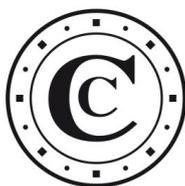


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2023

Compte de concours financiers « Prêts à des
États étrangers »

Avril 2024

Sommaire

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATION UNIQUE	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE I LES RÉSULTATS DE L'EXERCICE	13
I - UN EXERCICE EN EXCÉDENT POUR LA TROISIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE	13
II - UNE SOUS-EXÉCUTION DES DÉPENSES	15
A - Un faible niveau de consommation des crédits	16
B - Une sous-exécution qui reflète des difficultés de programmation	17
III - DES RECETTES TRÈS SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS	19
A - Une réalisation proche ou conforme à la LFI sur trois des quatre programmes	19
B - Des recettes exceptionnelles sur le programme 854 suite à un remboursement anticipé de la Grèce ..	20
IV - UN ENCOURS DE RESTES À PAYER QUI DEMEURE ÉLEVÉ	20
CHAPITRE II LA GESTION DES DÉPENSES ET LA PERFORMANCE	23
I - LA POURSUITE DU PROCESSUS DE RECAPITALISATION DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT	23
II - DES RÉSULTATS EN RETRAIT EN TERMES DE PERFORMANCE	24
A - Des résultats mitigés sur le programme 851	24
B - Les indicateurs en matière d'aide au développement.....	26
ANNEXES	27

Synthèse

L'architecture et les objectifs du compte

Le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* retrace les opérations budgétaires liées aux prêts accordés par la France à des États étrangers. Ces prêts sont accordés soit directement par le Trésor, soit par l'intermédiaire de l'Agence française de développement (AFD).

Certains de ces prêts sont liés à l'aide publique au développement (APD) tandis que d'autres s'inscrivent dans le cadre du soutien à l'export ou de l'aide financière accordée à des États européens.

Le compte est ainsi composé de quatre programmes :

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

L'exécution 2023

Pour la troisième année consécutive, le compte présente un excédent à l'issue de l'exercice 2023, à hauteur de 1 106,86 M€, alors que la loi de finances initiale prévoyait un déficit de 470 M€.

Ce résultat s'explique d'abord par une forte sous-exécution des dépenses, en particulier sur le programme 852. Cette sous-consommation des crédits, récurrente depuis plusieurs années (hors exercice 2022) traduit les difficultés de prévision inhérentes au programme, mais appelle néanmoins à plus de vigilance en matière de programmation, qui doit être plus réaliste.

Ce résultat excédentaire s'explique également par des recettes très supérieures aux prévisions, suite à un nouveau remboursement anticipé de la Grèce.

L'encours total des prêts (« solde cumulé ») diminue donc de 16,7 Md€ à 15,6 Md€.

En termes de soutenabilité, le montant des restes à payer diminue légèrement en 2023, passant de 4,6 Md€ à 4,2 Md€.

La gestion des dépenses et la performance

En matière de gestion des dépenses, l'exercice se traduit notamment par la poursuite d'un processus de conversion des prêts en fonds propres pour l'Agence française de développement (AFD).

L'exercice est également marqué par des résultats en retrait en matière de performance, tant au regard des objectifs climatiques, que de l'évolution tendancielle des indicateurs relatifs à l'aide au développement.

Les recommandations de la Cour

La Cour avait recommandé de renforcer en 2023 l'exercice annuel d'apurement sur les restes à payer du programme 851. Cette recommandation est renouvelée pour l'exercice 2024.

Recommandation unique

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

Introduction

Les comptes de concours financiers sont prévus par l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) afin de permettre de retracer les crédits liés aux prêts et avances consentis par l'État.

Le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*, créé par l'article 46 de la loi de finances pour 2006¹, retrace les crédits et les opérations de 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*

Ce programme vise à soutenir des projets participant au développement de pays étrangers en faisant appel à des biens ou des services produits en France. Il contribue ainsi à la fois à la politique d'aide au développement et au soutien à l'export. Les projets financés concernent essentiellement le domaine des infrastructures, des transports, de l'eau et de l'énergie, avec un accent désormais mis sur les enjeux de développement durable et de décarbonation.

Deux types de prêts peuvent être accordés dans ce cadre par le Trésor : les prêts concessionnels accordés à certains pays en développement, à des conditions plus avantageuses que celles du marché (taux d'intérêt, différé d'amortissement, maturité) et les prêts non concessionnels (qui restent souvent plus avantageux pour les États concernés) susceptibles d'être octroyés à un ensemble plus large de pays², sous réserve qu'ils soient éligibles aux procédures de soutien public définies par le ministère de l'économie. Ces prêts sont gérés par BPI France Assurance Export depuis le 1er janvier 2023.

Au 31 décembre 2023, 680 prêts étaient en cours dans 49 pays, pour un encours total de 3,798 Md€.

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

Ce programme retrace la mise en œuvre des accords de consolidation des dettes négociés dans le cadre du Club de Paris, et notamment de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Cette initiative est née en 1996 pour apporter une assistance exceptionnelle aux pays éligibles³, afin de les aider à réduire le poids de leur dette extérieure.

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

² Ils viennent en complément des prêts distribués par BPI France et des crédits-exports refinancés par la Sfil pour soutenir les entreprises françaises exportatrices.

³ 39 pays étaient initialement considérés comme éligibles : Afghanistan, Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Comores, Côte d'Ivoire, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guyana, Haïti, Honduras, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Ouganda, République centrafricaine, République du Congo, République démocratique du Congo, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Zambie.

Ces prêts sont refinancés par la Banque de France, et visent à mettre en œuvre des restructurations de dettes (ou des conversions sous forme de contrats de désendettement et de développement⁴). Les rééchelonnements sont accordés sur des durées longues, l'échéance la plus éloignée étant 2061.

Fin 2023, vingt pays avaient un compte ouvert à la Banque de France au titre du programme 852. À cette date, l'encours de ces créances s'élevait à 2,2 Md€⁵.

