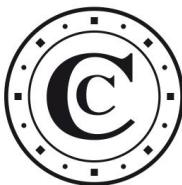


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2024

Compte de concours financiers
Prêts à des États étrangers

Avril 2025

Sommaire

SYNTHESE.....	5
RECOMMANDATION UNIQUE	7
INTRODUCTION.....	9
CHAPITRE I LES RESULTATS DE L'EXERCICE	13
I - UN EXERCICE EN EXCEDENT POUR LA QUATRIEME ANNEE CONSECUTIVE.....	13
II - UNE SOUS-CONSOMMATION DES CREDITS	14
A - Un faible niveau de consommation des crédits	15
B - Une sous-consommation qui reflète des difficultés de programmation	18
III - DES RECETTES TRES SUPERIEURES AUX PREVISIONS.....	19
A - Une réalisation proche ou conforme à la LFI sur trois des quatre programmes.....	20
B - Des recettes exceptionnelles sur le programme 854, à la suite d'un nouveau remboursement anticipé par la Grèce	21
IV - UN EN-COURS DE RESTES A PAYER QUI DEMEURE ELEVE.....	22
CHAPITRE II LA GESTION DES DEPENSES.....	25
I - LA POURSUITE DU PROCESSUS DE RECAPITALISATION DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT	25
II - DES RESULTATS EN AMELIORATION EN MATIERE DE PERFORMANCE, SAUF POUR LE MONTANT DES RETARDS DE PAIEMENT	26
A - La performance du programme 851	26
B - La performance du programme 852	29
C - La performance du programme 853	30
ANNEXES.....	31

Synthèse

L'architecture et les objectifs du compte

Les comptes de concours financiers sont prévus par l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) afin de retracer les prêts et avances consentis par l'État. Créé par l'article 46 de la loi de finances pour 2006, le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* retrace les prêts consentis par la France à des États étrangers, soit directement par le Trésor, soit indirectement via l'Agence française de développement (AFD).

Le compte est 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*.

Depuis la création du Mécanisme européen de stabilité (MES) en 2012, le programme 854 n'est plus utilisé pour de nouveaux prêts bilatéraux à des États membres de l'Union européenne (UE). Il sert uniquement à recueillir en recettes le remboursement du capital des prêts antérieurement accordés.

L'exécution 2024 du compte

Pour la quatrième fois depuis 2016, le compte présente un excédent en 2024, à hauteur de 1,625 Md€, alors que la loi de finances initiale prévoyait un déficit de 691,7 M€.

Ce résultat s'explique à nouveau par de moindres dépenses, en particulier sur les programmes 851 (taux de consommation de 50 % en CP) et 852 (taux de consommation de 33 % en CP). Ce décalage par rapport à la programmation est une constante depuis 2019, à l'exception de l'année 2022 et interroge à nouveau sur les moyens de remédier à cette surestimation des prévisions de dépense.

Ce solde s'explique également par des recettes très supérieures aux prévisions (2,2 Md€ au lieu des 507,5 M€ prévus en loi de finances initiale), à la suite d'un nouveau remboursement anticipé par la Grèce des échéances programmées en 2026, 2027 et 2028.

En termes de soutenabilité, le montant des restes à payer baisse légèrement en 2024, passant de 4,2 Md€ à 4,1 Md€, ce qui appelle à poursuivre la démarche d'apurement.

La gestion des dépenses et la performance

En matière de gestion de 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 sur le programme 853.

Les résultats des indicateurs de performance pour le programme 851 sont meilleurs qu'en 2023. La cible pour l'indicateur d'imputation des contrats a été atteinte à 100 % et la cible relative à l'objectif climatique a été dépassée, avec cinq des sept prêts engagés en 2024 qui répondent à un objectif climatique.

Toutefois, si on observe une baisse du ratio des encours de prêts présentant des retards de paiement, leur montant a augmenté, passant de 133 M€ à 139 M€. La Cour renouvelle son constat qu'une grande partie de ces retards de paiement (68 %) sont antérieurs à 2016, première année de renseignement de l'indicateur, et qu'ils ont connu une nette hausse en 2022. Elle invite la direction du Trésor à trouver une solution à ces retards pour les traiter conformément aux prescriptions de l'article 24 de la Lolf, moyennant une articulation à déterminer avec le cadre multilatéral de certains prêts.

L'indicateur de performance du programme 852 (pourcentage de pays qui présentent un risque faible ou modéré de surendettement parmi les bénéficiaires de *l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés*) est stable par rapport à la même période en 2023 alors qu'il s'était dégradé depuis 2022.

Les recommandations de la Cour

Depuis l'exercice 2022, la Cour recommande de renforcer l'exercice annuel d'apurement sur les restes à payer du programme 851. Aucune avancée significative n'ayant été constatée sur ce plan en 2024, cette recommandation est renouvelée.

Recommandation unique

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

Introduction

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

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

Ce programme, qui contribue à la fois à la politique d'aide au développement et au soutien à l'export, finance des projets participant au développement de pays étrangers et faisant appel à des biens et services produits en France. Il retrace deux types de prêts du Trésor : les prêts concessionnels¹ accordés à certains pays en développement, et les prêts non concessionnels, ou directs, susceptibles d'être octroyés à un ensemble plus large de pays².

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

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

Au 31 décembre 2024, il y avait 283 prêts en cours dans 49 pays (contre 301 fin 2023 dans 49 pays³) pour un encours total de 4,32 Md€ (contre 3,79 Md€ fin 2023).

- 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)⁴.

Ces prêts refinancés par la Banque de France visent à mettre en œuvre des restructurations ou des conversions de dette (généralement sous forme de contrats de désendettement et de

¹ Un prêt concessionnel est un prêt accordé dans le cadre de la politique d'aide au développement, à des conditions plus avantageuses que celles du marché (taux d'intérêt, différé d'amortissement, maturité longue voire très longue).

² Ces prêts (qui restent souvent plus avantageux pour les États concernés) sont accordés sous réserve que les États soient éligibles aux procédures de soutien public dans le cadre des politiques annuelles d'assurance-crédit et d'aide aux projets approuvées par le ministère de l'économie.

³ Le chiffre pour l'année 2023 rectifie celui présenté dans la note d'exécution budgétaire de l'année précédente qui était de 680 prêts en cours mais qui englobait en réalité des sous-protocoles, correspondant à des avenants.

