



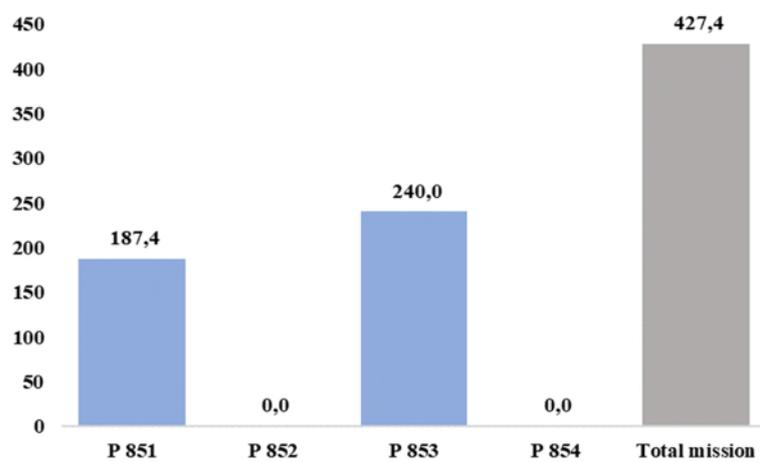
Compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers »

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

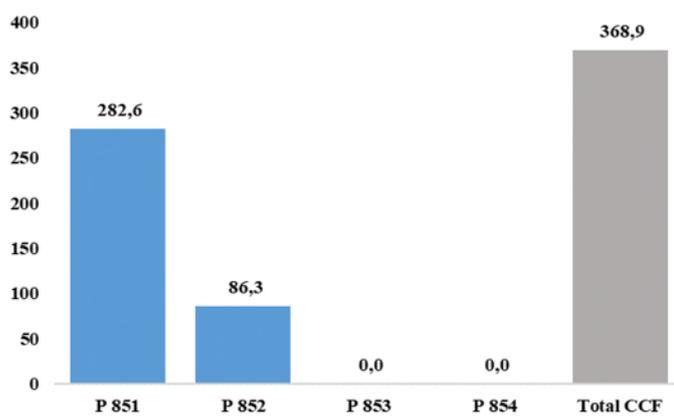
2019

Observations définitives

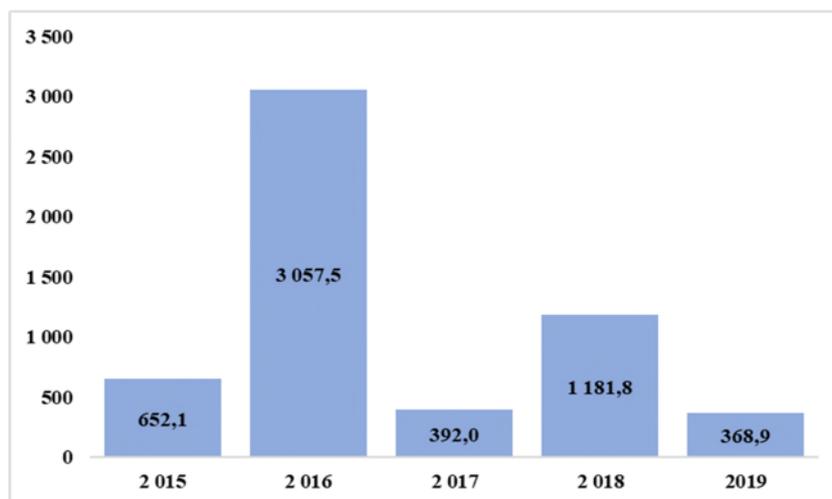
Graphique n° 1 : Exécution 2019 en dépenses par programme (CP, M€)