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

Ce programme retrace l'octroi à l'Agence française de développement (AFD) de prêts très préférentiels, dits « ressources à conditions spéciales » (RCS) permettant à l'Agence d'y adosser des prêts concessionnels. Il n'est toutefois plus ouvert en autorisation d'engagement (AE) depuis 2019.

À fin septembre 2023, l'encours total des prêts du groupe AFD (tous financement confondus) s'élevait à 49,4 Md€ (contre 47,2 Md€ en septembre 2022).

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

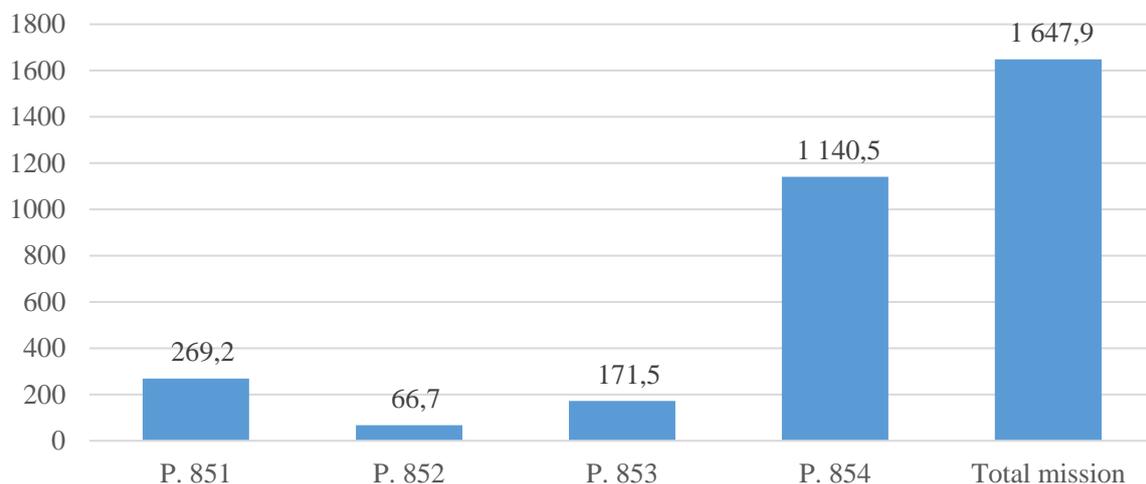
Ce programme a été créé afin de permettre à la France de contribuer au premier plan européen d'assistance financière à la Grèce entre 2010 et 2011, dans le cadre de la « Greek Loan Facility ». Il a été mis en sommeil en dépenses à partir de 2012, à la suite de la mise en place du mécanisme européen de stabilité (MES) puis du Fonds européen de stabilité financière (FESF). Il a commencé à percevoir des recettes en 2020, provenant du remboursement en capital des prêts accordés. L'échéancier, négocié dans le cadre de l'Eurogroupe, devait courir jusqu'en 2041.

⁴ Un pays qui signe un contrat de désendettement et de développement avec la France (AFD) continue d'honorer sa dette jusqu'à son terme mais les échéances remboursées sont converties au fil de l'eau en financements sous forme d'aide au développement.

⁵ hors C2D, dont les créances sont considérées comme annulées au moment de la signature du contrat

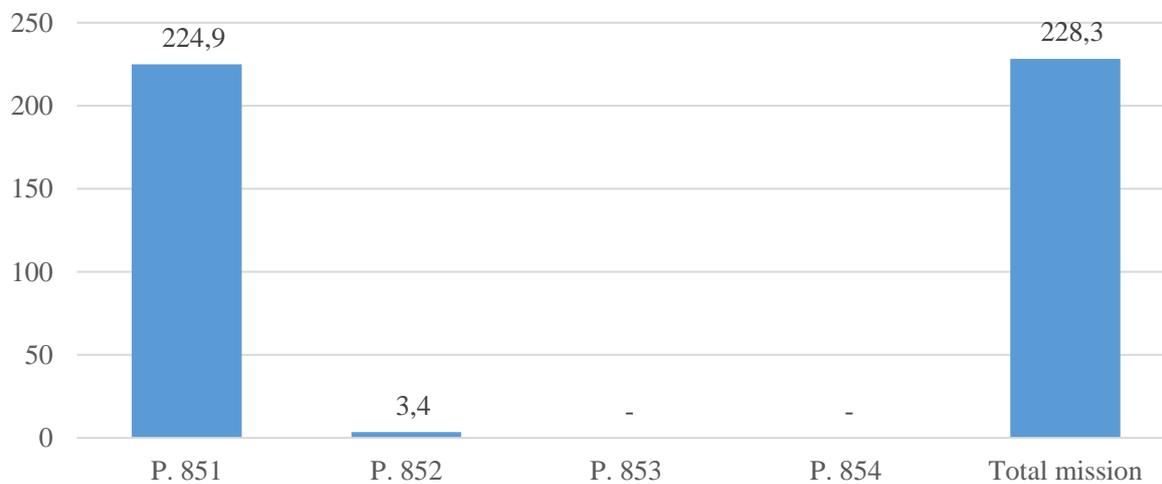
Compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers »

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

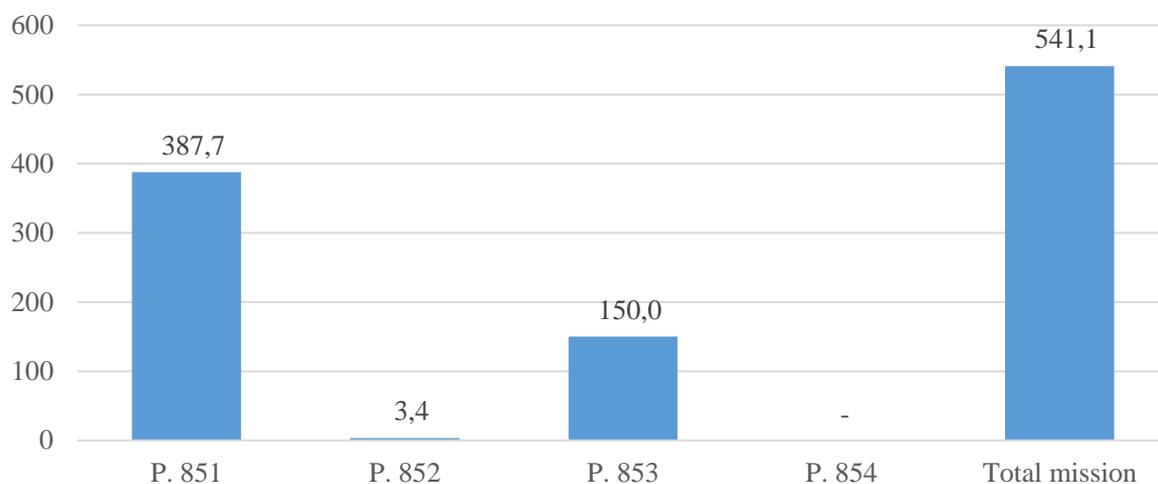


Source : Cour des comptes d'après données de la direction générale du Trésor

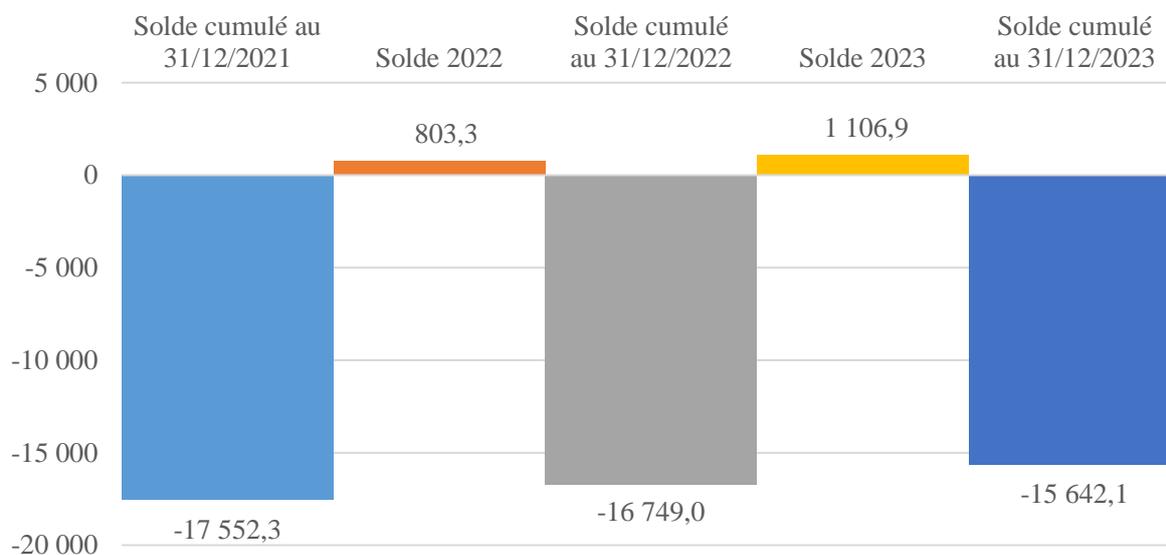
Graphique n° 2 : exécution 2023 en dépenses (AE, en M€)



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

Graphique n° 3 : Exécution 2023 en dépenses (CP, en M€)

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

Graphique n° 4 : soldes (en M€)

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

Chapitre I

Les résultats de l'exercice

I - Un exercice en excédent pour la troisième année consécutive

Les recettes du compte sont constituées uniquement du remboursement en capital des prêts accordés (les intérêts étant versés au budget général⁶).

En dépenses, le compte est doté de crédits évaluatifs, qui peuvent être dépassés conformément aux dispositions de la Lolf.

En 2023, l'exécution présente un **solde excédentaire de 1,1 Md€**, alors que la loi de finances initiale prévoyait un déficit de 470 M€.

Tableau n° 1 : évolution du solde en exécution depuis 2019 (en M€)

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Recettes</i>	368,9	483,0	1 686,6	1718,2	1 647,96
<i>Dépenses (CP)</i>	427,4	570,3	430,0	914,9	541,10
Solde	- 58,5	- 87,3	1 256,5	803,3	1 106,86

Source : direction générale du Trésor

C'est la troisième fois que le compte est en excédent depuis 2021. Ce solde s'explique à la fois par une forte sous-exécution en dépenses et par des recettes supérieures à la prévision inscrite en LFI.

En l'absence de solde non reporté d'un exercice sur l'autre (ce qui correspondrait à des annulations de dettes), le « solde cumulé » au 31 décembre 2023, qui représente l'en-cours total des prêts accordés restant à rembourser, devrait diminuer de 1,1 Md€, pour atteindre 15,6 Md€⁷.

⁶ Il s'agit de recettes non fiscales.

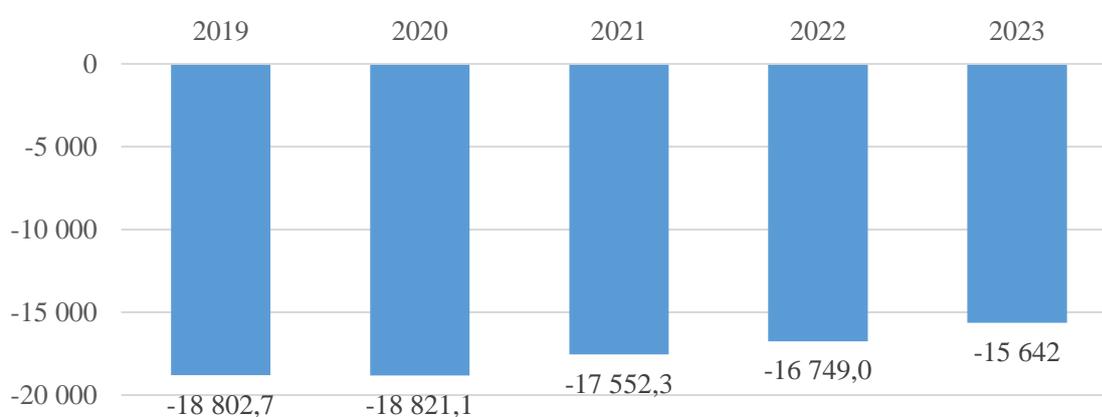
⁷ En l'absence d'adoption par le Parlement du projet de loi de règlement pour 2022, le solde reporté en 2023 et donc le solde cumulé au 31 décembre 2023 restent indicatifs.