⁴ L'initiative sur la dette des "Pays pauvres très endettés" (Initiative PPTE) est née en 1996 pour apporter une assistance exceptionnelle aux pays éligibles, afin de les aider à réduire le poids de leur dette extérieure.

développement⁵). Les rééchelonnements sont généralement accordés sur des durées longues, l'échéance la plus éloignée étant 2061. Le taux d'intérêt est décidé en Club de Paris, il dépend du taux et du statut de la créance initiale (en particulier de son degré de concessionnalité).

Fin 2024, 22 pays avaient un compte ouvert à la Banque de France au titre du programme 852 (contre 20 en 2023), pour un montant d'en-cours de prêts de 1,83 Md€ (contre 2,2 Md€ en 2023).

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

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

À fin septembre 2024 (dernière donnée disponible), l'encours total des prêts AFD (tous financement confondus) s'élevait à 49,8 Md€ (contre 49,4 Md€ en septembre 2023).

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

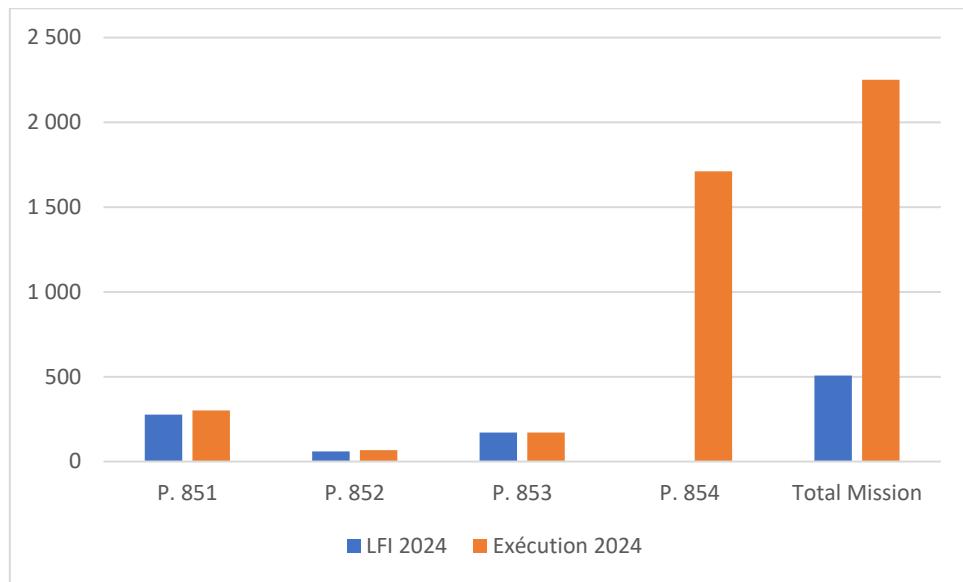
Ce programme a été créé afin de permettre à la France de contribuer au premier plan européen d'assistance financière à la Grèce dans le cadre de la *Greek Loan Facility*. Mis en sommeil en dépenses depuis 2012 après que le mécanisme européen de stabilité puis le Fonds européen de stabilité financière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

En 2024, ce remboursement a représenté 1,71 Md€, couvrant les échéances pour 2026, 2027 et 2028. L'échéancier, négocié dans le cadre de l'Eurogroupe, court jusqu'en 2041.

⁵ Un pays qui signe un contrat de désendettement et de développement avec la France (AFD) continue d'honorer sa dette jusqu'à son terme mais les échéances remboursées sont converties au fil de l'eau en financements sous forme d'aide au développement.

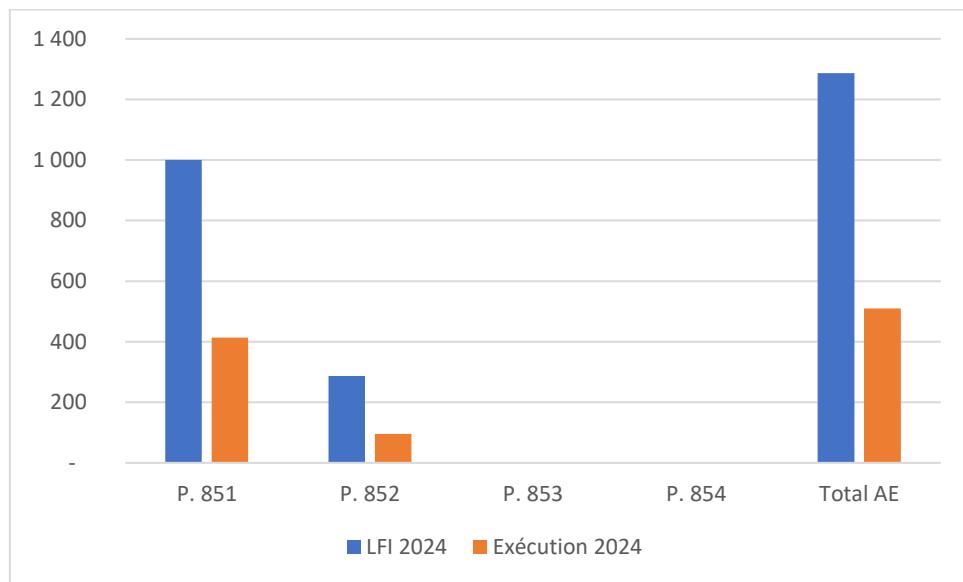
Compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*

Graphique n° 1 : exécution 2024 en recettes (en M€)

