

Compte de concours financiers Prêts à des États étrangers

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2016

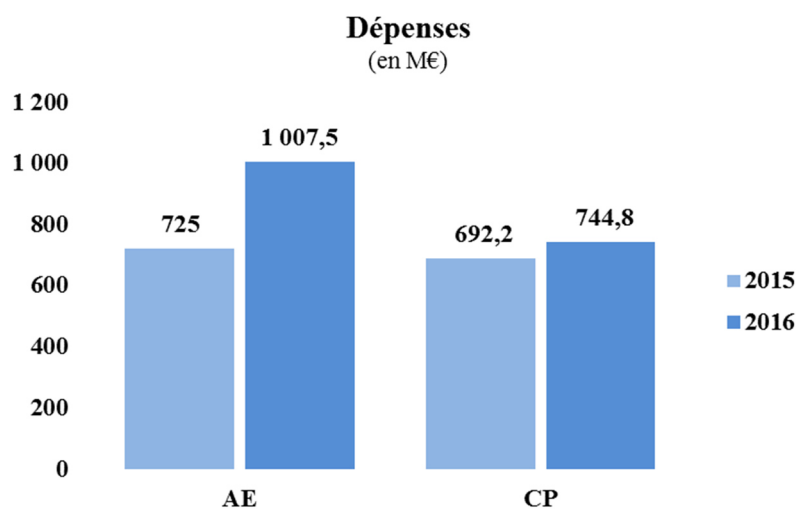
Prêts à des états étrangers

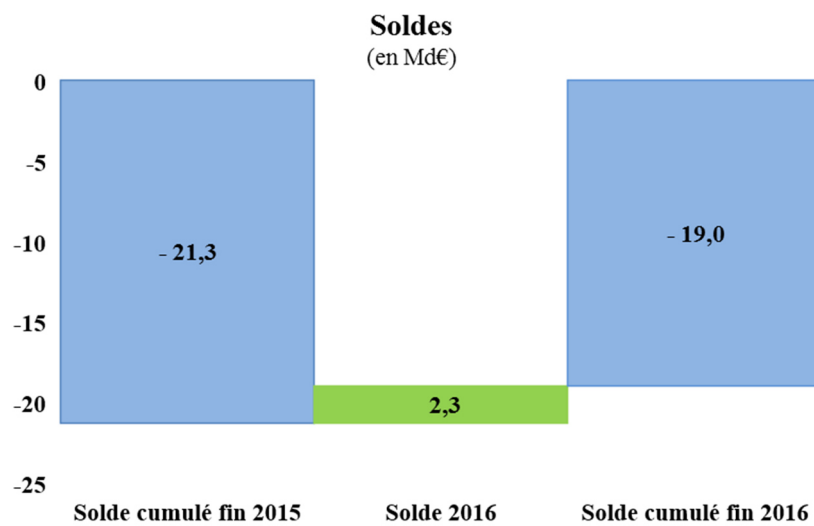
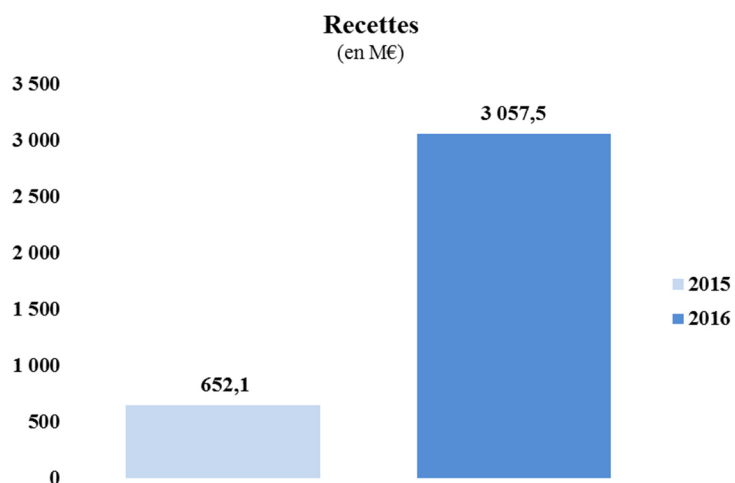
Programme 851 – Prêts à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et services concourant au développement du commerce extérieur de la France

Programme 852 – Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France

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

Programme 854 – Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro





Synthèse

Les principales données du compte

Créé par l'article 46 de la loi de finances pour 2006, le compte de concours financiers Prêts à des États étrangers (CCF PEE) retrace les prêts consentis par la France à des États étrangers, soit directement par le Trésor, soit indirectement via l'Agence française de développement (AFD). Le compte de concours financiers est composé de quatre sections associées à quatre programmes :

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

Depuis l'introduction, en 2010, de la quatrième section retraçant les prêts accordés à d'autres États membres de la zone Euro¹ et la modification, par la loi de finances rectificative pour 2014, de l'intitulé de la première section afin de permettre l'octroi, dans ce cadre, de prêts non concessionnels², l'objet du compte dépasse le seul champ de l'aide publique au développement. Le programme 854, vecteur de la contribution de la France au premier plan d'assistance financière à la Grèce, est inactif depuis 2012. En revanche, l'élargissement par la loi de finances rectificative pour 2014 de l'objet du programme 851 au-delà des seuls prêts concessionnels anciennement « de la Réserve pays émergents (RPE) »³,

¹ Section créée par la loi de finances rectificative pour 2010 afin de permettre le versement d'un prêt bilatéral de 11,4 Md€ à la Grèce.