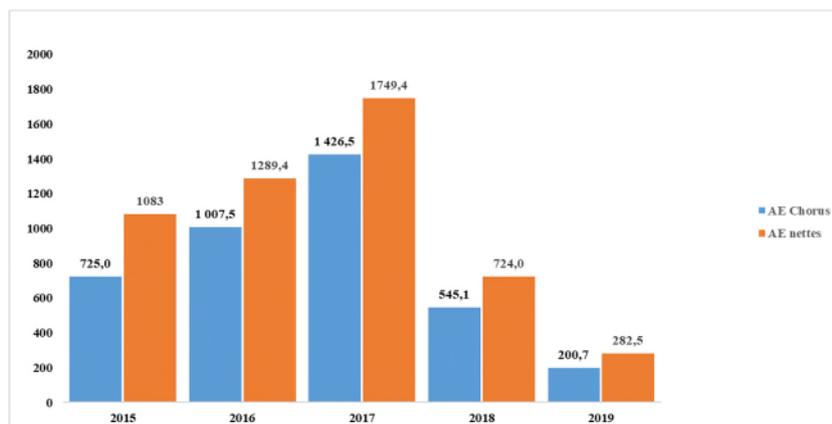
Graphique n° 2 : Exécution 2019 en recettes par programme (enM€)



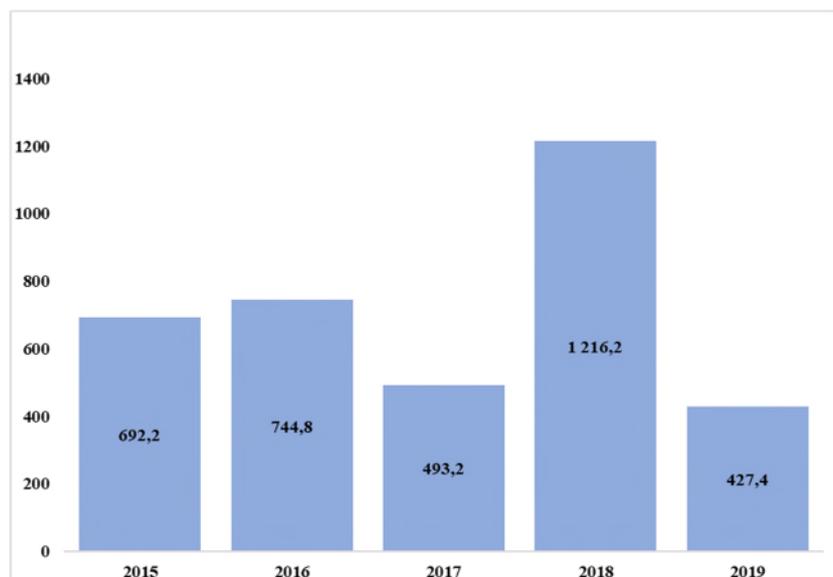
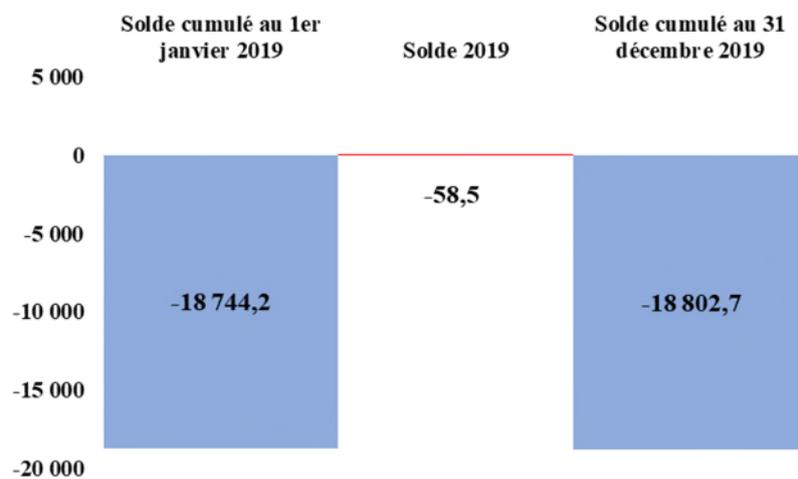
Graphique n° 3 : Historique en recettes (en M€)



