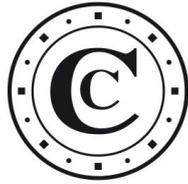


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2023

Compte de commerce « Couverture des
risques financiers de l'État »

Avril 2024

Sommaire

SYNTHÈSE	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION.....	9
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	11
I - DES PRÉVISIONS INDICATIVES, UN SOLDE NUL EN EXÉCUTION	11
II - UN GAIN DE CHANGE EN EXÉCUTION GRÂCE AUX OPÉRATIONS DE COUVERTURE.....	12
III - LA CONFORMITÉ AUX PRINCIPES ET RÈGLES DE DROIT BUDGÉTAIRE.....	13
CHAPITRE II DES AMÉLIORATIONS RÉCENTES POUR RÉPONDRE AUX LIMITES DU COMPTE.....	15
I - UNE COUVERTURE DES RISQUES DIVERSEMENT UTILISÉE PAR LE PASSÉ.....	15
II - UN USAGE PLUS PRUDENT DE LA COUVERTURE DES RISQUES	17
ANNEXES	19

Synthèse

Institué par l'article 54 de la loi de finances pour 2006, le compte de commerce 910 – *Couverture des risques financiers de l'État* retrace les opérations destinées à protéger les dépenses du budget général de l'appréciation des devises et de la hausse des prix des produits pétroliers. Effectuées au moyen de deux instruments financiers dérivés, les achats à terme de devises et les échanges de prix d'achat à terme dits *swaps* sur produits pétroliers, ces opérations figent le montant en euros des contributions libellées en devises que la France doit verser à différentes institutions internationales et des produits pétroliers qu'elle doit acheter. L'objectif du dispositif est de sécuriser l'exécution budgétaire, dans la mesure du possible, au niveau des montants inscrits en loi de finances.

Ce compte de commerce n'est pas doté de crédits : ses dépenses sont intégralement compensées par les recettes perçues des programmes budgétaires bénéficiant des opérations de couverture. Le compte est donc systématiquement à l'équilibre. Il ne fait l'objet que d'une autorisation de découvert, qui correspond au cumul des sommes à verser au titre des différents contrats de couverture, dont le montant a été fixé en loi de finances initiale à 966,0 M€ en 2023 et à 634,0 M€ en loi de finances initiale pour 2024.

Une exécution 2023 permettant de dégager des gains de change du fait de la remontée des taux

Le montant des recettes et des dépenses du compte a été évalué en projet de loi de finances (PLF) pour 2023 à 1,908 Md€. Le montant total des opérations de couverture en 2023 a finalement atteint 2,19 Md€ (contre 1,71 Md€ en 2022).

L'écart entre la valeur en euro des devises reçues et le montant des versements en provenance des programmes ou comptes bénéficiaires de la couverture de leurs risques de change a généré un gain de 58,94 M€. Les opérations de couverture des risques liés à l'approvisionnement en produits pétroliers enregistrent quant à elles une recette nette de 7,67 M€.

Au total, le compte enregistre un gain de change de 66,61 M€, qui est répercuté dans les reversements du compte aux programmes du budget général avant que le compte soit soldé à l'équilibre.

Des progrès notables dans la couverture des risques de change

À la suite des pertes de change constatées en 2015 et en réponse aux recommandations des précédentes notes d'analyse de l'exécution budgétaire de la Cour et d'un rapport conjoint de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) d'août 2016 sur la couverture des risques de change, les responsables des programmes concernés, la direction du budget, la direction générale du Trésor et l'Agence France Trésor

(AFT) ont progressivement amélioré leur coordination en matière de politique de couverture du risque de change.

Trois ministères sont particulièrement concernés : le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (MEFSIN), le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) et le ministère des armées.

Pour couvrir les risques financiers associés aux opérations libellées en devises (contributions pluriannuelles à des fonds multilatéraux pour le MEFSIN, contributions internationales à des opérations de maintien de la paix ou CIOMP pour le MEAE), le responsable de programme est chargé de prendre l'initiative de la couverture, d'en fixer la date et les modalités techniques. Les rôles respectifs du MEAE, de l'AFT et des SCBCM des ministères des finances et des affaires étrangères ont été clarifiés dans la convention du 5 juillet 2006 révisée le 12 avril 2018 puis le 5 avril 2023, au terme de laquelle les ministères peuvent bénéficier de l'appui technique de l'AFT.