² Prêts directs du Trésor consentis à des États étrangers s'inscrivant en complémentarité des prêts proposés par l'Agence française de développement et des crédits-export refinancés par la SFIL afin de soutenir les entreprises françaises exportatrices.

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

renforce le positionnement du compte comme instrument de soutien au développement international des entreprises françaises. Pour la première fois en 2016 un protocole de prêt du Trésor non concessionnel a été signé avec le Sénégal.

Les principales observations

À l'issue de l'exécution 2016, le compte présente un excédent à hauteur de 2,3 Md€, alors qu'un déficit de 458 M€ était initialement attendu. Ce résultat s'explique par le remboursement, par l'Agence française de développement (AFD), d'une créance de ressource à condition spéciale (RCS) d'un montant de 2,4 Md€ en contrepartie de l'augmentation de fonds propres dont elle a bénéficié en 2016 pour le même montant.

On peut cependant observer que, même en neutralisant cette ressource exceptionnelle, le déficit du compte serait moindre que prévu (95,3 M€), en raison d'une sous-consommation des crédits de paiement (CP) sur les programmes 851 et 852, et d'une consommation nulle sur le programme 853.

Le compte de concours financiers n'appelle pas d'observation du point de vue de la régularité. Les résultats des indicateurs sont conformes aux cibles. En termes de soutenabilité, le montant des restes à payer a continué d'augmenter en 2016, passant de 3,7 Md € à 4 Md€, et le rapport entre restes à payer et crédits de paiement consommés s'est dégradé. En effet, en dépit de la poursuite d'opérations d'apurement, le montant des autorisations d'engagement non couvertes a augmenté en 2016 et représente plus de cinq fois celui des CP consommés.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

La Cour a formulé deux recommandations au titre de la gestion 2015 portant sur le programme 851.

La première visait à mentionner dans les rapports annuels de performance les résultats des évaluations menées par le contrôle général économique et financier (CGEfi) sur le pourcentage de part française effective dans les projets financés dans le cadre du programme. Cette

mention permettrait au Parlement de s'assurer du respect des objectifs fixés dans la réalisation des projets financés grâce à des prêts du Trésor.

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

Aucune de ces recommandations n'a été mise en œuvre.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016

La Cour reconduit en conséquence les deux recommandations formulées sur l'exercice 2015, en reformulant la première :

1. *Mentionner dans les rapports annuels de performances relatifs au programme 851 les résultats des évaluations menées par le contrôle général économique et financier sur le pourcentage de part française effective dans les projets financés dans le cadre de ce programme (recommandation reconduite).*
2. *Compléter les informations figurant dans les rapports annuels de performances relatifs au programme 851 par une mention de l'encours des prêts présentant des retards de paiement rapporté à l'encours total des prêts (recommandation reconduite).*

Sommaire

Introduction.....	8
1. LES RÉSULTATS DE L'EXERCICE	9
1.1 Le solde	9
1.2 Des recettes en hausse retraçant la contrepartie de l'opération de recapitalisation de l'AFD	10
1.3 L'exécution des dépenses.....	12
1.4 Soutenabilité du compte : des restes à payer en augmentation.....	18
2. LA QUALITE DE LA GESTION.....	21
2.1 Une gestion conforme aux principes et règles de la LOLF ..	21
2.2 Une démarche de performance qui pourrait être améliorée..	21
3. LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	25
3.1 Des recommandations formulées au titre de 2015 non suivies d'effet.....	25
3.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016	26

Introduction

Le compte de concours financiers Prêts à des États étrangers (CCF PEE) est composé de quatre sections associées aux quatre programmes suivants :

- le programme 851 - Prêts à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et services concourant au développement du commerce extérieur de la France retrace deux types de prêts du Trésor : les prêts concessionnels accordés à certains pays en développement (dispositif précédemment appelé « de la réserve pays émergents » ou RPE) et les prêts non concessionnels susceptibles d'être octroyés à un plus large panel de pays, sous réserve qu'ils soient éligibles aux procédures de soutien public dans le cadre de la politique annuelle d'assurance-crédit et d'aide projet approuvée par le ministère de l'Économie. En vertu de l'article 41 de la loi de finances rectificative pour 1997 modifiée⁴, ces prêts sont gérés par Natixis selon des modalités fixées dans une convention cadre⁵ ;
- le programme 852 - Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France retrace la mise en œuvre des accords de consolidation de la dette des pays les moins avancés (PMA) et des pays à revenu intermédiaire négociés par le Club de Paris ;
- le programme 853 - Prêts à l'Agence française de développement (AFD) en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers retrace le versement à l'AFD d'une « ressource à condition spéciale » (RCS) lui permettant de consentir des prêts à des États étrangers (ou à des entités publiques), à des conditions concessionnelles ;
- le programme 854 - Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro, créé afin de permettre à la France de contribuer au premier plan européen d'assistance financière à la Grèce et inactif depuis 2012, après que le mécanisme européen de stabilité (MES) a pris le relais des prêts bilatéraux des États.

⁴ Cet article organise le transfert à ce qui était alors Natexis (devenue ensuite Natixis) des missions exercées pour le compte de l'État par la Banque française du commerce extérieur et le Crédit national qui ont fusionné en 1997 en vue de créer Natexis S.A.