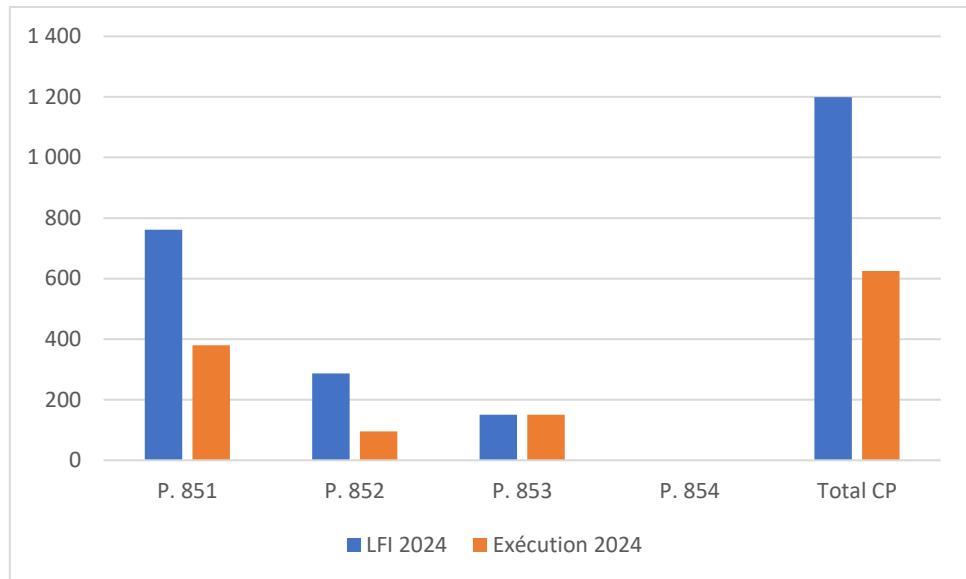


Source : Cour des comptes d'après données de la direction générale du Trésor

Graphique n° 2 : exécution 2024 en dépenses (AE, en M€)



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

Graphique n° 3 : exécution 2024 en dépenses (CP, en M€)

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

Graphique n° 4 : solde en 2024 (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 quatrième 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 2024, le résultat du compte est excédentaire de 1,6 Md€, alors que la loi de finances initiales prévoyait un déficit de 691,7 M€.

Tableau n° 1 : évolution du solde en exécution depuis 2020 (en M€)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Recettes	368,90	483,00	1 686,60	1 718,20	1 647,96	2 250,51
Dépenses CP	427,40	570,30	430,00	914,90	541,10	625,20
Solde	- 58,50	- 87,30	1 256,60	803,30	1 106,86	1 625,31

Source : direction générale du Trésor

C'est la quatrième fois que le compte est en excédent depuis 2021. Ce solde s'explique à la fois par de moindres dépenses et par des recettes supérieures à la prévision inscrite en LFI.

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

Solde cumulé au 31/12/2021	Solde 2022	Solde cumulé au 31/12/2022	Solde 2023	Solde cumulé au 31/12/2023	Solde 2024	Solde cumulé au 31/12/2024
- 17 552	803	- 16 749	1 106,9	- 15 642,1	1 625	- 14 017

Source : direction générale du Trésor

Depuis 2021, le solde cumulé est passé de -17,55 Md€ à -14 Md€.

⁶ Il s'agit de recettes non fiscales.

La décomposition du solde 2024 montre que deux programmes sur quatre (853 et 854) sont excédentaires.

Tableau n° 3 : détail des résultats solde du compte en 2024 (en M€)

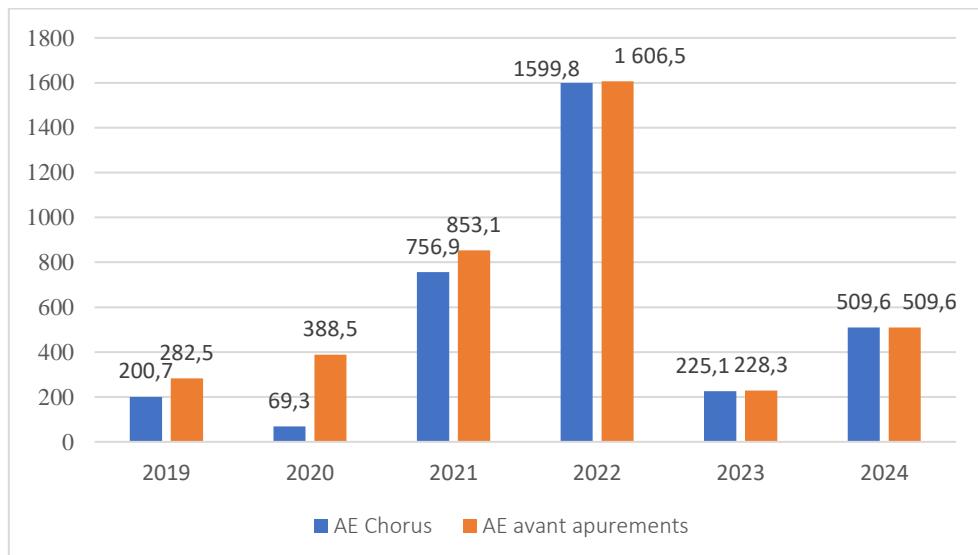
		P 851	P 852	P 853	P 854	Total
<i>Dépenses (CP)</i>	LFI	762	287,1	150	-	1 199,1
	Exécution	379,4	95,8	150	-	625,2
<i>Recettes</i>	LFI	276,8	59,1	171,5	-	507,5
	Exécution	301,7	66,6	171,5	1 710,7	2 250,5
<i>Solde</i>	LFI	- 485,2	- 228	21,5	-	- 691,7
	Exécution	- 77,7	- 29,2	21,5	1 710,7	1 625,3

Source : direction générale du Trésor

II - Une sous-consommation des crédits

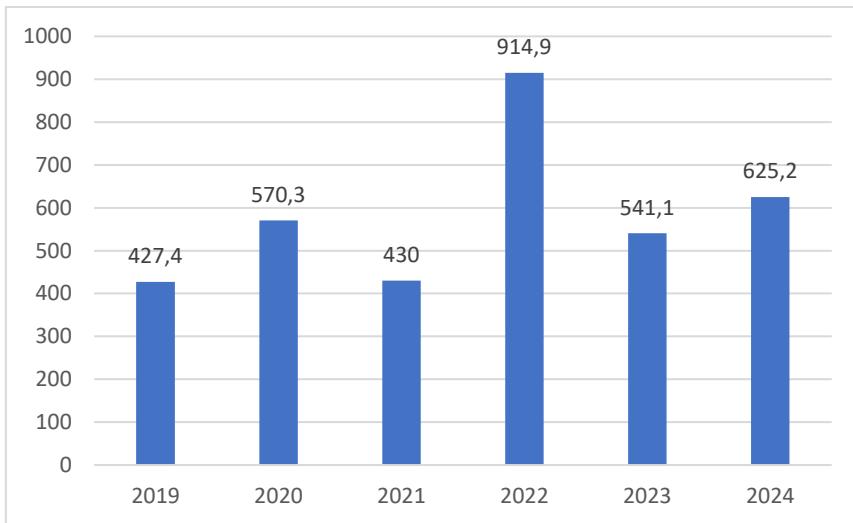
En dépenses, le constat est celui d'une sous-consommation récurrente des crédits.