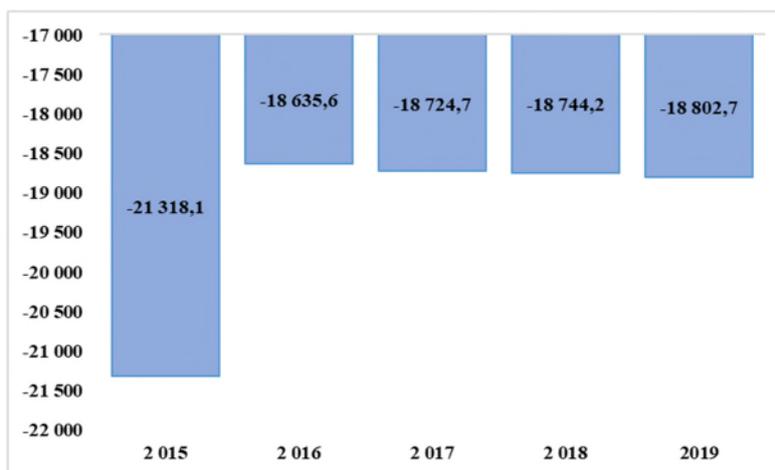
Graphique n° 4 : Historique en dépenses (AE, en M€)



Les dépenses issues de Chorus (et reprises dans les RAP) diffèrent des dépenses « nettes » en raison de retraits d'engagements intervenus chaque année sur le programme 851 suite à des opérations d'apurements réalisées pour des protocoles non utilisés et sur le programme 853 à la suite de la souscription par l'État d'obligations perpétuelles de l'AFD dans le cadre de la recapitalisation de l'Agence (Cf. NEB 2015-2018).

Graphique n° 5 : Historique en dépenses (CP, en M€)**Graphique n° 6 : Soldes (en M€)**

Graphique n° 7 : Soldes cumulés depuis 2015 (en M€)



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). Comme cela est prévu par l'article 24 de la LOLF, le compte de concours financiers retrace les prêts et avances consentis par l'État.

Il 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 Euro¹ 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 concessionnels², 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 émergents (RPE) »³, renforce le positionnement du compte comme instrument de soutien au développement international des entreprises françaises.

¹ 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.

² 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.

³ 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>).

Les principales observations

À l'issue de l'exécution 2019, le compte présente un déficit de 58 M€ alors qu'un déficit de 742 M€ était initialement attendu. Ce résultat s'explique principalement par l'absence de dépenses sur le programme 852 et des dépenses plus faibles que prévues sur le programme 851.

Le compte de concours financiers n'appelle pas d'observation du point de vue de la régularité. La démarche de performance est stabilisée. En terme de soutenabilité, le montant des restes à payer a légèrement baissé, en 2019, passant de 4,3 Md€ à 4 Md€. Le rapport entre restes à payer et crédits de paiement consommés est toujours aussi erratique. Il représente 9,4 fois celui des CP consommés en 2019 contre 3,5 fois en 2018 et 10 fois en 2017.

Comme en 2018, la Cour ne formule pas de recommandations pour 2019.

Sommaire

Introduction.....	9
1. Les résultats de l'exercice	11
1.1 Le solde	11
1.2 Des recettes proches de celles qui étaient prévues	12
1.3 L'exécution des dépenses.....	14
1.4 Un montant de restes à payer en diminution	17
2. La gestion des dépenses.....	19
2.1 Une gestion conforme aux principes et règles de la LOLF ..	19
2.2 Une performance partiellement améliorée	19
3. Les recommandations de la Cour.....	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 modifiée⁴, ces prêts sont gérés par Natixis selon des modalités fixées dans une convention cadre⁵. Fin 2019, il y avait 850 prêts « vivants » (899 fin 2018) concernant 52 pays pour un encours total de 3 776,9 M€ (3 871,8 M€ fin 2018).
- 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. Fin 2019, il y avait 40 accords de restructuration en cours, concernant 26 pays, pour un montant total d'encours des prêts de 3 Md€ ;
- 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

⁴ 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.

