux états étrangers de l'AFD sur l'année 2017.

## **2. LA QUALITE DE LA GESTION**

### **2.1 Une gestion conforme aux principes et règles de la LOLF**

L'appréciation de la régularité de l'exécution sur le compte de concours financiers n'appelle pas d'observations.

### **2.2 Une performance partiellement améliorée**

Les programmes 851 et 852 sont chacun dotés d'un indicateur de performances propre, alors que la performance du programme 853 est mesurée par l'un des indicateurs du programme 110 « Aide économique et financière au développement » de la mission « Aide publique au développement ».

#### **2.2.1 La performance du programme 851**

##### **2.2.1.1 Une réalisation conforme à la prévision en 2017**

La performance du programme 851 est présentée dans les documents annuels (PAP et RAP), par un indicateur du pourcentage de protocoles de prêt signés au cours de l'année n-2 ayant donné lieu à l'imputation d'un contrat dans les deux ans après la signature. Autrement dit, en année n, l'indicateur constate la concrétisation des décisions prises deux ans auparavant. En rendant compte de la mobilisation effective des fonds correspondant aux engagements de financement signés, cet indicateur vise à mesurer la qualité de la sélection, de l'instruction et du suivi des projets dont la réalisation peut néanmoins être affectée par de nombreux facteurs exogènes, ce qui explique la variabilité annuelle du résultat.

Lors de la conclusion des protocoles, l'objectif, en creux, est de parvenir à la conclusion de contrats adossés qui font intervenir des entreprises françaises.

Après deux années de réalisation à 100 % en 2014 et 50 % en 2015, l'indicateur s'est établi en 2016 à 67 %, deux des protocoles signés en 2014 n'ayant pas été suivis de contrats dans les délais.

Pour 2017, la cible était fixée dans le PAP à 83 %, car il était possible que, pour un des six protocoles signés en 2015 (en excluant le protocole correspondant à une augmentation de montant), l'imputation dans les deux ans suivant la signature ne soit pas réalisée. Ces anticipations ont été confirmées en exécution (83 %), le protocole figurant dans le tableau ci-après n'ayant généré aucun contrat commercial dans les deux ans.

**Tableau n° 7 : Liste des protocoles de prêts signés en 2015 n'ayant pas donné lieu à un contrat commercial dans les deux ans**

<i>Pays</i>	<b>Intitulé</b>	<b>Date de signature</b>	<b>Montant des engagements (€)</b>	<b>Montant total du projet (€)</b>
<i>Maroc</i>	Mise en place d'une ligne de crédit destinée à la réalisation de projets s'inscrivant dans les priorités de développement économique du Maroc	28/05/2015	21 000 000	21 000 000

*Source : Direction générale du Trésor*

#### 2.2.1.2 Des progrès partiels dans les indicateurs de performances

##### L'indicateur des retards de paiement

Dans le cadre de l'examen de l'exécution 2016, la Cour avait recommandé de mesurer l'encours des prêts présentant des impayés et de mentionner dans les rapports annuels de performances la part de cet encours dans l'encours total des prêts. La direction générale du Trésor a satisfait à cette recommandation en insérant, à compter du rapport annuel de performance 2016, un paragraphe mentionnant cette information. Ainsi, le montant de l'encours des prêts présentant des retards de paiement atteint 119 M€ en 2016 pour un encours global de prêts de 4060 M€, soit 2,93 %, ratio relativement stable par rapport à celui de 2014 (2,96 %) et 2015 (2,89 %). En 2017, ce taux est de 2,97 % et concerne trois pays (Soudan, Syrie et Zimbabwe).

### 2.2.1.3 Une amélioration non mise en oeuvre

#### La part française dans les projets RPE

Au second semestre 2014, il avait été décidé que l'ensemble des projets financés par un prêt du Trésor feraient l'objet d'une évaluation afin de déterminer précisément, une fois le contrat terminé, leur pourcentage de part française effective. Les prêts concessionnels ont en effet une obligation de part française de 70 % et les prêts non concessionnels de 50 %.

En 2015, les évaluations comptables réalisées par le CGEFi ont établi que la moyenne de la part française effective des projets examinés, pondérée par le cumul des tirages de chaque projet, était égale à 71 %. Si en 2016, aucune nouvelle évaluation n'avait été conduite pour des raisons internes de réorganisation du service, l'année 2017 aura vu le programme d'audit proposé conjointement par la DGT et la DGE, être réalisé. Sur les quatre dossiers prévus (dont un pour le programme 851), les conclusions ont été celles d'un respect de la part française. Pour 2018, le CGEFi a prévu de contrôler huit nouveaux dossiers concernant le programme 851. Le rapport annuel de performances devrait ainsi pouvoir mentionner les résultats des évaluations.

### **2.2.2 La performance du programme 852**

L'indicateur de performances du programme 852 repose sur le pourcentage de pays ayant bénéficié avec succès de l'initiative pays pauvres très endettés (PPTE)<sup>12</sup> pour lesquels la France fait partie des cinq plus importants créanciers<sup>13</sup>.