Graphique n° 5 : 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 à la suite 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° 6 : historique en dépenses (CP, en M€)

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

En 2024, on constate une augmentation des dépenses en CP par rapport à 2023 mais la consommation est toujours inférieure de moitié à ce qui était prévu en LFI.

A - Un faible niveau de consommation des crédits

Le niveau de consommation des AE sur l'exercice s'améliore et atteint 40 % en 2024, contre 19 % en 2023. En CP, on observe cependant toujours une consommation moindre des crédits (52 %), taux similaire à 2023 (53 %).

Tableau n° 4 : consommation des AE et CP par programme en 2024 (en M€)

		LFI	Dépense	Taux d'exécution /LFI
AE	P. 851	1 000	413,8	41 %
	P. 852	287,1	95,8	33 %
	P. 853	0	0	-
	P. 854	0	0	-
	Total AE	1 287,1	509,6	40 %
CP	P. 851	762	379,4	50 %
	P. 852	287,1	95,8	33 %
	P. 853	150	150	100 %
	P. 854	0	0	-
	Total CP	1 199,1	625,2	52 %

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 dont la rémunération relève du programme 134⁷.

Pour 2024, un montant d'1 Md€ d'autorisations d'engagement a été ouvert, comme en 2023. Ce montant a été justifié par des besoins de financement croissants de projets d'infrastructures, principalement dans des pays émergents dans les secteurs des transports (reconstruction des infrastructures en Ukraine), de l'énergie (fourniture d'un réseau électrique intelligent « smartgrids » en Serbie), de l'eau (modernisation du réseau d'eau de Tachkent en Ouzbékistan), de la santé (mise en place d'un système opérationnel d'aide médicale d'urgence au Cameroun) et de la sécurité civile (mise en place d'une antenne aéroportée de la sécurité civile en Mongolie et fourniture de véhicules d'incendie et de sauvetage en Mongolie et au Cameroun).

Les montants engagés correspondent à deux types de prêts :

- trois prêts concessionnels qui représentent un montant de 154,6 M€ octroyés à l'Ouzbékistan (mise en place d'une nouvelle conduite d'adduction d'eau potable pour

⁷ En 2024, cette rémunération s'est élevée à 80,3 M€ en CP.

108 M€) et à l'Ukraine (modernisation du diagnostic et de la prise en charge du cancer du sein pour 11,6 M€ et construction d'hôpitaux modulaires pour 35 M€) ;

- quatre prêts directs pour un montant de 246,3 M€ octroyés à la Serbie (24,3 M€), à l'Indonésie (110 M€) et à l'Ouzbékistan (réhabilitation des champs de puits de Kachkadarya pour 72 M€ et financement d'un projet d'aménagement touristique pour 40 M€).

Le total des montants finalement engagés s'élève à 414 M€, soit 41 % de l'enveloppe totale. Ce niveau s'explique par le report en 2025 des engagements prévus pour un projet concernant une infrastructure ferroviaire au Maroc (pour un montant de 781 M€) et pour le projet prévu en Mongolie.

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 taux de consommation des crédits en 2024 (33 %) est nettement supérieur à 2023 où seulement 2 % des crédits avaient été consommés.

Le besoin de crédits pour 2024 était estimé à 287,1 M€ en AE et en CP, soit une programmation supérieure à la LFI 2023 (217,1 M€). Il prenait en compte la poursuite de l'opération de refinancement à la suite du traitement de flux accordé au Suriname (3,5 M€) en 2022. Il intégrait également le report de plusieurs traitements de dettes de 2023 à 2024 pour la Zambie (14,2 M€), pour le Ghana (29,9 M€) et pour l'Éthiopie (23,4 M€) à condition que le pays ait trouvé un accord avec le fonds monétaire international (FMI) pour la mise en œuvre d'un programme de financement pluriannuel. Enfin, les prévisions tenaient compte d'un accord multilatéral signé en 2023 avec le Sri Lanka qui prévoyait un traitement de stock, avec un refinancement unique (216,1 M€) en 2024.

En 2024, les dépenses se sont élevées à 95,82 M€. Elles correspondent à la mise en œuvre du traitement des dettes du Suriname (3,5 M€) et de la Zambie (92,4 M€). Le niveau de consommation de crédits reflète le retard de trois projets de refinancement de traitement de flux reportés à 2025 :

- pour l'Éthiopie : si un accord entre l'Éthiopie et les services du FMI pour un programme de financement a pu être approuvé à la fin du mois de juillet 2024, les travaux internes des créanciers publics bilatéraux du Club de Paris et du G20 au titre du Cadre commun n'ont pas encore pu aboutir à un accord sur les principaux paramètres de la dette qui devrait avoir lieu au premier semestre 2025. De ce fait, le traitement de l'Éthiopie a été reporté en 2026, pour un montant (201,2 M€), supérieur à celui qui avait été prévu en LFI 2024, en raison d'un besoin plus important qu'anticipé ;
- pour le Ghana, un accord de restructuration a bien été conclu entre le pays et ses créanciers publics bilatéraux du Club de Paris et du G20 au titre du Cadre commun en juin 2024, mais ce dernier n'a pas été encore formellement signé par tous les pays créanciers, du fait de la complexité des procédures d'approbation internes de certains pays non membres du Club de Paris ;
- s'agissant du Sri Lanka, l'accord multilatéral de restructuration a bien été signé par toutes les parties prenantes au mois de juin 2024 en marge du Forum de Paris et un projet d'accord

bilatéral entre la France et le Sri Lanka pour mettre en œuvre ce traitement a été partagé avec les autorités mi-octobre. À fin décembre 2024, la phase de réconciliation des données de dette était presque achevée et le secrétariat du Club de Paris restait en attente d'une réponse des autorités sur le fond du projet d'accord.

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. Comme pour 2023, 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*).

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

La sous-consommation des crédits est récurrente au cours des dernières années (en dehors de l'exercice 2022, marqué par des événements exceptionnels et un phénomène de ratrappage à la suite la crise sanitaire).