Un retour à une couverture plus prudente des risques financiers

Au titre de l'exécution 2022, les opérations libellées en devises étrangères du MEAE n'avaient presque pas été couvertes.

Cette situation a donné lieu à une communication du Procureur général près la Cour des comptes à la direction des affaires financières du MEAE ainsi qu'à la direction du budget et à la direction générale du Trésor, appelant leur attention sur l'absence de couverture du risque de change sur les versements en devises étrangères opérés au cours de l'exercice par le MEAE au titre des CIOMP et sur le préjudice qui en est résulté pour l'État.

L'exercice 2023 a été plus prudent. Le MEAE, contrairement à l'année précédente et suivant en cela la recommandation de la Cour, a procédé dans les temps à la couverture de l'essentiel de ses engagements vis-à-vis des organisations internationales restant à verser durant l'exercice. Il a choisi, pour l'exécution 2023, de couvrir par anticipation 90 % du montant des contributions envisagées par le projet de loi de finances pour 2023, au printemps 2022, en amont de la détermination du taux de budgétisation établi par la direction générale du Trésor, rejoignant ainsi les pratiques du MEFSIN.

Récapitulatif des recommandations

La Cour ne formule pas de recommandation

Introduction

Le compte de commerce 910 – *Couverture des risques financiers de l'État*, créé par l'article 54 de la loi de finances pour 2006, retrace les flux financiers liés aux opérations de couverture de deux catégories de risques financiers (risque de change et risque d'appréciation du prix du pétrole), à l'exception des opérations liées à la gestion de la dette négociable et non négociable et de la trésorerie de l'État, qui, en application de l'article 22 de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), relèvent d'un compte distinct.

Ces opérations de couverture des risques de change et de prix ont pour objectif de sécuriser l'exécution budgétaire en figeant les montants en euros des contributions que la France verse à des institutions internationales et des produits pétroliers qu'elle achète.

Ce compte de commerce ne retrace que la partie des opérations de couverture de change et de prix pétroliers exécutée par l'Agence France Trésor (AFT). D'autres activités de couverture de risques monétaires sont exécutées pour le compte de l'État par Natixis et Bpifrance Assurance Export et sont retracées comme telles dans le compte général de l'État¹ ou dans le compte de commerce 915 – *Soutien financier au commerce extérieur*².

L'AFT recourt à deux types d'instruments financiers : les contrats d'achats de devises à terme et les contrats d'échange de prix à terme dits *swaps* de produits pétroliers.

Les instruments financiers de couverture des risques

Pour les dépenses en devises, les contrats de change à terme consistent à fixer, au moment de la négociation du contrat, les montants en devises et en euros qui seront échangés à échéance (la banque apporte les devises, l'État apporte les euros). Ces contrats sont négociés par l'AFT sur instruction du ministre ordonnateur. Plusieurs banques sont sollicitées, la mieux-disant est retenue.

Pour les achats de produits pétroliers, des contrats d'échange à terme dits *swaps* sur prix de produits pétroliers prévoient le versement, une fois par mois, du différentiel entre la moyenne des prix de marché observés depuis un mois et du prix convenu au contrat d'échange ou *swap*. La banque paie le prix de marché, l'État paie le prix fixé au contrat. Le différentiel est versé par la contrepartie dont le prix est le plus élevé. Les opérations de couverture des approvisionnements en produits pétroliers sont réalisées par l'AFT au profit du service des essences des armées (SEA).

¹ Le compte général de l'État pour 2022 donne des informations utiles sur ces couvertures de change, cf. note 22.2.1.4 Garantie au titre de la procédure de stabilisation de taux d'intérêt des crédits à l'exportation, que Natixis gère conformément à l'article 41 de la loi de finances rectificative pour 1997 (engagement de stabilisation et contrats de couverture associés) – abrogé en 2023 – et la note 22.4.3.2 Instruments financiers à terme négociés par Bpifrance Assurance Export, pour la garantie de change accordée aux exportateurs.