Cet indicateur, situé autour de 75 % ces deux dernières années, s'est sensiblement détérioré en 2017 pour atteindre 64 %, ce qui équivaut à 18 pays sur 28<sup>14</sup>. Plusieurs pays bénéficiaires de l'initiative PPTE apparaissent

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> C'est-à-dire le nombre de pays ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE et respectant le critère de soutenabilité de la dette à la date considérée, par rapport au nombre total de pays ayant franchi le point d'achèvement.

<sup>14</sup> Les dix pays pour lesquels la France fait partie des principaux créanciers et qui sont retombés en risque élevé de surendettement sont le Burundi, le Cameroun, la Gambie, le Ghana, Haïti, la Mauritanie, la République centrafricaine, Sao Tomé, le Tchad et la Zambie.

ainsi dans une situation préoccupante de dette insoutenable, malgré les efforts consentis par le passé, et sont pour certains revenus à leur niveau d'endettement antérieur à l'initiative PPTE.

On observe par ailleurs une dégradation généralisée de la soutenabilité de la dette, seuls trois pays sur 28 ayant désormais un risque faible de surendettement (Ouganda, Rwanda et Sénégal) contre quatre fin 2016 et six fin 2015. Cette dégradation générale de la soutenabilité de la dette est en partie due à la baisse du prix des matières premières, mais également à des dérapages budgétaires, à la variation des taux de change ou encore au recours à des financements externes auprès du secteur privé ou d'autres créanciers souverains non membres du Club de Paris, afin de financer le développement.

### 2.2.3 La performance du programme 853

Les crédits du programme 853 complétant les crédits du programme 110 pour le financement de l'activité de prêts bonifiés de l'AFD, la performance des deux programmes est mesurée conjointement et retracée dans les documents budgétaires relatifs au programme 110.

L'indicateur 2.1 du programme 110 vise à apprécier l'effet de levier de l'AFD dans son activité de prêt aux pays en développement. Il mesure le rapport entre le volume total de prêts concessionnels octroyés par l'AFD une année donnée et l'effort financier correspondant ou « coût-État »<sup>15</sup>, consenti sous forme de bonifications de taux d'intérêt (crédits du programme 110) et de mise à disposition de ressources à condition spéciale (RCS) du programme 153.

Pour 2016, la cible fixée dans le PAP était de 13,5 et la cible réalisée de 13,5. Fixée à 12 dans le PAP 2017, la cible a été dépassée en exécution (14,9).

Les engagements totaux sous forme de prêts d'aide publique au développement ont atteint 4 645 M€ en 2017 avec un « coût-État » de 312,6 M€. Cette amélioration sensible de l'effet de levier en 2017 résulte principalement des conditions d'emprunt très favorables sur les marchés<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Le « coût-État » est calculé par l'AFD selon une formule convenue avec la direction générale du Trésor et qui dépend de l'évolution des taux d'intérêt à 10 ans, le TEC 10.

<sup>16</sup> Le différentiel entre le TEC 10 et le taux d'intérêt de la RCS étant faible, l'effet de levier augmente mécaniquement.

### **3. LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR**

La Cour avait, dans le cadre de la note d'exécution 2016, reconduit et reformulé les deux recommandations relatives au programme 851 émises sur l'exercice précédent, aucune d'entre elles n'ayant été suivies d'effet.

#### **3.1 Sur les recommandations formulées au titre de 2016**

##### **3.1.1 Une recommandation mise en oeuvre**

La recommandation de la Cour qui visait à enrichir le projet annuel de performances d'une mention sur l'encours des prêts présentant des retards de paiement rapporté à l'encours total des prêts a été satisfaite et sera appliquée de façon désormais permanente dans les RAP.

##### **3.1.2 Une recommandation non suivie d'effet mais en cours de mise en œuvre**

La seconde recommandation qui portait sur la mention, dans les rapports annuels de performances, des résultats des évaluations menées par le CGEFi sur la part française des projets achevés financés dans le cadre du programme 851 a connu du retard pour les raisons expliquées plus haut.

Dans l'attente de pouvoir vérifier, en 2018, la mise en œuvre complète de la recommandation, celle-ci est reconduite et est adressée également au CGEFi.

#### **3.2 Recommandation formulée au titre de la gestion 2017**

1. Mentionner dans les rapports annuels de performances relatifs au programme 851 les résultats des évaluations menées par le Contrôle général économique et financier sur le pourcentage de part française effective dans les projets financés dans le cadre de ce programme.



**Annexe n° 1 : Liste des protocoles de prêts signés en 2017**

<i>Pays</i>	<b>Objet du protocole</b>	<b>Montant (€)</b>
<i>Maroc</i>	Fourniture de 30 locomotives électriques	128 100 000
<i>Sri Lanka</i>	Mise en place ou rénovation de 6 laiteries et 30 centres de collecte du lait	13 900 000
<i>Tunisie</i>	Dispositif de soutien financier mixte à destination des PME tunisiennes	12 000 000
<i>Indonésie</i>	Projet de développement d'un système d'information de météorologie maritime	43 000 000

*Source : Direction générale du Trésor*