Tableau n° 5 : évolution de la consommation des AE (en M€)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
LFI	1 245,4	1 250,3	1 554,7	1 724,0	1 217,1	1 287,12
Exécution	200,7	388,5	853,1	1 606,4	228,3	509,60
AE consommées/LFI	16 %	31 %	55 %	93 %	19 %	40 %

Source : direction générale du Trésor

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

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
LFI	1 114,3	1 041,7	1 274,3	725,3	1 014,6	1 199,1
Exécution	427,4	570,3	430,0	914,9	541,1	625,2
CP consommés	38 %	55 %	34 %	126 %	57 %	52 %

Source : direction générale du Trésor

Cette sous-consommation concerne les programmes 851 et 852 mais est en 2024 moindre que pour l'année 2023. Sur le programme 851, la consommation de crédits est passé de 22 % à 41 % en AE et a légèrement baissé en CP de 60 % à 50 % en CP. Sur le programme 852, le niveau de consommation des crédits en AE et en CP est passé de 2 % à 33 % entre 2023 et 2024.

Cet écart récurrent entre la prévision et la consommation est principalement lié à la difficulté de prévoir avec précision le calendrier des négociations.

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 et de facteurs exogènes (forte concurrence internationale, déroulement des procédures d'approbation locales, délais de passation et de réalisation des marchés, recours in fine à des crédits de marché, etc.) qui font peser un aléa important sur les délais de concrétisation de décisions de financement.

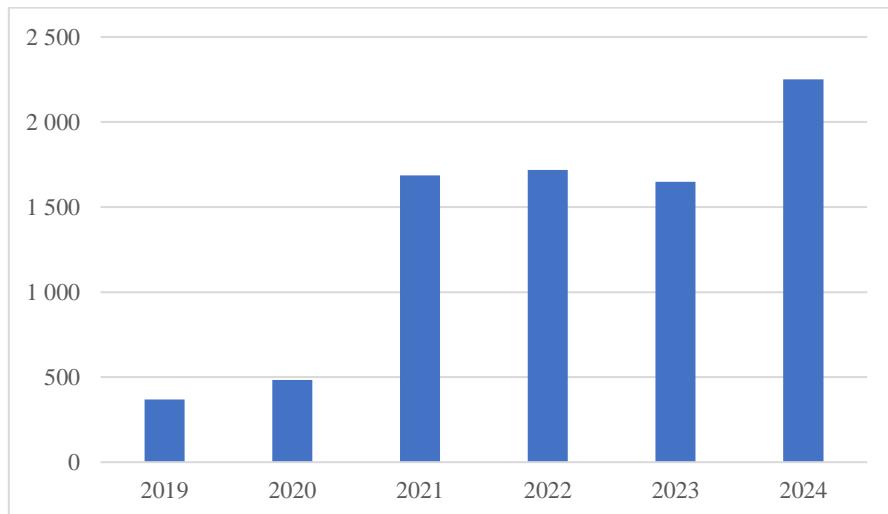
Cette difficulté est accrue dans le cadre du programme 852, où le montant des dépenses est très variable d'une année sur l'autre. Il dépend du nombre de pays qui se retrouvent en difficulté pour honorer leur dette et du niveau d'exposition de la France sur ces pays. Le Club de Paris et le Cadre commun ne traitent la dette des pays que lorsqu'un besoin a été identifié par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale dans le cas des pays à faible revenu. Le montant des dépenses du programme 852 dépend aussi de la dynamique et de l'efficacité des négociations avec le ou les pays débiteurs concernés.

La LFI 2025 tient compte de cette sous-consommation en abaissant la programmation (64 M€ en AE et en CP) sur le programme 852 et sur le programme 851 (1 Md€ en AE et 758 M€ en CP).

III - Des recettes très supérieures aux prévisions

En 2024, le montant des recettes sur le compte s'élève à 2 250,5 M€, soit un montant très supérieur au montant évalué en LFI (507,5 M€).

Graphique n° 7 : recettes 2019-2024 (en M€)



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

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

1 - Les recettes du programme 851

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

Pour 2024, la LFI prévoyait 276,8 M€ de recettes. Ce montant s'est finalement établi à 301,7 M€, soit une réalisation de 109 % par rapport à la LFI. Les écarts de prévision sont liés à plusieurs facteurs, notamment :

- le paiement des arriérés pour les années 2022 et 2023, d'un montant de 2,4 M€, en provenance du Mali ;
- les remboursements anticipés de 1 M€, en provenance de la Chine ;
- un reversement concernant la Mongolie d'un montant de 4,6 M€ lié à une somme réallouée pour un autre projet et qui est enregistré en tant qu'encaissement côté trésorerie ;
- des fonds pour des échéances initialement prévues au 31 décembre 2023 mais reçus au 1^{er} janvier 2024 pour un montant de 17,9 M€ pour une raison purement calendaire (la date de l'échéance tombait un week-end) ;
- les parts bancaires reversées au Trésor, pour un montant de 8,3 M€, correspondant aux contributions du Sénégal et du Vietnam.

2 - Les recettes du programme 852

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

En 2024, les recettes s'établissent à 66,7 M€ contre 59,1 M€ en LFI, soit une réalisation de 113 % par rapport à la LFI.

Cette hausse s'explique par le fait qu'au moment de la prévision en LFI, les remboursements dus par l'Argentine en 2022 et en 2023 au titre de l'accord du Club de Paris d'octobre 2022 n'étaient pas imputés et sont finalement intervenus en 2024 à la signature de l'accord bilatéral du 26 juin 2023 (+11,9 M€).