⁵ La convention signée le 21 septembre 2011 entre Natixis, la Caisse française de développement industriel (CFDI) et l'État, prorogée jusqu'au 31 décembre 2016 par un avenant du 24 juin 2015, est actuellement en cours de renégociation. Afin de maintenir la continuité juridique de la relation entre l'État, Natixis et la CFDI, une convention transitoire a été signée pour proroger, à périmètre constant, la convention du 1^{er} janvier 2017 au 31 mars 2017, date prévisionnelle d'aboutissement des discussions.

1. LES RÉSULTATS DE L'EXERCICE

1.1 Le solde

L'exécution présente un solde créditeur de plus de 2,3 Md€ au lieu d'un déficit attendu de 458 M€. L'écart provient essentiellement du quasi quintuplement du montant des recettes inscrites sur le compte par rapport aux prévisions de la LFI, en lien avec l'opération de recapitalisation de l'AFD. Toutefois, même en neutralisant cette ressource exceptionnelle de 2,4 Mds €, le déficit du compte serait moindre qu'escompté, à hauteur de 95,3 M€. On constate en effet, comme les années passées, une moindre consommation des crédits de paiement (CP) sur les programmes 851 et 852 à laquelle s'ajoute, en 2016, une consommation nulle de CP sur le programme 853.

**Tableau n° 1 : Exécution du compte de concours financiers en 2016
(M€)**

	LFI	LFR	Exécution
Recettes	635,2	3 055	3 057,5
Dépenses (CP)	1 093,2	791,5	744,78
- dont programme 851	300	236,3	191,06
- dont programme 852	734,7	555,2	553,72
- dont programme 853	58,5	0	0
- dont programme 854	0	0	0
SOLDE	- 458	2 263,5	2 312,72

Source : Direction générale du Trésor, retraitements Cour des comptes.

Alors que le solde du compte était légèrement déficitaire (-40 M€) à l'issue de l'exercice 2015, il devient en 2016 largement positif, contribuant ainsi à une diminution du solde cumulé (-19 Md€).

Tableau n° 2 : Évolution du solde en exécution depuis 2012 (M€)

	2012	2013	2014	2015	2016
Recettes	777,9	594,6	589,3	652	3 057,5
Dépenses (CP)	754,2	541,3	556,3	692	744,78
Solde	23,7	53,3	33	- 40	2 312,72

Source : Direction générale du Trésor.

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

Solde cumulé au 31/12/2015	Solde reporté	Solde 2016	Solde cumulé au 31/12/2016
- 21 388,1	- 21 318,1	2 312,7	- 19 005,4

Source : Direction générale du Trésor.

1.2 Des recettes en hausse retraçant la contrepartie de l'opération de recapitalisation de l'AFD

En vertu de l'article 24 de la LOLF, le compte de concours financiers Prêts à des États étrangers est doté de crédits évaluatifs. Le montant de l'amortissement en capital des prêts est pris en recettes du compte, les intérêts des prêts étant versés au budget général⁶.

Le montant de recettes sur le compte de concours financiers, évalué par la loi de finances pour 2016 à 635,15 M€, a été révisé par la loi de finances rectificative à 3 055 M€ pour un montant effectivement encaissé au 31 décembre 2016 de 3 057,5 M€. Cette multiplication par cinq des recettes perçues porte quasi-exclusivement sur le programme 853. Les recettes réalisées sur les programmes 851 et 852 sont proches des montants révisés en loi finances rectificative, en légère augmentation par rapport à la prévision initiale (+7,4 M€ pour le programme 851 et +7 M€ pour le programme 852).

Les recettes du programme 851 représentent le montant en principal des échéances identifiées en fin d'année n-1, y compris les remboursements anticipés et les accords de consolidation ou d'annulation connus à la date

⁶ Au titre des recettes non fiscales.

d'établissement des prévisions. Pour 2016, 305 M€ de recettes étaient attendus : ce montant, rehaussé de 5,74 M€ en loi de finances rectificative, s'est finalement établi à 312,4 M€ en fin d'année⁷.

Les recettes du programme 852 sont constituées des remboursements en capital effectués par les pays débiteurs et des recettes issues des refinancements de créances en principal. La loi de finances initiale pour 2016 prévoyait un montant de recettes de 163 M€⁸. Il s'établit finalement à un peu moins de 170 M€, dans la lignée des prévisions révisées en loi de finances rectificative (169,2 M€) afin de tenir compte :

- de recettes supplémentaires liées au remboursement anticipé des Seychelles, pour un montant d'environ 10 M€ ;
- de moindres recettes de refinancement résultant du report du traitement de la Somalie (- 5 M€) ;
- du refinancement plus élevé que prévu des créances en principal de Cuba et Grenade (1,5 M€).

Sur le programme 853, les recettes encaissées ont atteint 2,57 Md€ correspondant aux recettes initialement prévues à hauteur de 167,2 M€ auxquelles se sont ajoutés 2,4 Md€ de remboursement de créance de RCS dans le cadre de l'opération de recapitalisation de l'AFD.