² La section 2du 32.1.1. retrace les opérations couvrant le risque de change constituant un risque monétaire, dans le cadre des garanties publiques pour le commerce extérieur accordées pour des opérations d'assurance des risques monétaires, au sens du 1° de l'article L. 432-2 du code des assurances.

Il appartient aux responsables des programmes budgétaires ministériels de définir la stratégie de couverture des opérations libellées en devises et d'en arrêter les modalités (date, désignation de la devise, fixation du montant et des échéances).

D'un exercice à l'autre, les principaux ministères concernés par ce dispositif sont :

- le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), notamment au titre des contributions aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix (CIOMP) financées sur les programmes 105 – *Action de la France en Europe et dans le monde* et 209 – *Solidarités à l'égard des pays en développement*. Ce dernier programme n'a pas fait l'objet de couverture pour l'exercice budgétaire 2023³ ;

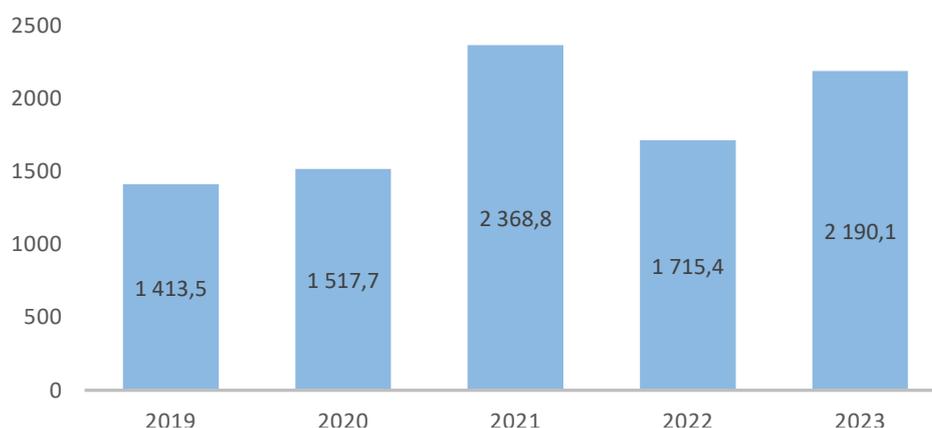
- le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (MEFSIN) au titre des contributions aux institutions multilatérales de développement financées par le programme 110 – *Aide économique et financière au développement* et au titre des prises de participations dans les banques de développement, via le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* (CAS PFE) ;

- le ministère des armées au titre des opérations du compte de commerce 901 – *Approvisionnement des armées en produits pétroliers*.

Les opérations non couvertes réalisées par l'AFT sont retracées dans le compte d'opérations monétaires 953 – *Pertes et bénéfices de change*.

Compte de commerce 910 « Couverture des risques financiers de l'État »

Graphique n° 1 : recettes = Dépenses – exécution 2023 (en M€)



Source : Agence France Trésor

L'intégralité des dépenses est enregistrée en dépenses de fonctionnement relevant du titre

³ Le programme 209 est absent des rapports annuels de performance des exercices 2019 à 2022 car il n'a pas fait l'objet d'opérations de couverture pour ces exercices.

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - Des prévisions indicatives, un solde nul en exécution

Conformément à l'article 22 de la Lolf, le compte de commerce ne fait l'objet, en loi de finances initiale, que d'une autorisation de découvert. Ce compte n'a pas d'existence autonome : il isole par un jeu d'écritures les gains et pertes nets réalisés sur les opérations de couverture qui se retrouvent dans les programmes budgétaires concernés. À l'équilibre par construction, son solde est toujours nul en fin de gestion.

Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses ont un caractère purement indicatif. Elles concernent les principaux contrats de devises à terme engagés au moment du projet de loi de finances (PLF).

Ces contrats portent sur un total de 954,0 M€ à l'été 2022 (estimées à 39 M€ par le PLF pour 2024) qui se répartit comme suit :

- 479,0 M€ au titre du programme 105 pour les CIOMP ;
- 474,0 M€ au titre du programme 110, dont 436,0 M€ pour la contribution à l'association internationale de développement (AID), 28,0 M€ pour la contribution au fonds international de développement agricole (FIDA) et 10,0 M€ pour le fonds asiatique de développement (FAsD).