Cette hausse masque de moindres recettes à hauteur de 4,4 M€ qui concernent quatre pays :

- compte-tenu de difficultés économiques et financières prolongées et d'une situation conflictuelle, le Yémen n'a pas été en mesure d'honorer ses engagements, comme c'est le cas depuis 2022, avec un montant d'arriérés de l'ordre de 2 M€ en 2024. Les différents contacts avec les autorités du pays se sont révélés infructueux, le pays étant dans l'impossibilité de faire face à ses engagements et ne pouvant bénéficier d'un programme d'aide du FMI ;

- comme en 2023, la Birmanie a accumulé des arriérés qui s'élèvent désormais à montant de 0,6 M€, du fait de difficultés techniques pour réaliser les remboursements à la suite des sanctions économiques et financières imposées par les États-Unis à plusieurs agents économiques du pays, en particulier certaines banques par où transitaient les fonds destinés au remboursement des créances sur le programme 852. Même si ces arriérés sont considérés comme techniques, la direction générale du Trésor est mobilisée pour résoudre ce problème, en lien avec le service birman chargé du paiement de la dette et l'administration américaine chargée de la mise en œuvre des sanctions (Office of Foreign Assets Control – OFAC) afin que des dérogations puissent être délivrées et les remboursements effectués ;
- les remboursements dus par la Somalie, d'un montant de 0,5 M€, ont été annulés à la suite de la signature de l'accord bilatéral du 2 décembre 2024 mettant en œuvre l'accord du Club de Paris du 13 mars 2024, au titre de l'Initiative Pays pauvres très endettés (PPTE) ;
- enfin, le Kenya n'a pas honoré l'échéance due à la toute fin du mois de décembre 2024, pour un montant de 1,3 M€. À ce stade, cet arriéré est considéré comme technique – la Banque de France s'est rapprochée des autorités du Kenya pour faire les relances habituelles et comprendre la nature de l'impayé.

Par ailleurs, en 2024, deux accords bilatéraux de traitement de dette ont été conclus avec la Somalie et la Zambie. Ces deux accords, signés au mois de décembre 2024, feront l'objet d'une publication au *Journal Officiel* dès que possible début 2025.

3 - Les recettes du programme 853

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

Ces remboursements anticipés ont atteint 150 M€ en 2024. Par ailleurs, le programme a enregistré les remboursements d'un prêt octroyé à l'Association Internationale de Développement (AID) en 2016 (21,5 M€).

Les recettes globales se montent ainsi à 171,5 M€, conformément à la prévision en LFI.

B - Des recettes exceptionnelles sur le programme 854, à la suite d'un nouveau remboursement anticipé par la Grèce

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

Toutefois, la Grèce a informé la Commission européenne fin 2021 de sa volonté de rembourser par anticipation une partie de sa dette, en mettant à profit ses réserves de trésorerie, évaluées à 40 Md€ selon le 12^{ème} rapport de surveillance renforcée. Ce remboursement anticipé

visait à permettre à la Grèce de diminuer les montant des intérêts à rembourser, mais également d'envoyer un signal de sortie de crise au niveau européen.

Après validation des États créanciers, ce remboursement anticipé a été notifié en novembre 2023 et son montant a couvert les échéances initialement programmées en 2024 et 2025.

En 2024, la Grèce a décidé à nouveau d'avancer son échéancier en remboursant 1,7 Md€ correspondant aux échéances 2026, 2027 et 2028.

IV - Un en-cours 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 2024, l'en-cours des restes à payer sur le compte est en baisse, et atteint 4,1 Md€ soit une baisse de 3 % par rapport à l'année précédente.

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

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Programme 851</i>	1 560	1 574	1 320	1 872	2 746	2 584	2 618
<i>Programme 853</i>	2 707	2 467	2 220	1 995	1 805	1 655	1 505
Total	4 267	4 041	3 540	3 867	4 551	4 239	4 123

Source : direction générale du Trésor

Cette baisse masque une évolution contrastée avec une augmentation de 1,3 % des restes à payer sur le programme 851 et une diminution des restes à payer de 9 % sur le programme 853.

Sur le programme 851, l'augmentation des restes à payer constatés au 31 décembre 2024 (+ 34 Md€) par rapport à 2023 s'explique en grande partie par un montant de nouveaux engagements nettement supérieur en 2024 (413 Md€), par rapport à 2023 (228 Md€). Chaque année, la direction générale du Trésor interroge Bpifrance Assurance Export (Bpifrance AE) sur les protocoles de prêts devant être apurés. En 2024, Bpifrance AE n'a pas identifié de protocoles de prêts pouvant faire l'objet d'apurements. Cette absence d'avancée est expliquée par la diminution des protocoles soldables, due en grande partie à la clôture de projets au cours des années précédentes et par la fin des accords mettant à disposition une enveloppe large de prêt pouvant servir des projets divers et nombreux. En 2025, la direction générale du Trésor demandera à Bpifrance AE de renforcer le contrôle approfondi d'apurement sur les protocoles de prêts les plus anciens. Dans l'attente des résultats de ces travaux, la Cour réitère donc sa recommandation visant à renforcer l'exercice annuel d'apurement sur le programme 851.

Les restes à payer sur le programme 853 correspondent à des prêts octroyés par l'AFD non encore décaissés. En effet, les tirages (CP) de « ressources à condition spéciale » ont lieu au moment du décaissement des prêts, qui sont souvent structurés en plusieurs tranches et s'étalent sur une durée moyenne de 5 à 7 ans. Ainsi, au fur et à mesure que l'AFD décaisse les

prêts mobilisant le programme 853, l'État verse les montants correspondants pour refinancer les prêts de l'AFD. Des travaux d'apurement sont en cours avec l'AFD et le contrôleur budgétaire (CBCM), afin de traduire dans la comptabilité de l'Etat les annulations de prêts réalisées ces dernières années par l'AFD pour des raisons propres à chaque projet (projet annulé, contexte politique ou macroéconomique défavorable, etc.).

RECOMMANDATION

La Cour réitère la recommandation suivante à la direction générale du Trésor :

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

Chapitre II

La gestion des dépenses

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

Le programme 853 participe à l'action de la France en matière d'aide économique et financière aux pays en développement. Via ce programme, l'État met à la disposition de l'Agence française de développement une ressource très concessionnelle dite Ressource à Condition spéciale (RCS) qui lui permet de financer son activité de prêts, en complément des crédits de bonification du programme 110, en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers.

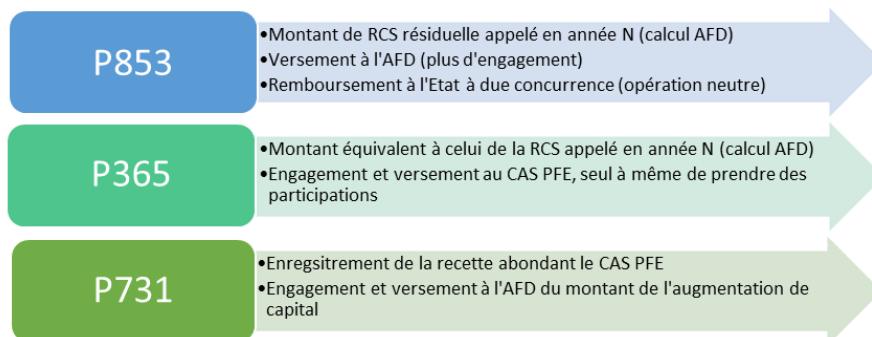
Le programme 853 ne présente plus, hors exceptions (prêts à l'Ukraine et à la Moldavie en 2022), de nouvelles autorisations d'engagement (AE) depuis 2019, en raison de la décision de l'Insee de comptabiliser les prêts réalisés dans le déficit public au sens du traité de Maastricht à la suite d'une recommandation d'Eurostat.