⁷ Ce montant est issu des données du CBCM, qui intègrent à hauteur de 125 M€ l'exécution des dernières semaines de décembre 2015 reportée sur 2016. Afin de les comparer avec les données de suivi de Natixis (qui prévoyait des recettes à hauteur de 295 M€ et constate un montant de recettes exécutées de 258,8 M€), il convient de tenir compte du fait que celles-ci ne comprennent pas de recettes de 2015 mais intègrent en revanche les opérations exécutées sur les dernières semaines de décembre 2016 imputées sur 2017 (71 M€). L'écart entre les données CBCM (312 M€) et les données Natixis (258 M€), de 54 M€, correspond au différentiel entre les opérations de 2015 prises en compte dans un cas (125 M€) et celles de 2017 prises en compte dans l'autre (71 M€), démontrant ainsi la cohérence globale de ces calculs. Si l'on s'en tient aux périodes communes des deux tableaux de données, soit les quatre trimestres de 2016, on aboutit à des montants par trimestre et à un montant total (d'environ 187,6 M€) similaires.

⁸ Dont 77,85 M€ de recettes directes issues des remboursements et 85,16 M€ au titre des refinancements.

Le renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement

L'État mène, depuis 2015, une opération de renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement (AFD) rendue nécessaire par le durcissement des contraintes prudentielles et de solvabilité imposées par les règles dites de Bâle III⁹ (voir *infra* 1.4.2).

Par ailleurs, suite à l'annonce faite par le président de la République en septembre 2016 d'une augmentation graduelle de l'activité de prêts accordés par l'AFD pour atteindre 4 Md€ en 2020, un renforcement additionnel des fonds propres de l'agence s'est avéré nécessaire. Il a pris la forme d'une conversion de créance de RCS détenue par l'État sur l'AFD en fonds propres.

Cette opération est intervenue le 30 décembre 2016. Budgétairement, elle a consisté en l'ouverture en LFR 2016 de crédits d'un montant de 2,4 Md€ sur un programme *ad hoc* du budget général « Renforcement des fonds propres de l'AFD » ; ces crédits ont ensuite été versés sur le CAS PFE puis sur le compte de correspondant de l'AFD sous forme de dotation en capital ; enfin, l'AFD a utilisé ces crédits pour rembourser de manière anticipée, à hauteur du montant de l'opération, sa dette de RCS sur le programme 853, d'où la recette supplémentaire de 2,4 Md€ enregistrée sur le compte en 2016.

Sur le programme 854, aucune recette n'est enregistrée, la Grèce ne devant théoriquement rembourser son prêt qu'à compter de 2020.

1.3 L'exécution des dépenses

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

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

Enfin, pour le programme 853, le niveau des AE est déterminé en fonction du volume de prêts aux États étrangers de l'Agence française de développement et en cohérence avec les objectifs du contrat d'objectif et

⁹ L'AFD a en effet le statut d'établissement de crédit spécialisé et est, à ce titre, soumis à la réglementation bancaire.

de moyens signé entre l'AFD et l'État. Le niveau de CP est déterminé en fonction des hypothèses de décaissement de l'AFD¹⁰.

1.3.1 Un montant global d'AE consommées proche de la prévision, mais des évolutions contrastées selon les programmes

Le montant total sur le compte des autorisations d'engagement prévues en loi de finances initiale pour 2016 était de 1,5 Md€. Ce montant a été ramené à 1,36 Md€ par la loi de finances rectificative pour 2016 et a été finalement exécuté à hauteur de 1,29 Md€ (1 Md€ si l'on retranche les montants d'autorisations d'engagement annulées car non couvertes par des crédits de paiement).

La part des AE consommées représente ainsi près de 86 % des crédits inscrits en LFI (95 % si l'on se réfère au montant révisé en LFR), une proportion en très nette augmentation par rapport à 2014 et 2015 (cf. tableau n° 4 *infra*). L'écart constaté par rapport à la prévision (un peu plus de 217 M€) est essentiellement lié, comme les années passées, au report du traitement de la dette de plusieurs pays (Somalie et Zimbabwe) ainsi qu'au décalage de la signature d'un projet de prêt concessionnel sur le programme 851.

Tableau n° 4 : Évolution de la consommation des autorisations d'engagement depuis 2012 (M€)

	2012	2013	2014	2015	2016
LFI	936	1 077,2	1 510,7	1 742,1	1 506,7
Exécution	761,5	856,5	791	1 083	1 289,4
Part consommée	81 %	79 %	54 %	62 %	86 %

Source : Direction générale du Trésor, retraitements Cour des comptes.

¹⁰ L'AFD appelle les AE de RCS au moment de l'octroi des prêts aux États étrangers en conseil d'administration ou en comité de financement. Les tirages de RCS (CP) ont en revanche lieu au moment du décaissement des prêts, c'est-à-dire au moment où l'AFD a besoin de cette ressource pour adosser les prêts.

1.3.1.1 Un taux de consommation en hausse sur le programme 851

Sur le programme 851, 372 M€ de crédits ont été ouverts en AE par la LFI 2016. Ce montant résultait toutefois d'une erreur d'imputation de 42 M€, qui auraient dû être inscrits sur le programme 853 : cette erreur a été rectifiée dans la LFR 2016, qui a rétabli le montant en AE prévu par le PLF, soit 330 M€. 69,4 M€ n'ont par ailleurs pas été consommés en 2016, en raison du décalage d'un projet n'ayant pas pu faire l'objet de signature avant le 31 décembre 2016 (ligne 3 du métro du Caire). La totalité des AE consommées, soit 260,6 M€, correspond aux nouveaux protocoles signés en 2016 (liste en annexe 1), dont un prêt non concessionnel, consenti pour la première fois depuis l'élargissement de l'objet du programme en 2014 (cf. encadré *infra*). Si l'on se réfère au montant prévu en LFR, afin de neutraliser l'erreur d'affectation réalisée en LFI, près de 79 % des AE programmées ont été consommés en 2016, en nette augmentation par rapport à 2015 (42 %).