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

<i>Solde cumulé au 31/12/2022</i>	Solde reporté en 2023	Solde de l'exercice 2023	Solde cumulé au 31/12/2023
-16 749,0	-16 749,0	+1 106,9	-15 642,1

Source : direction générale du Trésor

Depuis 2019, le solde cumulé est passé de 18,8 Md€ à 15,6 Md€.

Graphique n° 5 : historique des soldes cumulés au 31 décembre depuis 2018 (en M€)

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

La décomposition du solde 2023 montre que tous les programmes sont excédentaires en exécution, à l'exception du programme 851. Le solde de ce programme est toutefois moins déficitaire que la prévision en LFI.

Tableau n° 3 : détail de l'exécution et solde du compte en 2023 (en M€)

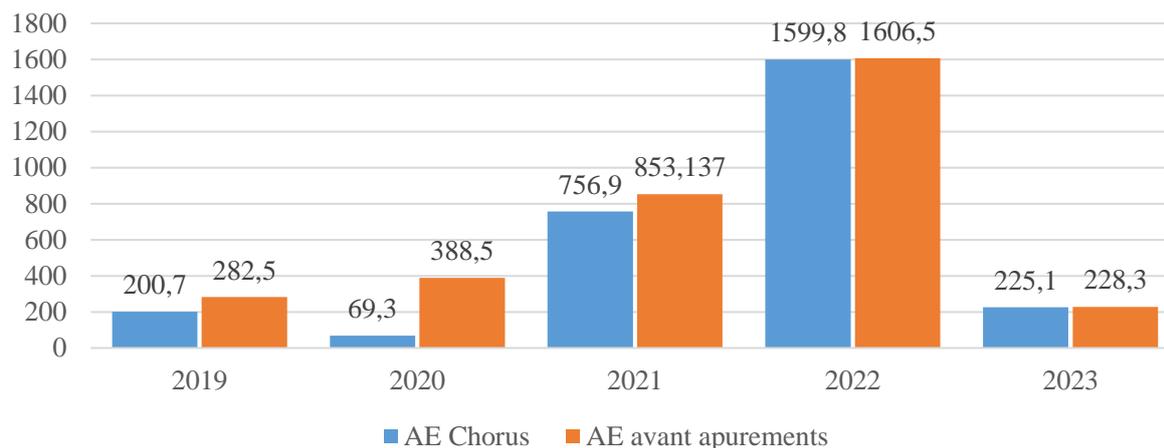
		P 851	P 852	P 853	P 854	Total
<i>Dépenses (CP)</i>	LFI	647,5	217,1	150,0	0	1 014,6
	LFG	0	-116,2	0	0	-116,2
	Exécution	387,7	3,4	150,0	0	541,1
<i>Recettes</i>	LFI	304,1	69,0	171,5	0	544,6
	LFG	-6,8	4,6	0	1 140,5	1 138,3
	Exécution	269,2	66,7	171,5	1 140,5	1 647,9
<i>Solde</i>	LFI	-343,4	-148,1	21,5	0	-470,0
	LFG	-6,8	120,8	0	1 140,5	1 254,5
	Exécution	-118,5	63,3	21,5	1 140,5	1 106,9

Source : direction générale du Trésor

II - Une sous-exécution des dépenses

En dépenses, les crédits consommés sont en forte baisse par rapport à l'exercice 2022, en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP).

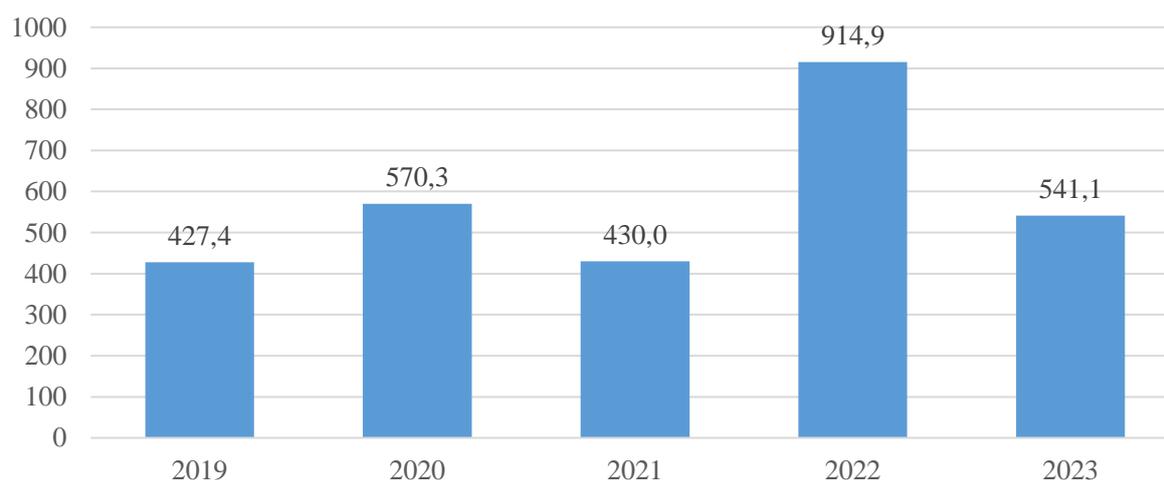
Graphique n° 6 : historique en dépenses (AE, en M€)



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

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

Graphique n° 7 : historique en dépenses (CP, en M€)



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

Cette baisse des dépenses correspond à une nette sous-consommation des crédits par rapport à la prévision.