En outre, la ressource résiduelle est convertie chaque année depuis 2021 en fonds propres de base dit « Tier 1 » via le programme 365, du fait d'une évolution réglementaire européenne (règlement « CRR2 »).

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*, créé 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€.

Schéma n° 1 : les différents mouvements budgétaires opérés pour permettre une recapitalisation de l'AFD



Source : direction générale du Trésor

En comptabilité budgétaire, cette opération se traduit par des 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 amélioration en matière de performance, sauf pour le montant des retards de paiement

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

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

A - La performance du programme 851

1 - Un dépassement de la cible pour l'indicateur d'imputation des contrats

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

La cible pour 2024 était établie à 75 %, la réalisation pour 2024 s'établit à 100 % : l'ensemble des huit protocoles signés en 2022 ont donné lieu à l'imputation d'un contrat à N+2, soit en 2024. L'écart entre le prévisionnel et le réalisé s'explique par le fait qu'un dernier protocole signé en 2022 a été imputé au cours du mois de décembre 2024. Ce protocole concerne le prêt concessionnel de 37,5 M€ pour la livraison de 25 000 tonnes de rails en Ukraine par Saarsthal.

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

Le PLF 2022 a en outre prévu un nouvel indicateur pour le programme 851, visant à identifier la part des projets engagés qui répondent à un objectif climatique (atténuation et/ou adaptation au changement climatique), dans le cadre des engagements environnementaux pris par la France. L'accent est mis désormais sur le financement de projets ayant des objectifs climatiques, au sens de l'atténuation et/ou de l'adaptation au changement climatique selon la méthodologie des « marqueurs de Rio » définis par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁸.

La cible fixée pour 55 % pour 2024 a été dépassée avec un taux de 71 %. Au total, cinq sur sept des prêts engagés en 2024 répondent à un objectif climatique au sens des marqueurs de Rio :

- le prêt à la Serbie pour la modernisation du réseau électrique (prêt direct de 24,3 M€) ;
- le prêt à l'Ouzbékistan pour la réhabilitation des champs de puits de Kachkadarya (prêt direct de 72 M€) et la mise en place d'une nouvelle conduite d'adduction d'eau potable (prêt concessionnel de 108 M€) ;
- le prêt à l'Ukraine pour la modernisation du diagnostic et de la prise en charge du cancer du sein (prêt concessionnel de 11,6 M€)⁹ et pour la construction d'hôpitaux modulaires (prêt concessionnel de 35 M€).

3 - Les informations complémentaires

a) *Les retards de paiement*

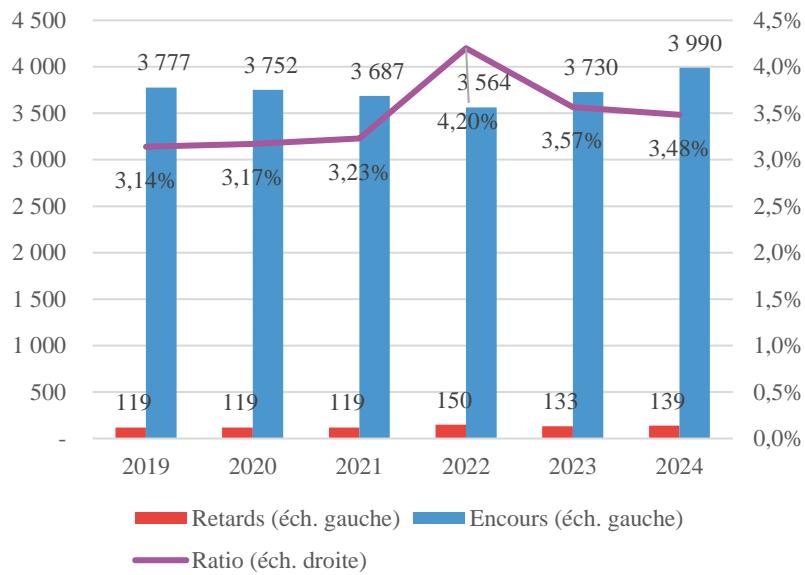
Sur les autres éléments permettant d'évaluer la performance du programme, on observe une baisse de la part des encours des prêts présentant des retards de paiement, qui passe de 4,2 % de l'en-cours total des prêts en 2022 à 3,48 % en 2024. Mais le montant des retards de paiement a augmenté et atteint 139 M€ (contre 133 M€ en 2023¹⁰).

⁸ Ces marqueurs sont classés en trois catégories correspondant aux thématiques des trois conventions négociées durant le « sommet de la Terre » à Rio en 1992 : la biodiversité, le changement climatique et la désertification.

⁹ Ce prêt est classé par la direction générale du Trésor comme relevant de l'objectif d'adaptation au sens des marqueurs de Rio dans la mesure où la pollution atmosphérique est reconnue comme cancérogène par le Centre international de recherche sur le cancer. En Ukraine, le cancer du sein est la quatrième cause de mortalité et le cancer le plus fréquent chez les femmes.

¹⁰ Le chiffre présenté pour l'année 2023 est un correctif apporté par la direction générale du Trésor à celui présenté dans la note d'exécution budgétaire 2023 car il comprenait les intérêts.

Graphique n° 8 : montant des retards de paiement, en-cours de dette (en M€) et ratio



Source : direction générale du Trésor

Ces retards sont expliqués par la direction générale du Trésor par trois raisons :

- des raisons conjoncturelles liées à des motifs calendaires, comme c'était le cas en 2023 avec des dates d'échéance de paiement qui tombaient un week-end ;
- des retards de paiement qui sont habituels pour certains pays¹¹ mais qui ne préjugent pas de leur capacité à rembourser et pour lesquels la direction générale du Trésor facture systématiquement des intérêts de retard ;
- des retards de paiements et des arriérés structurels pour des pays dans des situations difficiles comme le Zimbabwe, la Syrie, le Liban, le Soudan, la Birmanie et le Sri Lanka.