Un premier protocole de prêt non concessionnel signé en 2016

L'intitulé du programme 851 a été modifié par l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2014 afin d'inclure dans son périmètre deux types de prêts du Trésor : d'une part, les prêts concessionnels (antérieurement prêts de la réserve pays émergents – RPE), outils d'aide au développement mais aussi à l'export, destinés au financement de projets d'infrastructure dans certains pays émergents¹¹, et, d'autre part, les prêts non concessionnels, ayant pour objectif de favoriser le développement à l'international des entreprises françaises.

Les prêts non concessionnels diffèrent des prêts concessionnels à raison de leur rémunération (*a minima* au niveau du taux d'intérêt commercial de référence – TICR – fixé par l'Arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public¹²), de leurs bénéficiaires potentiels (ensemble des États étrangers susceptibles de bénéficier d'un soutien public aux termes de la politique annuelle d'aide projet) et des secteurs d'activité concernés (pas de limitation aux projets d'infrastructure, comme dans le cadre de l'ex-RPE).

¹¹ Leur liste est limitativement arrêtée par l'OCDE dans le cadre de l'Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (<http://www.oecd.org/fr/tad/xcred/classification-des-pays.htm>).

¹² Il est fixé un taux minimal, ou TICR (taux d'intérêt commercial de référence), pour chacune des monnaies des participants à l'Arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, déterminé le 15 de chaque mois.

Si aucun prêt non concessionnel n'avait pu être conclu en 2015, un premier protocole a en revanche été signé en décembre 2016 avec le Sénégal, pour le financement à hauteur de 95 M€ du projet de Train Express Régional reliant Dakar à Diamniadio. Cet engagement représente 29 % de l'enveloppe annuelle de prêts du Trésor pour 2016. Par ailleurs, les prêts non concessionnels représentaient, fin 2016, la moitié des projets en cours d'instruction.

Pour chaque contrat imputé sur le protocole de décembre 2016 signé avec le Sénégal, le taux d'intérêt applicable sera le TICR en vigueur à la date de signature du contrat commercial¹³. Ainsi, en termes d'impacts budgétaires, l'avantage d'un prêt non concessionnel est double : structurellement, le coût budgétaire est moindre puisqu'il n'y a pas d'élément de don (qui est de 35 % pour un prêt concessionnel) ; conjoncturellement, le niveau du TICR pour une maturité supérieure à 8,5 ans est demeuré tout au long de l'année 2016 supérieur au taux de financement de l'État (valeur de référence : bons du Trésor à 10 ans). Ces impacts ne sont toutefois pas perceptibles dans l'immédiat : ils se mesureront au moment des premiers remboursements et paiements des intérêts du prêt correspondant.

1.3.1.2 Une sous-exécution plus limitée qu'en 2014 et 2015 sur le programme 852

734,71 M€ de crédits (AE = CP) ont été inscrits en LFI 2016 sur le programme 852 et 553,72 M€ ont finalement été exécutés au 31 décembre 2016, montant proche du montant révisé en LFR 2016 (555,2 M€). Ce résultat provient principalement du décalage du traitement des dettes de la Somalie (dépense anticipée de 59,23 M€) et, surtout, du Zimbabwe (dépense anticipée de 138,46 M€). Ces deux pays n'ont en effet pas satisfait aux conditions nécessaires pour bénéficier d'un traitement dès 2016, mais devraient pouvoir être éligibles en 2017¹⁴.

En revanche, les refinancements des dettes de Cuba et de Grenade ont été réalisés, respectivement le 1^{er} septembre et le 14 octobre 2016, pour des montants plus élevés que prévus (+16,69 M€) :

¹³ Au 13/12/16, date de signature du contrat commercial, le TICR était de 0,74 % pour une période de remboursement supérieur à 8,5 ans (la période de remboursement sur ce projet est prévue sur 10 ans).

¹⁴ Une mission du Fonds monétaire international (FMI) a eu lieu en Somalie fin 2016 et le Zimbabwe a finalement remboursé ses arriérés multilatéraux vis-à-vis du FMI, préalable nécessaire à tout traitement dans le cadre du Club de Paris.

- le traitement des créances de Cuba a donné lieu à un montant d'intérêts de retard supérieur à celui retenu dans les hypothèses du projet de loi de finances initiale (+14,02 M€) ;

- et l'accord bilatéral intervenu entre la France et Grenade a permis d'inclure les échéances attendues entre le 1^{er} novembre 2015 et le 31 octobre 2016, alors que la prévision ne portait que sur les arriérés arrêtés au 31 octobre 2015 (+2,67 M€).

Au total, le différentiel entre prévision et exécution (environ - 181 M€) s'avère moindre qu'en 2014 et 2015 où le report du traitement de la dette du Soudan s'était traduit par une sous-exécution de près de 500 M€¹⁵.

Enfin, il convient de noter qu'afin de tenir compte des engagements pris par la France au cours de l'année 2016, l'article 139 de la loi de finances rectificative pour 2016 a introduit, d'une part, une majoration des plafonds d'autorisation en-dessous desquels le ministre chargé des finances peut accorder des remises ou conversions de dettes et, d'autre part, une modification du périmètre des pays bénéficiaires de remises de créances consenties dans le cadre du Club de Paris¹⁶. Ce changement de périmètre a notamment permis d'inclure des pays qui n'étaient pas éligibles précédemment, tel Cuba.