A - Un faible niveau de consommation des crédits

Le niveau de consommation des AE sur l'exercice s'élève seulement à 19 %, contre 93 % en 2022. En CP, on observe également une sous-exécution, avec seulement 53 % des crédits consommés, contre 126 % en 2022.

Tableau n° 4 : consommation des AE et CP par programme en 2023 (en M€)

		LFI	Exécution	Taux d'exécution /LFI
AE	P. 851	1 000	224,9	22%
	P. 852	217,1	3,4	2%
	P. 853	0	0	-
	P. 854	0	0	-
	Total AE	1217,1	228,3	19%
CP	P. 851	647,5	387,7	60%
	P. 852	217,1	3,4	2%
	P. 853	150	150	100%
	P. 854	0	0	-
	Total CP	1014,6	541,1	53%

Source : direction générale du Trésor

1 - Les dépenses du programme 851

Les dépenses du programme 851 correspondent aux prêts accordés par le Trésor dans le cadre d'accords bilatéraux, pour financer des projets de développement faisant appel à des biens et services produits en France. D'abord mis en œuvre par Natixis, ils sont désormais gérés BPI France Assurance Export depuis le 1^{er} janvier 2023.

Pour 2023, un montant d'1 Md€ d'autorisations d'engagement a été ouvert, en baisse de 33 % par rapport à 2022. Les montants engagés correspondent essentiellement à des projets d'infrastructures : construction d'hôpitaux et déploiement de la télévision numérique terrestre en Guinée (60 M€), réhabilitation de deux centres hospitaliers et construction de ponts de désenclavement au Togo (80 M€), investissements en matière de protection civile au Cameroun (50 M€), équipements en matière de sécurité et de lutte contre les incendies en Mongolie (38 M€). Le total des montants finalement engagés s'élève à 225 M€, soit 22 % de l'enveloppe totale.

2 - Les dépenses du programme 852

Les dépenses du programme 852 correspondent aux nouveaux prêts accordés dans le cadre des accords de restructurations de dettes. Le besoin de crédits pour 2023 avait été estimé en LFI à 217,1 M€.

Plusieurs projets budgétés n'ont toutefois pas abouti compte tenu de négociations plus longues que prévu : projet d'accord avec la Zambie (12 M€ budgétés), avec l'Éthiopie (34 M€), avec le Sri Lanka (40 M€). La principale opération envisagée avec le Zimbabwe, dont l'opération de refinancement avait déjà été reportée en 2022, a de nouveau été reportée *sine die* (123 M€ budgétés en LFI).

Finalement, comme en 2023, seule une opération avec le Suriname a été menée à bien, à hauteur de 3,4 M€.

Cette situation conduit donc à une très forte sous-consommation sur ce programme (2% des crédits consommés).

3 - Les dépenses du programme 853

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

Toutefois, depuis 2019, le PLF ne prévoit plus d'ouverture d'AE sur ce programme, qui est placé en extinction. Seuls 150 M€ en CP ont donc été ouverts en LFI au titre des prêts antérieurs. Ce montant a été versé à l'AFD puis remboursé par anticipation, afin d'alimenter le mécanisme de recapitalisation (cf. *infra*).

4 - Les dépenses du programme 854

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

B - Une sous-exécution qui reflète des difficultés de programmation

La sous-exécution des dépenses constatée en 2023 apparaît comme récurrente au cours des dernières années (en dehors de l'exercice 2022, marqué par des événements exceptionnels et un phénomène de rattrapage suite à la crise sanitaire).

Tableau n° 5 : évolution de la consommation des autorisations d'engagement (en M€)

	2019	2020	2021	2022	2023
LFI	1 245,4	1 250,3	1 554,7	1 724,0	1217.1
Exécution	200,7	388,5	853,1	1 606,4	228.3
AE consommées/LFI	16 %	31 %	55 %	93%	19%

Source : direction générale du Trésor

Tableau n° 6 : évolution de la consommation des crédits de paiement (en M€)

	2019	2020	2021	2022	2023
LFI	1 114,3	1 041,7	1 274,3	725, 3	1014,6
Exécution	427,4	570,3	430,0	914,9	541,1
CP consommés	38 %	55 %	34 %	126%	53%

Source : direction générale du Trésor

Cette sous-consommation concerne en particulier les programmes 851 et 852.

Sur le programme 851, la consommation de crédits, qui s'élève à 22 % en AE et à 60 % en CP est en baisse par rapport à l'exercice précédent, et reflète une situation récurrente sur les dernières années (en dehors de l'année 2022).

Sur le programme 852, le niveau de consommation des crédits est particulièrement faible (2 %) et s'inscrit aussi dans le prolongement des années antérieures, avec un taux d'exécution de 5 % en 2022 et 0% en 2021.