Le montant des *swaps* sur les produits pétroliers est considéré comme nul en prévision, car il repose sur un différentiel entre le prix convenu et le prix effectif à terme qui ne peut être anticipé. Le montant notionnel d'achat de 12,0 M€ prévu par le PLF pour 2023 correspond au montant des contrats de couverture des achats de produit pétroliers pour l'année 2023 déjà négociés et sert à déterminer le montant maximal du découvert autorisé.

Le montant évalué en recettes et en dépenses du CAS PFE (100,09 M€ pour 2023) n'est pas non plus intégré aux prévisions.

Tableau n° 1 : solde du compte de commerce 910 en 2023

Montants en M€	Exécution 2022	LFI 2023	Exécution 2023
Recettes	1 715,40	1 908,00	2 190,1
Versements en provenance des programmes ou comptes bénéficiaires, au titre de l'acquisition des instruments de couverture des risques	788,29	954,00	1 061,75
Flux financiers reçus des contreparties financières	927,12	954,00	1 128,39
Dépenses	1 715,40	1 908,00	2 190,11
Versements aux contreparties financières, pour l'acquisition des instruments de couverture des risques	788,29	954,00	1 061,75
Autres charges et versements	927,12	954,00	1 128,36
Solde	0	0	0

Source : Agence France Trésor

II - Un gain de change en exécution grâce aux opérations de couverture

L'exécution des opérations de change se réalise en deux phases :

- les sommes en euros convenues au taux fixé à la souscription du contrat à terme et provenant des programmes budgétaires bénéficiant de la couverture sont inscrites en recettes (1) et leur versement à la contrepartie bancaire est inscrit, une fois effectué, en dépenses (2) ;
- lors du dénouement du contrat, les devises reçues de la contrepartie bancaire converties en euros au taux de change du jour sont inscrites en recettes (3) et les montants correspondants versés au programme budgétaire bénéficiant de la couverture sont inscrits en dépenses (4).

Tableau n° 2 : exécution du compte de commerce *Couverture des risques financiers de l'État* au 31 décembre 2023 (M€)

Recettes constatées		Dépenses constatées	
1) Réception des montants issus des programmes et comptes bénéficiaires des instruments de couverture des risques		2) Versement de ces montants aux contreparties financières pour l'acquisition des instruments de couverture des risques	
- depuis le programme 110 – Aide économique et financière au développement	474,93	- au titre de l'aide économique et financière au développement	474,93
- depuis le programme 105 – Action de la France en Europe et dans le monde	479,05	- au titre de l'action de la France en Europe et dans le monde	479,05
- depuis le compte de commerce 901 – Approvisionnement des armées en produits pétroliers	6,93	- au titre des approvisionnements en produits pétroliers	6,93
- depuis le CAS PFE	100,84	- au titre du CAS PFE	100,84
Total 1)	1 061,75	Total 2)	1 061,75
3) Réception des flux financiers de la part des contreparties financières		4) Autres charges et versements (reversement dans les programmes)	
- au titre de l'aide économique et financière au développement	526,37	- pour l'aide économique et financière au développement	526,37

- au titre de l'action de la France en Europe et dans le monde	487,33	- pour l'action de la France en Europe	487,33
- au titre des approvisionnements des armées en produits pétroliers	14,60	- pour les approvisionnements des armées en produits pétroliers	14,60
- au titre du CAS PFE (programme 731)	100,06	- pour le CAS PFE (programme 731)	100,06
Total 3)	1 128,36	Total 4)	1 128,36
Total recettes 1) + 3)	2 190,11	Total dépenses 2) + 4)	2 190,11

Source : Agence France Trésor

Note de lecture : « l'État apporte les euros » : 474,93 M€ prévus aux taux fixés par les contrats à terme sont prélevés du programme 110 pour être inscrits en recettes (1) et versés à l'établissement bancaire le mieux-disant (2). Inversement « la banque apporte les devises » : 526,37 M€ résultant de la conversion de devises au taux du jour du dénouement du contrat sont inscrits en recettes pour solde du compte de la banque (3), et en dépenses pour être reportés dans le programme 110 (4).