1.3.1.3 Une exécution proche de la prévision sur le programme 853

Sur le programme 853, le montant des AE consommées est relativement proche de la prévision, si l'on considère que celle-ci aurait dû être de 442 M€ (en l'absence d'erreur d'affectation sur le programme 851) et non de 400 M€. Cette somme correspond en effet au montant estimé nécessaire pour accroître l'activité de prêt de l'AFD de 4 Md€ supplémentaires d'ici à 2020¹⁷. La LFR 2016 a révisé le montant des AE à la hausse à 475 M€, d'une part, afin de rectifier ladite erreur et, d'autre part, afin de prévoir 33 M€ d'AE supplémentaires destinées à mettre en

¹⁵ L'État est tenu d'inscrire en LFI l'intégralité des dettes susceptibles d'être annulées dans l'année en raison du caractère automatique et exécutoire que revêtent les décisions d'annulation prises par le Club de Paris.

¹⁶ Ce périmètre, qui comprenait préalablement les pays membres de l'Association internationale de développement (AID), couvre désormais l'ensemble des pays éligibles à l'aide publique au développement selon la dernière liste établie par le comité d'aide au développement de l'OCDE.

¹⁷ Le programme 853 n'est en outre pas le seul à porter cet engagement, qui se traduit également par une augmentation des montants alloués au programme 110 Aide économique et financière au développement.

œuvre les engagements pris par le Président de la République en faveur de la Jordanie lors de la conférence de Londres sur la Syrie (février 2016).

475 M€ d'AE ont ainsi été consommés en 2016 sur le programme 853, d'où ont été ensuite retranchés 280 M€ d'AE antérieures à 2016 non couvertes par des CP et annulées dans le cadre de l'opération de recapitalisation de l'AFD (*cf. infra* partie 1.4.2). La totalité des AE consommées correspond aux prêts de RCS accordés à l'AFD.

1.3.2 Un taux d'exécution des CP en progression, en dépit d'une consommation nulle sur le programme 853

Les crédits de paiement prévus pour 2016 en loi de finances initiale se montaient à 1 093 M€ : en loi de finances rectificative, ils ont été ramenés à 791,5 M€, pour un montant finalement exécuté de 744,8 M€, soit un peu plus de 68 % des CP programmés en LFI (94 % des crédits révisés en LFR). Ces écarts s'expliquent par de moindres décaissements sur les programmes 851 et 852 et par une consommation nulle de crédits sur le programme 853.

Tableau n° 5 : Évolution de la consommation des crédits de paiement depuis 2012 (M€)

	2012	2013	2014	2015	2016
LFI	1 694,6	1 027,2	1 493,7	1 482,1	1 093,2
Exécution	754,2	856,5	556,3	692	744,8
Part consommée	45 %	83 %	37 %	47 %	68 %

Source : Direction générale du Trésor, retraitement Cour des comptes.

Sur le programme 851, près de 64 % des crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale ont été consommés, à hauteur de 191 M€. Les retards dans la signature ou la mise en œuvre des contrats commerciaux entre les entreprises et les contreparties des contrats expliquent généralement les écarts constatés tous les ans entre prévision et exécution : c'est le cas également cette année avec un décalage concernant quelques dossiers de transport, tels que celui du métro du Caire (40 M€ prévus, 1 M€ décaissé). Ces retards n'expliquent toutefois pas l'ensemble du différentiel

constaté qui résulte également du report sur 2017 du paiement de l'activité du mois de novembre 2016 (soit 16,59 M€).

Sur le programme 852, la sous-exécution des CP est également plus limitée que les années précédentes (cf. *supra* 1.3.1).

Enfin, sur le programme 853, la consommation des CP, dont le niveau était par ailleurs inférieur à celui des années précédentes¹⁸, a été nulle en 2016. Les besoins en CP avaient été estimés à 338,5 M€ pour 2016 dont 280M€ devaient être couverts par l'annulation d'un montant d'AE antérieures équivalant à la souscription, à partir du CAS PFE, de la deuxième tranche de l'obligation perpétuelle émise par l'AFD (cf. *infra* 1.4.2). Un montant de 58,5M€ avait donc été inscrit en loi de finances initiale, montant qui a finalement été annulé en loi de finances rectificative, le produit la souscription permettant de couvrir l'ensemble des activités de l'AFD sans recourir à de nouveaux CP.

1.4 Soutenabilité du compte : des restes à payer en augmentation

Après s'être stabilisé à 3,7 Md€ en 2015, le stock de restes à payer (autorisations d'engagement non couvertes par des crédits de paiement) sur le compte atteint, en 2016, 4 Md€, ce qui représente plus de cinq fois le montant des CP exécutés dans l'année (744,78 M€).

Les restes à payer ont en effet augmenté sur le programme 851 en raison de la nette diminution, par rapport aux années passées, du montant des opérations d'apurement réalisées, qui se limitent, en 2016, à 1,84 M€ d'AE. Le stock s'est également accru de 195 M€ sous l'effet du programme 853.

¹⁸ 58,5 M€ prévus en LFI pour 2016 contre 380 M€ en 2015.

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

	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Programme 851</i>	1 741	1 847	1 882	1 814	1 882
<i>Programme 853</i>	1 499	1 708	1 828	1 928	2 123
Total	3 240	3 555	3 710	3 742	4 005

Source : Direction générale du Trésor.