⁵ 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.

concessionnelles. D'autres programmes du compte de concours financiers (851 et 852), ainsi que deux autres programmes des ministères en charge de l'économie et des finances, relevant du budget général, participent à l'aide économique et financière au développement : le programme 110 « Aide économique et financière au développement » de la mission « Aide publique au développement » et, le cas échéant, le programme 114 « Appels en garantie de l'État ». À fin juin 2019 (données fin 2019 non encore disponibles), l'encours total des prêts de l'AFD (toutes origines de financement) s'élève à 33,8 Md€ ;

- 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.

1. Les résultats de l'exercice

1.1 Le solde

L'exécution présente un solde débiteur de 58 M€, beaucoup moins important que le déficit prévu en LFI (742 M€).

Tableau n° 1 : Solde du compte de concours financiers en 2019 (M€)

	LFI	LFR	Crédits disponibles	Exécution	LFI / exécution
Recettes	372	- 4	368	369	
Dépenses (CP)	1 114	- 455	659	427	- 687
- dont programme 851	481	- 210	271	187	- 294
- dont programme 852	245	- 245	0	0	- 245
- dont programme 853	388	0	388	240	- 148
- dont programme 854	0	0	0	0	-
SOLDE	- 742			- 58	684

Source : Direction générale du Trésor, retraitements Cour des comptes

La décomposition du solde par programme montre que le solde des programmes 851 et 852 est largement positif en 2019, s'établissant respectivement à 95,3 M€ et 86,3 M€, alors qu'il est négatif pour le programme 853, à - 240 M€.

Tableau n° 2 : Évolution du solde en exécution depuis 2015 (M€)

	2015	2016	2017	2018	2019
Recettes	652	3 057,5	392	1 181,8	368,9
Dépenses (CP)	692	744,8	493,2	1 216,2	427,4
Solde	- 40	2 312,7	- 101,1	- 34,5	- 58,5

Source : Direction générale du Trésor

Pour l'ensemble de la mission, le solde débiteur du compte cumulé depuis sa création, c'est-à-dire l'encours total des créances de l'État, est de 18,8 Md€. Cette donnée récapitulative figure dans les rapports annuels de performance depuis 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 31/12/2018	Solde reporté au 01/01/2019	Solde 2019	Solde cumulé au 31/12/2019
- 18 759,2	- 18 744,2	- 58,5	- 18 802,7

Source : Direction générale du Trésor

1.2 Des recettes proches de celles qui étaient prévues

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 général⁶.

Le montant des recettes sur le compte de concours financiers, évalué par la loi de finances pour 2019 à 372,3 M€, a été révisé par la loi de

⁶ Au titre des recettes non fiscales.

finances rectificative à 367,91 M€ pour un montant effectivement encaissé au 31 décembre 2019 de 368,9 M€. Cette révision des recettes porte sur les programmes 851 et 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 2019, après la LFR, 281,5 M€ de recettes étaient attendus. Ce montant s'est finalement établi à 282,6 M€ en fin d'année, très proche du montant corrigé. Comme chaque 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 versements 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 2019 prévoyait un montant de recettes de 94,8 M€ qui a été ramené en LFR à 86,3, montant effectivement perçu. Il s'agit des recettes directes issues des remboursements. En revanche, il n'y a eu aucune recettes en capital par refinancements. Le montant prévisionnel de 8,88 M€ concernait des refinancements dont le traitement est soit décalé en 2020, soit n'est plus nécessaire.