L'écart de 108 M€ entre la prévision des opérations de change à terme (954,0 M€) du PLF et les sommes effectivement couvertes pour ces opérations (1 061,75 M€) est principalement dû aux contrats à terme demandés et négociés après la loi de finances initiale (+101,0 M€ sur le programme 731 du CAS PFE).

Ce dispositif a permis de dégager un gain de 66,61 M€ entre les sommes couvertes (1 061,75 M€) et l'exécution finale au dénouement des contrats de couverture (1 128,36 M€ obtenus à terme) et démontre l'efficacité du mécanisme. Ce gain a été répercuté sur les programmes et comptes bénéficiaires des couvertures pour être utilisé à d'autres fins.

Le gain de change se décompose comme suit : 51,41 M€ de gain de couverture sur le programme 110, 8,28 M€ de gain sur le programme 105, une légère perte sur le CAS PFE (- 0,7 M€) et une recette nette de 7,67 M€ issue des opérations de couverture sur les produits pétroliers au bénéfice du compte de commerce *Approvisionnement des armées en produits pétroliers*.

III - La conformité aux principes et règles de droit budgétaire

La régularité des opérations réalisées à partir du compte de commerce s'apprécie au regard de l'article 22 de la Lolf, qui attribue un caractère limitatif au découvert autorisé en loi de finances – il s'agit de la principale contrainte pesant sur le compte en exécution, ses recettes et ses dépenses n'ayant en revanche pas le caractère de crédits et n'ayant donc pas à être autorisées. En cas de dépassement de l'autorisation de découvert par le solde déficitaire (cumul annuel des dépenses nettes des recettes), le ministre chargé des finances en informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances.

Le montant de l'autorisation de découvert (966,0 M€ en 2023) correspond, par convention, à la somme des contrats de change à terme prévus au moment de la rédaction du PLF pour les contributions (954,0 M€) et à l'approvisionnement de produits pétroliers (12,0 M€), en supposant que les parités de change constatées au dénouement seront égales à celles convenues aux contrats. Il permet donc, théoriquement, de souscrire ces contrats sans que le compte d'affectation ait encore reçu les fonds correspondants en provenance des programmes du budget général.

En 2023, ce montant n'a pas été dépassé, même si le total des versements en provenance des programmes ou comptes bénéficiaires, au titre de l'acquisition des instruments de

couverture et à destination des contreparties financières s'est élevé à 1 061,75 M€. Pour 2024, le découvert a été autorisé à hauteur de 634,0 M€.

Les contrats conclus prévoient un échange de flux de paiement le même jour : une dépense et une recette sont en principe enregistrées simultanément de sorte que le compte de commerce 910 – *Couverture des risques financiers de l'État* n'est jamais à découvert en fin de journée. En exécution ce principe a été respecté.

Chapitre II

Des améliorations récentes pour répondre aux limites du compte

I - Une couverture des risques diversement utilisée par le passé

Ainsi que le souligne la Cour depuis l'exécution budgétaire 2013, l'utilisation du compte *Couverture des risques financiers de l'État* pour couvrir les risques de change présente des limites en termes d'exhaustivité des risques couverts, mais le mécanisme de couverture qu'il retrace reste efficace lorsqu'il est utilisé.

Une couverture des risques qui avait montré ses limites en 2014-2015

Le mécanisme de couverture du compte de commerce *Couverture des risques financiers de l'État* a trouvé ses limites à partir de l'été 2014, la dépréciation de l'euro vis-à-vis du dollar conduisant paradoxalement le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) à cesser d'y recourir. Au cours des années précédentes, le ministère n'avait souscrit de couverture que lorsque le taux de change était égal ou supérieur au « taux de budgétisation⁴ », c'est-à-dire au taux ayant servi à la préparation du PLF, en vue de dégager des gains de change, et non pour couvrir des crédits budgétaires et « figer » d'éventuelles pertes de change qu'il aurait dû supporter sur son budget. En 2015, le MAEDI s'est trouvé confronté à des problèmes de soutenabilité en exécution, car la position de l'euro par rapport au dollar s'était dégradée entre la préparation du PLF et le versement en devises des contributions à la charge du ministère, occasionnant une perte estimée à 101,7 M€.