La Cour renouvelle son constat qu'une grande partie de ces retards de paiement (68 %) sont antérieurs à 2016, première année de renseignement de l'indicateur et qu'ils ont connu une nette hausse en 2022. Ces retards de paiement concernent le Soudan, la Syrie et le Zimbabwe qui concentrent 88 % des arriérés (105 M€). La hausse constatée en 2022 est due au Liban et au Sri Lanka, avec des impayés sur ces deux pays qui s'élèvent entre 2022 et 2024 à 20 M€.

Des mesures doivent être prises pour aboutir à une solution permettant soit de supprimer ces retards de paiement soit de les traiter conformément à l'article 24 de la Lolf¹². Comme le rappelle la direction générale du Trésor, ces mesures doivent s'articuler avec le cadre multilatéral de ces prêts.

¹¹ Ces pays sont le Sénégal, le Lesotho et la Mauritanie (pour des montants modestes).

¹² Cet article 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 à la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de la 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) La part française dans les projets financés par les prêts

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

En 2022, une évaluation a été réalisée dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, qui montre que la part française est atteinte sur six projets sur les sept évalués.

En 2023, deux évaluations sur la part française ont été réalisées par l'Inspection générale des finances pour les projets suivants :

- le prêt direct relatif à la construction de 21 ponts modulaires par l'entreprise française Matière au Togo pour lequel l'Inspection générale des finances (Igf) a estimé la part française à une fourchette entre 47 % et 52 % ;
- le prêt concessionnel accordé pour la réalisation des systèmes de signalisation et de télécommunication pour une ligne grande vitesse au Maroc et pour lequel l'entreprise sélectionnée s'est engagée à une part française de 65,8 %, engagement qui a été respecté selon l'Igf.

En 2024 a été préparée l'évaluation sur le prêt concessionnel au Sri Lanka dans le secteur agricole (installation de mini-laiteries et unités de pasteurisation et stérilisation) qui aura lieu en 2025. La justification de ce choix s'explique par le fait que les prêts du Trésor dans le secteur agricole sont peu nombreux et difficiles à mettre en place.

B - La performance du programme 852

La performance du programme 852 est mesurée par le pourcentage des pays dont la soutenabilité de la dette a été rétablie par *l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés* (PPTE)¹³. Tenant compte de la dégradation de cet indicateur depuis 2022, la cible pour 2024 avait été abaissée à 46 % alors qu'elle était de 50 % en 2023, en anticipant un passage des Comores de risque modéré en risque élevé de surendettement et en tenant compte de la détérioration de l'environnement économique international — succession de chocs multiples (guerre en Ukraine et pour certains évènements climatiques extrêmes), ayant occasionné une forte inflation, une augmentation des dépenses publiques et des paiements externes, un resserrement des conditions de financement, des sorties de capitaux, une dépréciation face au dollar, etc.

Le résultat obtenu est finalement de 50 % avec des données à fin octobre 2024, les dernières rendues public par le FMI. L'indicateur est stable par rapport à la même période en 2023 : aucune analyse de viabilité de la dette pour la trentaine de pays considérés n'a été revue ni à la hausse ni à la baisse, compte-tenu d'un assouplissement des conditions de financement sur les marchés internationaux, en lien avec le reflux de l'inflation à l'échelle mondiale et le desserrement progressif des politiques monétaires. Certains pays d'Afrique sub-saharienne ont

¹³ 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.

même regagné un accès aux marchés financiers avec plusieurs émissions obligataires ou placements privés depuis le premier trimestre 2024 – Bénin, Côte d'Ivoire, Cameroun, Kenya, Sénégal, etc.

À court terme, on s'attend à une amélioration de l'indicateur, puisque les restructurations de dette octroyées à la Zambie et au Ghana devraient être très bientôt prises en compte par le FMI. Les analyses de viabilité de la dette de ces deux pays devraient entrer dans la catégorie « risque modéré de surendettement ».

C - La performance du programme 853

Les crédits du programme 853 complétant ceux du programme 110 pour le financement de l'activité de prêts bonifiés de l'Agence française de développement, la performance des deux programmes est mesurée conjointement par l'indicateur 2.1 du programme 110. Ce dernier, qui vise à apprécier l'effet de levier des prêts, mesure le montant d'aide publique au développement générée par les prêts de l'AFD, par euro d'effort financier de l'État¹⁴.

En 2023, l'effet de levier a baissé et est passé à 2,2 contre 2,4 en 2022. Cette baisse qui est estimée à plus d'1 Md€ d'aide publique au développement générée s'explique par trois facteurs : la réforme de la comptabilisation des instruments du secteur privé¹⁵ qui est intervenue en 2023 et qui a entraîné une chute importante des montants d'aide publique au développement (APD) enregistrés au titre des activités de la filiale dédiée au secteur privé du groupe AFD Proparco ; des difficultés de décaissements rencontrées par l'AFD notamment sur les prêts souverains aux États étrangers, et plus généralement l'environnement de taux qui baisse mécaniquement les éléments dons des prêts a rendu la grande majorité des prêts non bonifiés inéligibles à l'APD.

Pour 2024, cet effet de levier a été évalué à 3,5 et le résultat n'est pas encore fiabilisé. Il devrait être communiqué dans le cadre de la finalisation du rapport annuel de performance.

¹⁴ 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).

¹⁵ Une réforme de la comptabilisation des instruments du secteur privé (prêts, prises de participation, garanties etc.) a été adoptée fin 2023 par le comité d'aide au développement de l'OCDE. Dès la déclaration 2024 sur les flux 2023, ces derniers sont comptabilisés en équivalent-don plutôt qu'en flux nets. Si ce changement induit une baisse de l'APD générée à court terme (puisque on ne comptabilise plus que la "part d'équivalent-don" des instruments, et non l'intégralité des montants versés), il permettra une hausse de l'APD à long terme puisque les remboursements ne généreront plus d'APD négative.

Annexes

Annexe n° 1 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2023

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, 6,7 M€ en 2022, 3, 2M€ en 2023), 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>	<p>Non mise en œuvre Recommandation reconduite</p>