Sur le **programme 853**, il n'y avait aucune recette inscrite en LFI. 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). Le portefeuille des nouveaux prêts, qui ont une période de différé du remboursement de 10 ans, n'est pas entré dans sa période d'amortissement et n'occasionne donc pas encore de recettes. Les recettes prévues à moyen terme sur le programme 853 correspondent également à l'amortissement d'un prêt de 430 M€ octroyé à l'Agence française de développement (AFD) pour lui permettre de porter la contribution en prêt de la France à la reconstitution de l'Association internationale de développement (AID) en 2015. Le prêt sera amorti de 10,75 M€ tous les semestres à compter du second semestre 2020, occasionnant des recettes non fiscales du programme 853 de 10,75 M€ en 2020.

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 financement des opérations courantes de l'AFD et des éventuels prêts mis en œuvre par l'AFD pour le compte de Le niveau de CP est déterminé en fonction des hypothèses de décaissement de l'AFD⁷.

1.3.1 Un montant global d'AE consommées très éloigné des prévisions et portant sur un seul programme

Le montant total sur le compte des autorisations d'engagement prévues en loi de finances initiale pour 2019 était de 1 245,4 M€. Ce montant a été réduit à 1 000 M€ par la loi de finances rectificative pour 2019 et a été finalement exécuté à hauteur de 200,7 M€.

La part des AE consommées représente ainsi près de 16 % des crédits inscrits en LFI et 20 % si l'on se réfère au montant révisé en LFR. Malgré les annulations d'AE en LFR, il reste très difficile d'estimer en cours d'année la consommation des crédits compte tenu de la spécificité des programmes.

⁷ L'AFD appelle les AE de RCS au moment où elle décide de l'octroi des prêts. 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.

**Tableau n° 4 : Évolution de la consommation des autorisations
d'engagement depuis 2015 (M€)**

	2015	2016	2017	2018	2019
LFI	1 742,1	1 506,7	2 000	1 613,5	1 245,4
Exécution	1 083	1 289,4	1 426,5	545	200,7
Part consommée	62 %	86 %	71 %	34 %	16 %

Source : Direction générale du Trésor, retraitements Cour des comptes

1.3.1.1 Une sous-consommation sur le programme 851 liée aux apurements réalisés en 2018 et à la situation en Iran

Sur le programme 851, 1 000 M€ de crédits ont été ouverts en AE par la LFI pour 2019 dont 500 M€ réservés pour des projets en Iran.

Le montant des AE exécutées s'élève à 200,7 M€ soit 20 % des crédits disponibles. En réalité, ce montant résulte des engagements effectivement réalisés, déduction faite des apurements effectués en 2019 sur des protocoles non utilisés, qui se traduisent budgétairement par des annulations d'AE. Il s'agit donc d'un montant net. En 2019, les apurements se sont élevés à 81,8 M€.

Les AE brutes engagées, soit 282,6 M€, correspondent aux huit nouveaux protocoles signés en 2019 dont quatre pour des prêts non concessionnels. Après avoir réorienté les prêts du Trésor vers les prêts directs en 2018, des prêts concessionnels ont de nouveau été octroyés en 2019 dans les secteurs où ils se justifient : projet d'alimentation en eau potable de la ville de Marioupol en Ukraine ou encore le développement d'un système de protection civile pour le sauvetage de la population en Mongolie.

L'écart entre le montant brut des AE consommés (282,6 M€) et les crédits disponibles (1 000 M€) s'explique tout d'abord par les projets retardés en Iran compte tenu du durcissement intervenu dans les relations entre l'Iran et les Etats-Unis. Il provient également de projets de prêts qui n'ont pu être signés pour différentes raisons (Ukraine, Indonésie, Kenya et Ouzbékistan).

1.3.1.2 Une consommation nulle sur le programme 852

Alors que 245,35 M€ de crédits (AE = CP) avaient été inscrits en LFI pour 2019 sur le programme 852, la consommation est nulle à la fin de l'exercice, comme pour l'exercice précédent. La LFR avait anticipé cette absence d'utilisation des CP en les annulant.