Ces difficultés ont été évoquées par la Cour dans ses notes d'analyse de l'exécution budgétaire de l'exercice 2015 et dans sa communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur les contributions internationales de la France en octobre 2015, dans laquelle elle recommandait de : « *mettre en place, après une analyse économique rétrospective et prospective, un mécanisme efficace de couverture du risque de change, sans préjudice d'un ajustement des crédits dans le cadre de la programmation budgétaire* ».

En réaction à ces difficultés et à la demande du Parlement, le Gouvernement a saisi l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) et l'inspection générale des finances (IGF) pour produire : « *un rapport établissant un bilan de l'utilisation du mécanisme d'achat à terme*

⁴ Or, selon la direction du budget, le taux de change mentionné dans les documents budgétaires ne revêt qu'une valeur indicative et ne constitue pas, selon elle, un taux plancher en deçà duquel le ministère ne devrait pas recourir à une couverture.

de devises utilisé depuis 2006 et un bilan du recours à la réserve de précaution pour couvrir les risques de change auxquels sont exposés les crédits de la mission Action extérieure de l'État. Ce rapport examine également l'opportunité d'introduire un mécanisme budgétaire automatique et pérenne de couverture de ces risques de change. »⁵

Remis au Parlement en octobre 2016, le rapport reprenait le constat et la recommandation de la Cour et formulait 37 recommandations opérationnelles. Analysées en 2017 par un groupe de travail interministériel⁶, ces recommandations ont principalement abouti le 12 avril 2018 à une nouvelle convention entre le MEAE, l'AFT et les SCBCM des finances et des affaires étrangères⁷.

Dans l'attente de travaux complémentaires, la Cour a recommandé jusqu'en 2021 (sur l'exécution 2020) à la direction du budget et à la direction générale du Trésor d'inciter les parties à recenser les opérations susceptibles d'être exposées au risque de change, à établir un cadre de référence commun, à offrir un soutien technique aux responsables de programmes dans l'engagement d'opérations de couverture et à clarifier le traitement budgétaire des risques non couverts. En effet, le mécanisme de couverture demeure pertinent s'il est bien utilisé⁸. En conclusion de l'analyse de l'exécution 2021, elle a par ailleurs recommandé de conforter les efforts entrepris et d'examiner l'opportunité de prévoir un dispositif de couverture de change ou de financement du risque de change pour toutes les dotations budgétaires susceptibles de représenter un enjeu budgétaire significatif.

Dans les faits, les opérations en devises de MEFSIN ont été couvertes par achat à terme de dollars sur l'ensemble de la période de leur versement. Les opérations en devises relevant du MEAE et liées à des CIOMP, programmées en devises au stade de la loi de finances initiale ont été couvertes à 82 %. En se limitant aux opérations libellées en dollars, cette couverture a été d'environ 89 % cette même année.

Pour les opérations en devises liées à des CIOMP au titre de la gestion de 2022, le MEAE a choisi de ne pas recourir à la couverture de change organisée selon les stipulations de la convention de 2018 et il a procédé au règlement de 80 % de ses contributions internationales et opérations de maintien de la paix au taux de chancellerie en vigueur dès le mois de février 2022, sur devis et non sur factures plus tard dans l'année comme il est d'usage.

La direction du budget a estimé que cette décision avait occasionné une dépense budgétaire de 34,3 M€ supérieure aux crédits budgétaires prévus par la loi de finances initiale pour 2022, soit une perte bien supérieure à celle qui aurait pu être constatée si une couverture

⁵ Selon l'article 129 de la loi de finances initiale de 2016.

⁶ Le groupe de travail se composait de représentants de la direction du budget (bureau des affaires étrangères et du développement), du MEAE (direction des affaires financières), de la direction générale du Trésor (bureau aide publique au développement), l'AFT (cellule trésorerie), des SCBCM, de la direction générale des finances publiques (département comptable ministériel et Mission Chorus), de la direction spécialisée des finances publiques pour l'étranger et de l'agence pour l'informatique financière de l'État. Sa coordination a été confiée à la direction du budget.

⁷ Non signataire de la convention, la direction du budget a participé à sa révision.