1.4.1 Le programme 851

En 2014 et, dans une moindre mesure en 2015, les exercices d'apurement menés sur le programme 851 ont atteint des montants élevés, permettant de diminuer les restes à payer de 158,7 M€ : aucune opération de ce type n'avait en effet été menée sur le programme depuis près de 15 ans et une quarantaine de protocoles étaient ainsi concernés. Les exercices d'apurement ayant désormais vocation à être annuels, il est logique que leurs montants diminuent. 1,84 M€ d'AE, correspondant à des reliquats sur des protocoles signés entre 1997 et 2010 pour lesquels les projets associés sont désormais achevés, ont ainsi été annulés en 2016.

191,07 M€ de CP ayant été consommés, pour un montant d'opérations engagées de 260,64 M€, le montant des restes à payer s'élève donc à l'issue de l'exercice 2016 à 1 882,13 M € correspondant au montant des prêts à décaisser sur les protocoles engagés.

1.4.2 Le programme 853

La forte croissance des AE de RCS jusqu'en 2014 a contribué à un effet d'accumulation des engagements non couverts sur le programme 853, le décaissement total d'un prêt octroyé par l'AFD s'étalant sur une durée moyenne de 5 à 7 ans.

Des opérations d'apurement sont toutefois menées depuis 2015, en lien avec le renforcement des fonds propres de l'AFD. L'État s'est en effet engagé en 2014 à souscrire à une émission obligataire de l'AFD à hauteur de 840 M€ réalisée en trois tranches annuelles en 2015, 2016 et 2017 sous la forme d'obligations perpétuelles rémunérées au taux de la ressource à condition spéciale. 560 M€ de titres de dette perpétuelle ont ainsi été

souscrits en 2015 et 2016 par le CAS PFE, permettant parallèlement l'annulation de 560 M€ d'AE non couvertes par des CP sur le programme 853.

En dépit de l'annulation en 2016 de 280 M€ d'AE, à due concurrence de la souscription réalisée par le CAS PFE, les restes à payer ont continué d'augmenter en raison d'engagements réalisés à hauteur de 475 M€, alors qu'aucun crédit de paiement n'a été consommé. Le montant des restes à payer s'élève ainsi à 2 122,97 M€ au 31 décembre.

2. LA QUALITE DE LA GESTION

2.1 Une gestion conforme aux principes et règles de la LOLF

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

2.2 Une démarche de performance qui pourrait être améliorée

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

2.2.1 La performance du programme 851

2.2.1.1 Un objectif atteint en 2016

La performance du programme 851 est mesurée par un indicateur du pourcentage de protocoles de prêt signés au cours de l'année n-2 ayant donné lieu à l'imputation d'un contrat dans les deux ans après la signature. En rendant compte de la mobilisation effective des fonds correspondant aux engagements de financement signés, cet indicateur vise à mesurer la qualité de la sélection, de l'instruction et du suivi des projets (dont la réalisation peut néanmoins être affectée par de nombreux facteurs exogènes).

Après deux années de réalisation à 100 % en 2013 et 2014, l'indicateur est tombé en 2015 à 50 %, la moitié des protocoles signés deux ans plus tôt n'ayant pas été suivis de contrats dans les délais. Pour 2016, l'indicateur était fixé dans le PAP à 67 %, car il était peu probable, pour deux des six protocoles signés en 2014 (en excluant le protocole correspondant à une augmentation de montant), que l'imputation dans les deux ans suivant la signature soit réalisée. Ces anticipations ont été confirmées en exécution, les deux protocoles figurant dans le tableau ci-après n'ayant généré aucun contrat commercial dans les deux ans.

Tableau n° 7 : Liste des protocoles de prêts signés en 2014 n'ayant pas donné lieu à un contrat commercial dans les deux ans

<i>Pays</i>	Intitulé	Date de signature	Montant des engagements (€)	Montant total du projet (€)
<i>Égypte</i>	Fourniture du matériel roulant des phases 3 et 4 du métro du Caire	14/12/2014	172 000 000	344 000 000
<i>Vietnam</i>	Ligne pilote de transport ferré urbain de la ville d'Hanoï	12/12/2014	85 000 000	85 000 000

Source : Direction générale du Trésor

Toutefois, s'agissant du protocole avec le Vietnam (métro de Hanoï), la signature du contrat commercial est d'ores et déjà effective et n'a dépassé le délai de deux ans que de quelques semaines¹⁹.

2.2.1.2 Des éléments complémentaires encore non intégrés à la démarche de performance

La part française dans les projets financés par des prêts du Trésor

Au second semestre 2014, il a été décidé que l'ensemble des projets financés par un prêt du Trésor feraient l'objet d'une évaluation afin de déterminer précisément, une fois le contrat terminé, leur pourcentage de part française effective. Les prêts concessionnels ont en effet une obligation de part française de 70 % et les prêts non concessionnels de 50 %²⁰.

En 2015, les évaluations comptables réalisées par le CGEFi ont établi que la moyenne de la part française effective des projets examinés, pondérée par le cumul des tirages de chaque projet, était égale à 71 %. En 2016, les évaluations ont été suspendues en raison de la réorganisation de cette mission d'audit, mais ont repris au second semestre. Deux projets ont

¹⁹ L'imputation de ce protocole en 2016 aurait ainsi fait passer l'indicateur à un taux de réalisation de plus de 80 %.