Les montants d'AE et de CP demandés pour le PLF 2019 correspondaient pour l'essentiel :

- au traitement de la dette du Zimbabwe (168,59 M€) qui pouvait intervenir en 2019 dans le cadre de la reprise du dialogue entre les autorités zimbabwéennes et les institutions financières internationales. Mais ce traitement de dette supposait au préalable une stratégie d'apurement des arriérés importants accumulés par le Zimbabwe vis-à-vis des institutions financières internationales. Cela n'ayant pas pu être finalisé en 2019, la perspective d'une restructuration est décalée à 2020 ;
- au traitement de la dette de la Somalie (66,37 M€) qui pouvait être envisagé en 2019 si le pays atteignait le point de décision dans le cadre de l'initiative PPTE. Les conditions n'ayant pas été remplies, le traitement éventuel est décalé à 2020 ;
- au traitement de la dette de la République du Congo (3,38 M€) : la restructuration de la dette due à la France n'est plus d'actualité suite au rétablissement de la dette du Congo dans le cadre du programme FMI mis en place en juillet 2019 ;
- au traitement de la dette du Yémen (3,86 M€) : un traitement de la dette du Yémen en 2020 pourra être envisagé si la situation politique du pays s'améliore.

La LFR a annulé 245,4 M€ en AE et CP en raison du report du traitement par le Club de Paris de la dette de la Somalie, du Zimbabwe et du Yémen et de l'annulation du traitement de la dette du Congo.

1.3.1.3 La situation particulière du programme 853

Au printemps 2018, à l'occasion de son examen du compte provisoire 2017, et à la suite d'observations d'Eurostat, l'Insee a décidé de reclasser les prêts de l'État à l'AFD, d'opérations « financières » en dépenses publiques en comptabilité nationale. Dans ces conditions, il a été décidé à ce stade de financer l'activité de prêt de l'AFD exclusivement via les bonifications des prêts à des États étrangers du programme 110. Par conséquent, il n'y a pas eu d'autorisations d'engagement inscrites pour le programme 853 dans la LFI 2019.

1.3.2 Un taux global d'exécution des CP stable

Les crédits de paiement prévus pour 2019 en loi de finances initiale se montaient à 1 114,3 M€. Ils ont été ramenés à 659,29 M€ en LFR, pour un montant finalement exécuté de 427,4 M€, soit 38 % des CP programmés en LFI et 65 % des crédits disponibles après la LFR.

Tableau n° 5 : Évolution de la consommation des crédits de paiement depuis 2015 (M€)

	2015	2016	2017	2018	2019
LFI	1 482,1	1 093,2	698	1 654,6	1 114,3
Exécution	692	744,8	493,2	1 216,2	427,4
Part consommée	47 %	68 %	70 %	74 %	38 %

Source : Direction générale du Trésor, retraitement Cour des comptes

Sur le programme 851, les crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale (481 M€) ont été ramenés à 271 M€ par la LFR. Près de 69 % des crédits de paiement disponibles ont été consommés, à hauteur de 187,4 M€. Ces décaissements concernent 22 protocoles pour 13 pays. 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.

Sur le programme 852, la consommation des CP est nulle (cf. *supra* 1.3.1.2).

Enfin, sur le programme 853, la consommation des CP est de 62 %, et s'établit à 240 M€. Elle correspond à l'activité pour compte propre de l'AFD de prêts aux États étrangers. Les projets refinancés étant plus longs que prévu à mettre en œuvre, les versements correspondant sont également plus étalés.

1.4 Un montant de restes à payer en diminution

Le stock de restes à payer (autorisations d'engagement non couvertes par des crédits de paiement) sur le compte atteint, en 2019,

4 Md€, ce qui représente 9,4 fois le montant des CP exécutés dans l'année contre 3,5 fois en 2018 et dix fois en 2017.

Les restes à payer ont diminué sur le programme 851 en raison du montant des opérations d'apurement réalisées (4 protocoles pour 81,8 M€ en 2018) et sur le programme 853.