⁸ Pour illustrer ce point, selon la mission IGF-IGAE de 2016, pour la seule année 2015 et les seules dépenses en dollars et francs suisses identifiées par Chorus, 330 M€ au minimum de dépenses auraient pu être évitées si une couverture à terme avait été passée globalement au regard des prévisions d'engagement de l'État en dollars et francs suisses à l'été 2014.

avait été prise en août 2021. Au contraire, selon le MEAE, cet arbitrage aurait permis de limiter la perte potentielle de 21,5 M€ par rapport à un versement en août 2022 (il aurait alors dû payer 55,8 M€ de plus que les dotations inscrites en LFI 2022).

Cette situation a donné lieu à une communication du Procureur général près la Cour des comptes à la direction des affaires financières du MEAE ainsi qu'à la direction du budget et à la direction générale du Trésor, appelant leur attention sur l'absence de couverture du risque de change sur les versements en devises étrangères opérés au cours de l'exercice par le MEAE au titre des CIOMP et sur le préjudice qui en est résulté pour l'État.

II - Un usage plus prudent de la couverture des risques

Les ministères économiques et financiers recourent à différents dispositifs pour faire face aux variations du taux de change. Ils font souvent primer le paiement anticipé sur le paiement à terme avec couverture des risques financiers.

Ce fût encore le cas en 2023 pour la contribution française au fonds pour l'environnement mondial (FEM) et pour laquelle 325 M€ ont été inscrits en LFI. À la suite de la décision de retenir le taux de change de la Banque mondiale, plus avantageux, la contribution française en euros a été réduite à 310 M€. De plus, le paiement anticipé des États donne droit à une réduction, indépendamment du taux de change. La France ayant contribué avant le 30 juin, le montant s'est établi à 297,68 M€, générant une économie de 27,32 M€ sur la période 2023 – 2026 par rapport au montant prévu en LFI.

Un achat en devises par l'AFT en anticipation de ses versements a aussi permis d'éviter aux ministères économiques et financiers des variations induites par le taux de change, cette année pour le FAsD (10,0 M€) et le FIDA (28,0 M€), dégagant un gain de change à hauteur de 44,29 K€ pour le FAsD, mais occasionnant une perte de 235,53 K€ pour le FIDA.

Ce paiement anticipé constitue une position prudente, même si elle amène parfois à constater des pertes de change, en ce qu'elle vise à limiter les pertes en cas d'anticipation d'une baisse durable des taux de marché par rapport au taux de budgétisation.

Quant au MEAE, il a passé des contrats à terme dès mai 2022 pour 90 % des dépenses en devises du programme 105 qui ont été ensuite fixées par la loi de finances 2023. Autorisée par la convention avec l'AFT renouvelée le 5 avril 2023, cette anticipation a eu pour effet d'inscrire les taux retenus dans le cadre des OAT dans les travaux de budgétisation à la place des taux de budgétisation. Sur les 10 % restants, ce taux de budgétisation a été appliqué.

Le MEAE estime que cette pratique a permis de minorer d'environ 16 M€ la budgétisation des CIOMP. Cette minoration résulte toutefois d'une remontée des taux qui ne peut pas être davantage anticipée que sa baisse.

Couvrir par contrat d'achat à terme de devises l'essentiel des CIOMP à la suite de la conférence technique de mars et avant la conférence de budgétisation de mai permet de programmer en euros dans le PLF un montant presque intégralement déterminé.

L'avancement du calendrier de passation des OAT par rapport au calendrier de programmation exige toutefois que la direction du budget anticipe dès mars les montants proposés pour les CIOMP, pour que la lettre-plafond de fin juillet en tienne compte ; il suppose aussi que le MEAE anticipe de manière fiable les montants des CIOMP qui résultent de budgets votés fin juin N tous les deux ans pour une période du 1^{er} juillet N au 30 juin de l'année N+1.

Le MEAE considère sa capacité de programmation fiable à 90 % et souhaite inclure une marge de sécurité de 10 %, afin de couvrir 80 % de la programmation des CIOMP dès mars (couverture prévisionnelle à 85 % pour 2024). Le ministère serait alors enclin à appliquer le mécanisme d'auto-assurance prôné par la direction du budget sur les pertes potentielles qui ne porteraient plus que sur 20 % de l'assiette totale.

Annexes

Annexe n° 1 : liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la note d'évaluation budgétaire

Cour des comptes, *Les contributions internationales de la France 2007-2014*, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, octobre 2015.