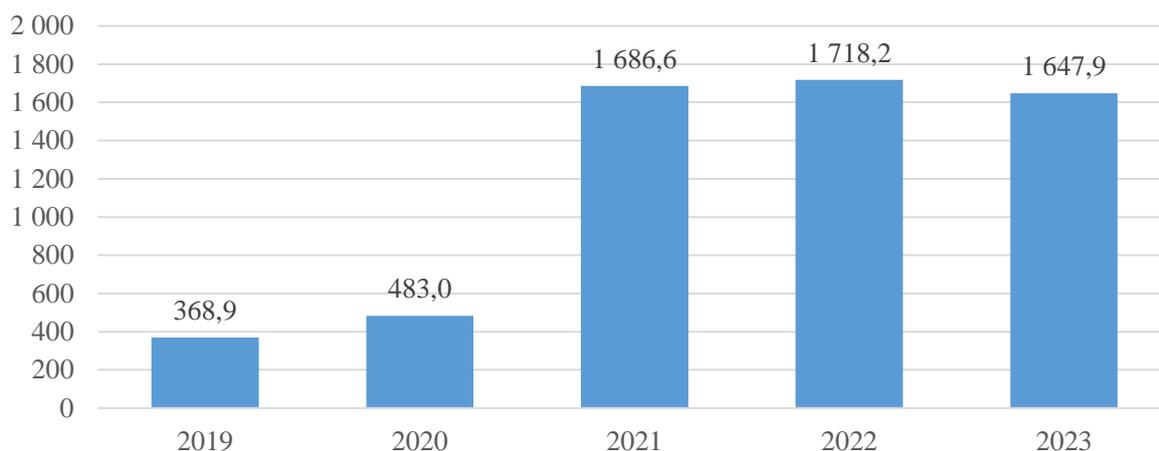
Cette situation est en partie liée à la nature des crédits sur ces deux programmes et à la difficulté de prévoir avec précision le calendrier des négociations. Cette difficulté est accrue dans le cadre du programme 852, dans la mesure où les négociations s'inscrivent dans un cadre multilatéral (le Club de Paris mais aussi, depuis 2020, le Cadre commun du G20) et impliquent un accord du Fonds monétaire international. Sur le programme 851, le déroulement des investissements sur place, qui conditionne le décaissement, est également dépendant de la conjoncture économique et politique du pays.

Néanmoins, la récurrence de cette sous-consommation sur les dernières années appelle à améliorer la qualité de la prévision budgétaire, en fondant celle-ci sur des hypothèses réalistes en matière d'aboutissement des négociations et de décaissement des crédits, afin d'éviter d'inutiles sur-budgétisations.

III - Des recettes très supérieures aux prévisions

Le montant des recettes sur le compte s'élève à 1 647,9 M€, soit un niveau en légère baisse par rapport à 2022.

Graphique n° 8 : historique en recettes (en M€)



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

Ce montant est toutefois très supérieur au montant évalué en LFI (541,1 M€), en raison de recettes exceptionnelles sur le programme 854.

A - Une réalisation proche ou conforme à la LFI sur trois des quatre programmes

1 - Les recettes du programme 851

Les recettes du programme 851 comprennent les remboursements en capital de la part des pays bénéficiaires des prêts. La prévision est fondée sur les échéanciers fixés dans les protocoles bilatéraux (en intégrant les éventuels remboursements anticipés connus au moment de l'élaboration de la loi de finances).

Pour 2023, la LFI prévoyait 304,1 M€ de recettes, prévision revue à 297,3 M€ en loi de finances de fin de gestion. Ce montant s'est finalement établi à 269,2 M€, soit une réalisation de 89 % par rapport à la LFI.

2 - Les recettes du programme 852

Les recettes du programme 852 sont liées aux protocoles de restructurations de dettes, et comprennent à la fois les montants versés dans le cadre des nouveaux protocoles et les remboursements liés aux accords déjà conclus.

En 2023, les recettes se sont élevées à 66,74 M€, contre une prévision de 69,04 M€, soit une réalisation à hauteur de 97 %. Ces moindres recettes s'expliquent d'abord par le fait que le Yémen a continué à ne pas honorer ses engagements en 2023, pour un montant de 1,85 M€, en raison des difficultés économiques et financières prolongées du pays, liées au conflit en cours. D'autre part, la Birmanie n'a pas honoré deux engagements, pour un montant de 0,49 M€, du fait de difficultés techniques pour faire parvenir les remboursements après l'imposition par les Etats-Unis de sanctions envers certaines banques du pays. Les arriérés de la Birmanie sont toutefois considérés comme techniques.

3 - Les recettes du programme 853

Le programme 853 reflète les mouvements de crédits entre l'État et l'AFD. Les recettes de ce programme proviennent de deux sources : d'une part, des remboursements de l'AFD, suite à des remboursements d'États tiers, et d'autre part, des remboursements anticipés, dans le cadre du mécanisme visant à contribuer à la recapitalisation de l'Agence (cf. *infra*).

Ces remboursements anticipés ont atteint 150 M€ en 2022 et les remboursements issus de prêts antérieurs se sont montés à 21,5 M€. Les recettes globales atteignent ainsi 171,5 M€, conformément à la prévision en LFI (réalisation de 100 %).

B - Des recettes exceptionnelles sur le programme 854 suite à un remboursement anticipé de la Grèce

Les recettes du programme 854 sont constituées uniquement des échéances du prêt bilatéral accordé à la Grèce entre 2010 et 2011, dans le cadre de la « Greek Loan Facility ». Le remboursement de ce prêt a débuté en 2020, et la loi de finances initiale ne prévoyait pas de recettes en 2023, suite au remboursement anticipé intervenu en 2022 couvrant les échéances pour 2022 et 2023.

Toutefois, la Grèce a informé la Commission en septembre 2023 de son intention d'effectuer un nouveau remboursement anticipé. Après validation des Etats créanciers, ce remboursement anticipé a été notifié en novembre 2023. Son montant correspond aux échéances initialement programmées en 2024 (570,2 M€) et 2025 (570,2 M€), soit 1 140,5 M€.

Ce montant a été pris en compte dans le cadre de la loi de finances de fin de gestion. Aucune recette n'a donc été prévue sur ce programme dans la loi de finances initiale pour 2024.

IV - Un encours de restes à payer qui demeure élevé

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

À fin 2023, l'en-cours des restes à payer sur le compte est en légère baisse, et passe de 4,55 Md€ en 2022 à 4,24 Md€ soit une diminution de 7 % par rapport à l'année précédente.

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

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Programme 851</i>	1 574	1 320	1 872	2 746	2 584
<i>Programme 853</i>	2 467	2 220	1 995	1 805	1 655
Total	4 041	3 540	3 867	4 551	4 239

Source : direction générale du Trésor

Cette baisse reflète une diminution des restes à payer sur le programme 851, qui passent de 2,74 Md€ à 2,58 Md€ (-6%) et sur le programme 853, de 1,81 Md€ à 1,66 Md€ (-8%)

Cette baisse traduit un rythme plus soutenu de décaissement, comme annoncé dans le cadre du PAP 2023. En revanche, elle ne reflète pas une hausse du montant des apurements, qui visent à supprimer les AE des protocoles qui ne sont pas allés à leur terme.