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

	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Programme 851</i>	1 814	1 882	1 648	1 560	1 554
<i>Programme 853</i>	1 928	2 123	3 290	2 707	2 467
<i>Total</i>	3 742	4 005	4 938	4 267	4 021

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 six années, ce sont 80 protocoles qui ont été concernés permettant de diminuer les restes à payer de 463,94 M€.

Fin 2019, compte tenu du montant des apurements réalisés (cf. *supra*), le montant des restes à payer est de 1 554 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 sont ouvertes à l'AFD pour ses activités courantes (RCS) au moment de l'octroi des prêts. Les tirages (CP) ont en revanche lieu 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 ainsi sur une durée moyenne de 5 à 7 ans.

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. Depuis 2017, un mouvement de baisse est constatée qui devrait se poursuivre compte tenu de la suspension de toutes nouvelles AE à compter de 2018 (Cf. *supra*).

2. La gestion des dépenses

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 performance 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 ». Par ailleurs, à la suite des recommandations formulées par la Cour dans les notes d'exécution précédentes, les documents budgétaires comportent des informations supplémentaires qui permettent de compléter l'appréciation portée sur la performance des programmes.

2.2.1 La performance du programme 851

2.2.1.1 Une réalisation de l'indicateur inférieure à la prévision en 2019

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 est également de parvenir à la conclusion de contrats adossés impliquant des entreprises françaises.

Pour 2019, la cible était fixée dans le PAP à 75 %, car il était possible que, pour l'un des quatre protocoles signés en 2017⁸, l'imputation dans les deux ans suivant la signature ne soit pas réalisée. C'est effectivement ce qui s'est passé avec le protocole associé au projet de système d'informations géographiques en Indonésie (43 M€ d'AE) qui n'a pas été imputé. Le retard pris dans la signature du contrat commercial est le fait de la partie indonésienne.

2.2.1.2 Les informations complémentaires

À la suite de recommandations de la Cour, les documents budgétaires présentent des informations complémentaires sur la performance des programmes.

L'indicateur des retards de paiement pour le programme 851

Le rapport annuel de performance de 2018 indique ainsi que « *la part de l'encours des prêts présentant des retards de paiement dans l'ensemble de l'encours des prêts aux États étrangers est de 119 M€ environ sur environ 3 872 M€ d'encours global, soit 3,07 %. Ce ratio est globalement stable par rapport à celui de 2017 (2,97 %) et de 2016 (2,93 %) »*

Pour 2019, ce taux évolue peu. Il est de 3,14 % et concerne quatre pays (Soudan, Syrie, Vietnam et Zimbabwe).

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 %.

Deux évaluations (saisines de 2018) ont été terminées en 2019 :

- Vietnam : modernisation de la ligne ferroviaire Hanoi-Vinh

L'évaluation portait sur deux protocoles de prêts sur lesquels ont été imputés un contrat pour la modernisation de la ligne au bénéfice d'Alstom. L'audit du CGEFI sur ce projet a validé une part française atteinte par Alstom de 63,8 % contre les 70 % requises pour un prêt concessionnel. Cet

⁸ fourniture de locomotives électriques au Maroc, mise en place de laiteries et centres de collecte au Sri Lanka, développement d'un système d'informations de météorologie marine en Indonésie et soutien financier à destination des PME tunisiennes.

écart s'explique essentiellement par le retard très important (plus de quatre ans) dans le calendrier de réalisation du projet, provenant notamment de la lenteur des processus de validation par les autorités vietnamiennes. Afin de compenser ce retard, Alstom a été contraint de mobiliser plus d'experts de sa filiale locale qu'initialement prévu au détriment de la part française du projet. Par ailleurs, le montant de part française présenté par Alstom a également été réduit par le CGEFI du fait d'un processus interne de suivi de la part française jugé incomplet. A la suite de cet audit, Alstom s'est engagé à renforcer son suivi. L'amélioration a pu être constatée dans le cadre du projet équatorien.

- Equateur : Tramway de Cuenca

L'audit a porté sur un protocole signé avec le ministère des finances équatorien de 96,5 M€. Le projet portait sur la réalisation d'une ligne de tramway de 10 km dans le centre-ville de Cuenca, comprenant vingt stations, la fourniture de quatorze tramways de type « Citadis », la mise en place d'un dépôt et d'un atelier de maintenance. L'audit mené par le CGEFI a conclu, en juin 2019, que la part française du projet du Tramway de Cuenca atteinte par Alstom était légèrement supérieure à 84 %. L'engagement initial pris par Alstom étant de 73%, cet écart favorable démontre d'une part le plein respect par Alstom de ses engagements vis-à-vis de l'État français, mais également sa volonté d'inscrire le suivi de la part française au sein de ses processus internes. Les auditeurs ont en effet constaté que le suivi de la part française était nettement mieux encadré et formalisé que lors des précédents audits portant sur cette société.

En 2019, la DG Trésor a demandé au CGEFI d'évaluer les projets suivants :

- Sénégal : TER de Dakar à Diamniadio / 71,7 M€ / 2016 ;
- Tunisie : Installation de signalisation dans 11 gares / 19,6 M€ / 2009 ;
- Côte d'Ivoire : Rééquipement de 12 hôpitaux / 12,3 M€ / 2015 ;
- Indonésie : amélioration de stations TV (phase 2) / 48 M€ / 2013 ;
- Egypte : Rénovation de l'aéroport de Taba / 7,1 M€ / 2014 ;
- Sri Lanka : fourniture de 46 ponts métalliques / 22 M€ / 2011.

Les évaluations de ces projets ont toutes été lancées.

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)⁹ pour lesquels la France fait partie des cinq plus importants créanciers¹⁰.

Cet indicateur a continué à se détériorer en 2019 pour atteindre 54 % (57 % en 2018, 64 % en 2017 et proche des 75 % en 2015 et 2016). Cela équivaut à 15 pays sur 28¹¹. Plusieurs pays bénéficiaires de l'initiative PPTE apparaissent 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 quatre pays sur 28 ayant désormais un risque faible de surendettement (Madagascar, Ouganda, Rwanda et Sénégal). Cette dégradation générale de la soutenabilité de la dette est en partie due à la volatilité des cours 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. Son mode de calcul a changé dans le PAP 2020, l'OCDE ayant fait évoluer sa méthodologie de calcul de l'aide publique au développement (APD)¹²

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ Les treize 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 République du Congo, la Gambie, le Ghana, Haïti, la Mauritanie, le Mozambique, la République centrafricaine, Sao Tomé, la Sierra Leone, le Tchad et la Zambie.

¹² Jusqu'en 2020, l'indicateur mesurait le montant total des engagements en prêts concessionnels de l'AFD et l'effort financier de l'État correspondant. À compter de 2020, l'indicateur mesure l'impact en aide publique au développement à l'effort financier. L'ancienne comptabilisation de l'APD était fondée uniquement sur le volume. La nouvelle méthodologie de calcul est désormais très sensible à l'évolution des taux d'intérêts.

générée par des prêts. Il mesure le rapport du montant d'APD générée pendant l'année courante au « coût-État » des AE engagées la même année, 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 853.

La forte croissance d'activité de l'AFD liée à l'objectif de porter le montant de l'APD française à 0,55 % du RNB d'ici 2022 se traduit par une forte hausse des AE mobilisées. Elles ne généreront que progressivement de l'APD au fur et à mesure de leur décaissement. La cible 2020 de l'indicateur (2,1) prend donc en compte la forte trajectoire de croissance de l'Agence et une possible remontée des taux.

Pour l'année 2019, les montants définitifs ne sont pas encore connus mais il est estimé que l'effet de levier serait de 5,1. Ce montant serait supérieur au montant retenu dans le PAP 2020 (effet de levier de 4,3 pour 2019).

3. Les recommandations de la Cour

Il n'y a pas de nouvelles recommandations pour 2019.