En effet, afin de fiabiliser le montant des restes à payer, un exercice annuel d'apurement est prévu depuis 2014. Après avoir connu un pic en 2020 (319 M€), le rythme des apurements a toutefois baissé en 2021 (96 M€ en 2021) et s'est encore réduit en 2022 (7 M€ de retrait d'engagement). Le niveau atteint est encore plus bas cette année, avec un seul protocole ayant fait l'objet d'un apurement, pour un montant de 3 M€. Ce retrait d'engagement (REJB) correspond à un prêt au Liban pour le traitement des eaux usées, dont le protocole d'accord remonte à 1996. Si la baisse du montant des apurements peut s'expliquer en partie par un changement des modalités d'octroi des financements (cf. annexe 2), il apparaît néanmoins que le travail d'apurement demeure nécessaire et doit être renforcé, afin de fiabiliser le montant total des restes à payer.

La Cour réitère donc sa recommandation visant à renforcer l'exercice annuel d'apurement sur le programme 851.

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

1. (Recommandation renouvelée) : Renforcer l'exercice annuel d'apurement sur les restes à payer du programme 851.

Chapitre II

La gestion des dépenses et la performance

I - La poursuite du processus de recapitalisation de l'Agence française de développement

La gestion du programme 853 est marquée depuis 2021 par la mise en place d'un mécanisme visant à alimenter le renforcement du capital de l'AFD, à travers une conversion en fonds propres des ressources RCS.

En effet, jusqu'en 2019, le programme 853 permettait à l'Etat d'accorder à l'AFD des prêts très préférentiels (dits ressources à condition spéciale – RCS), qui permettaient à l'Agence d'octroyer à son tour des prêts concessionnels aux Etats en développement. Toutefois, deux évolutions ont conduit à mettre fin à ce système :

- la décision de l'Insee de comptabiliser les prêts RCS dans le déficit public de la France, suite à une recommandation d'Eurostat,
- le renforcement des exigences prudentielles, et notamment le traitement des ressources RCS dans les fonds propres de l'AFD.

Ces deux évolutions ont conduit l'Etat à éteindre le programme 853 en autorisations d'engagement, et à mettre en place une opération de recapitalisation visant à renforcer la structure financière de l'Agence.

Le schéma de financement suppose un double mouvement sur le programme 853 : le versement à l'AFD d'un montant en CP correspondant à des prêts RCS ayant fait l'objet d'engagements antérieurs, et un remboursement anticipé par l'AFD du même montant que les versements de RCS intervenus. Ces deux mouvements, qui se compensent, se sont élevés à 150 M€ en 2023.

Parallèlement, le programme 365 - *Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement*, créée en 2021, a été doté de 150 M€ en LFI pour 2023. Cette dotation a permis un abondement du CAS - *Participations financières de l'Etat*, par le programme 365, qui s'est traduit par un versement à l'AFD sous forme de dotation en capital, à hauteur de 150 M€.

En comptabilité budgétaire, cette opération se traduit par une suite de mouvements se compensant partiellement, et aboutit à un décaissement net de 150 M€. En comptabilité nationale, cette opération est neutre pour le budget de l'Etat, dans la mesure où elle constitue une prise de participation et n'est donc pas comptabilisée comme une dépense.

II - Des résultats en retrait en termes de performance

En matière de performance, les programmes 851 et 852 sont chacun dotés d'indicateurs, et les documents budgétaires comportent désormais des informations supplémentaires permettant de compléter l'appréciation sur leur performance.

Le programme 853 est quant à lui doté d'un indicateur commun avec le programme 110 - *Aide économique et financière au développement*.

A - Des résultats mitigés sur le programme 851

1 - La performance du programme 851

a) L'indicateur d'imputation des contrats

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

Pour 2023, la cible avait été abaissée de 75 % à 50 % au regard de la situation internationale (quatre protocoles signés en 2021 concernaient l'Ukraine). Cette cible a pu être atteinte avec six protocoles qui ont fait l'objet d'une imputation dans le délai requis.

b) Une baisse de l'indicateur en matière climatique

Depuis 2022, un nouvel indicateur du programme 851 vise également à identifier la part des projets engagés qui répondent à un objectif climatique (atténuation et/ou adaptation au changement climatique). La cible a été fixée à 55 %, et les critères utilisés sont ceux des « marqueurs de Rio » définis par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Ils correspondent aux thématiques des trois conventions négociées durant le « sommet de la Terre » à Rio en 1992 : le changement climatique, la biodiversité et la lutte contre la désertification.

Si la cible a été atteinte et même dépassée en 2022 avec un taux de 73%, les résultats obtenus en 2023 sont en retrait, avec 43 % des prêts octroyés qui répondent à un objectif climatique. Même si les autres projets que ceux entrant dans le champ de l'indicateur sont susceptibles d'avoir un impact indirect en matière de développement durable, ce ratio en net retrait doit faire l'objet d'une attention particulière compte tenu des engagements affichés par la France sur la scène internationale en matière de transition climatique.

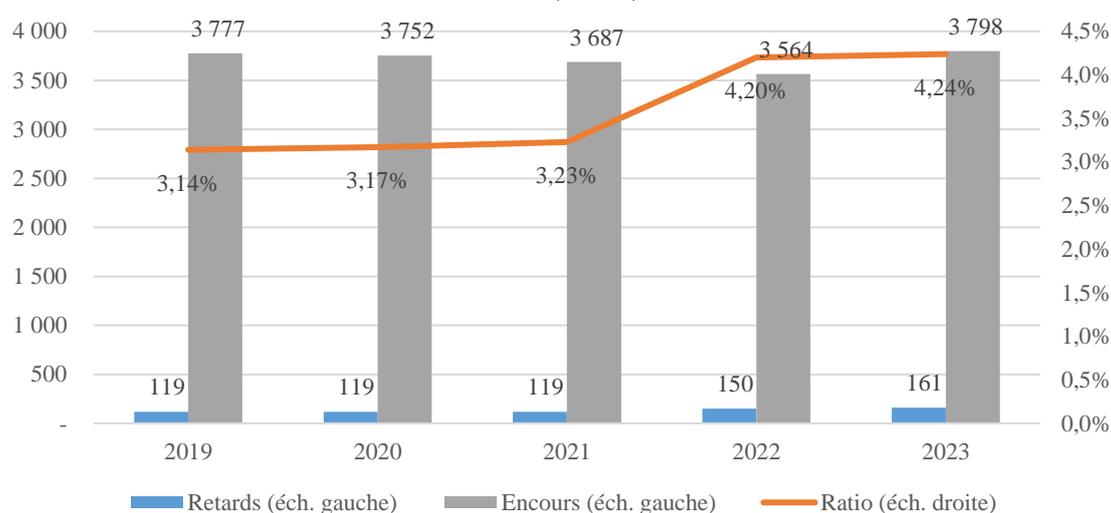
2 - Les indicateurs complémentaires

a) Les retards de remboursement

Sur les autres éléments permettant d'évaluer la performance du programme, on observe une stagnation des retards de remboursement, à 4,2 % de l'en-cours total des prêts, après une

nette hausse en 2022. Ces retards concernent essentiellement des prêts accordés à trois pays (Soudan, Syrie, Zimbabwe) et s'expliquent essentiellement par la situation politique et économique de ces pays.

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



Source : direction générale du Trésor

La Cour relève qu'une grande partie de ces retards sont antérieurs à 2016, première année de renseignement de l'indicateur, et qu'ils sont en hausse depuis 2022. Si les mesures envisagées ne permettent pas d'aboutir à une solution pour supprimer ces retards de paiement, alors ils devront donner lieu à un traitement conforme à l'article 24 de la Lof⁸.

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

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

En 2022, une évaluation a été réalisée dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, qui montrait que la part française était atteinte par six projets sur les sept évalués. En revanche, aucune nouvelle évaluation n'a été réalisée depuis cette date (deux sont en cours).

⁸ Celui-ci dispose que « toute échéance qui n'est pas honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon la situation du débiteur : - soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois ; - soit d'une décision de rééchelonnement faisant l'objet d'une publication au Journal officiel ; - soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de loi de finances et imputée au résultat de l'exercice dans les conditions prévues à l'article 37. Les remboursements ultérieurement constatés sont portés en recettes au budget général. »

B - Les indicateurs en matière d'aide au développement

1 - La performance du programme 852

La performance du programme 852 est mesurée par le pourcentage des pays dont la soutenabilité de la dette a été rétablie par l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)⁹.

Cet indicateur s'est récemment dégradé, passant de 54 % en 2020 à 50 % en 2021, et 46 % en 2022. En 2023, son niveau a été évalué à 50 %.

Parmi la trentaine de pays ayant bénéficié de l'initiative PPTE (Pays pauvres très endettés), beaucoup sont aujourd'hui retombés en situation de surendettement ou de risque élevé de surendettement. Cette dégradation générale de la soutenabilité de la dette est en partie due à la crise sanitaire mais aussi à des événements climatiques et sécuritaires. Elle peut également s'expliquer par des choix budgétaires, la variation des taux de change, ainsi que par le recours à des financements externes (auprès du secteur privé ou d'autres États non membres du Club de Paris).

2 - La performance du programme 853

Dans la mesure où les crédits du programme 853 complètent ceux du programme 110 pour le financement de l'activité de l'AFD, la performance des deux programmes est mesurée conjointement par l'indicateur 2.1 du programme 110. Ce dernier vise à apprécier l'effet de levier des prêts, en mesurant le montant d'aide publique au développement générée par les prêts de l'AFD, par euro d'effort financier de l'État¹⁰.

Pour 2022, cet effet de levier avait été estimé à 2,4, soit nettement en dessous de la prévision fixée à 3,5. Cette baisse s'expliquait notamment par la remontée des taux d'intérêt, compte tenu de la méthodologie de calcul de l'APD et du taux d'actualisation utilisé. Dans le cadre du projet annuel de performance 2023, la cible avait toutefois été maintenue à 3,5. Le résultat pour 2023 est évalué à 2,2 dans le rapport annuel de performance.

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

Annexes

Annexe n° 1 : liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB

- *Les dispositifs de soutien à l'exportation*, octobre 2022, disponible sur www.ccomptes.fr,
- *Comparaison des politiques française, allemande et britannique d'aide publique au développement*, avril 2023, disponible sur www.ccomptes.fr

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2022

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2022	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	Renforcer l'exercice annuel d'apurement sur les restes à payer du programme 851	<p>« Afin de prendre en compte la recommandation de la Cour, un exercice d'apurement est effectué chaque année (6,7 M€ en 2022, 3,2 M€ en 2023) ».</p> <p>Pour expliquer la forte baisse du niveau des apurements depuis 2020 (319 M€ en 2020, 96 M€ en 2021, 7 M€ en 2022), l'administration mentionne un changement dans les modalités d'octroi des financements. Selon sa réponse, « les protocoles sont désormais signés pour des montants en adéquation avec les projets financés, alors que précédemment, des protocoles étaient signés sous forme de ligne de prêt sur lesquels des contrats étaient imputés. De ce fait, les montants apurés pouvaient être importants si des contrats n'étaient pas imputés sur le protocole ».</p>	<p>Cette explication ne paraît pas suffisante dans la mesure où les apurements réalisés en 2023 portent sur un protocole très ancien (1996) ce qui tend à montrer qu'il demeure des protocoles qui ne sont pas allés à terme, et qui pourraient faire l'objet d'apurement afin de fiabiliser le montant des restes à payer, qui reste élevé.</p>	Non mise en œuvre