²⁰ Ces taux sont fixés par décision des ministres ordonnateurs (économie et finances). Pour les prêts non concessionnels, le taux a été abaissé de 60 % à 50 % en mars 2016.

parallèlement été achevés, qui s'ajoutent donc à ceux en attente d'évaluation²¹.

L'encours des prêts présentant des retards de paiement

Dans le cadre de l'examen de l'exécution 2015, la Cour a recommandé de mesurer l'encours des prêts présentant des impayés et de mentionner dans les rapports annuels de performance la part de cet encours dans l'encours total des prêts. Si la direction générale du Trésor avait un temps envisagé de bâtir un indicateur sur cette base, elle y a depuis renoncé, bien qu'elle procède effectivement à ce calcul. Ainsi, en 2014, ce ratio s'établissait à 2,96 % et est resté quasi-stable en 2015 (2,89 %) et 2016 (2,93%²²).

2.2.2 La performance du programme 852

L'indicateur de performance du programme 852 repose sur le pourcentage de pays ayant bénéficié avec succès de l'initiative pays pauvres très endettés (PPTE)²³ pour lesquels la France fait partie des cinq plus importants créanciers²⁴.

Cet indicateur, généralement situé autour de 80 %, a été révisé à 75 % pour 2015 et a conservé ce niveau en 2016, qui équivaut à 21 pays sur 28²⁵. On observe par ailleurs une dégradation généralisée de la soutenabilité de la dette, seuls 4 pays sur 28 ayant désormais un risque faible de surendettement (Bénin, Ouganda, Rwanda et Sénégal) contre 6 fin 2015²⁶.

²¹ Il s'agit du protocole signé avec le Maroc le 18 avril 2008 pour la fourniture de trente rames doubles de tramway et du protocole signé avec l'Égypte le 29 avril 2007 pour la phase 1 de la ligne 3 du métro du Caire.

²² Ce taux correspond à 119 M€ d'encours de prêts présentant des retards de paiement sur un total d'encours d'environ 4 060 M€.

²³ 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.

²⁴ C'est-à-dire le nombre de pays ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE et respectant le critère de soutenabilité de la dette à la date considérée, par rapport au nombre total de pays ayant franchi le point d'achèvement.

²⁵ Les sept pays pour lesquels la France fait partie des principaux créanciers qui sont retombés en risque élevé de surendettement concernent le Burundi, le Cameroun, le Ghana, la Mauritanie, la République Centrafricaine, Sao Tomé et le Tchad.

²⁶ Le Libéria et Madagascar ont en effet été dégradés en risque modéré de surendettement.

2.2.3 La performance du programme 853

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

L'indicateur 2.1 du programme 110 correspond au montant d'aide au développement apportée par l'AFD sous forme de prêt par euro de subvention de l'État : il permet de comparer l'effet de levier du « coût-État »²⁷ sur le volume total de prêts concessionnels accordés dans les États étrangers. L'effet de levier correspond au rapport entre le montant total des engagements en prêts concessionnels (souverains et non souverains) de l'AFD et l'effort financier de l'État correspondant. Pour 2015, la cible fixée dans le PAP était de 12,4 € et la cible réalisée de 14,8 €. Fixée à 13,5 € dans le PAP 2016, la cible a également été dépassée en exécution (15,3 €) en raison, d'une part, des conditions d'emprunt très favorables sur les marchés²⁸ et, d'autre part, de la hausse des engagements dans des pays émergents où, compte-tenu du niveau de richesse, les prêts sont moins bonifiés que dans d'autres régions du monde, telle que l'Afrique subsaharienne.

²⁷ Le coût-État correspond au coût des deux ressources que sont les crédits budgétaires du programme 110 et la RCS du programme 853. Il est calculé par l'AFD selon une formule convenue avec la direction générale du Trésor et dépend de l'évolution des taux d'intérêt à 10 ans, le TEC 10.

²⁸ Le différentiel entre le TEC 10 et le taux d'intérêt de la RCS étant faible, l'effet de levier augmente mécaniquement.

3. LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

La Cour avait, dans le cadre de la note d'exécution 2015, reconduit et reformulé les deux recommandations relatives au programme 851 émises sur l'exercice précédent, aucune d'entre elles n'ayant été suivie d'effet l'année précédente.

3.1 Des recommandations formulées au titre de 2015 non suivies d'effet

La première recommandation, portant sur le suivi du pourcentage de part française effective dans les projets financés, a été reformulée, notamment, afin de tenir compte des remarques de la direction générale du Trésor, qui considérait, d'une part, qu'il était peu souhaitable d'introduire de nouveaux indicateurs, alors qu'un objectif de simplification avait été fixé, et d'autre part, que les données étaient insuffisamment fiables sur le plan statistique pour servir de base à la construction d'un tel indicateur.

L'objectif de rendre compte au Parlement de la conformité de la réalisation des projets aux règles d'octroi des prêts²⁹, demeurant pertinent, la Cour a modifié sa recommandation afin de prévoir une simple mention dans les rapports annuels de performance (RAP) des résultats des évaluations menées par le CGEFi sur la part française des projets achevés financés dans le cadre du programme 851.

Dans la mesure où des évaluations sont effectivement réalisées tous les ans par le CGEFi³⁰, la Cour s'étonne que la recommandation visant à publier ces résultats dans les RAP n'ait pas été mise en œuvre et que la direction générale du Trésor continue d'y opposer les mêmes arguments qu'en 2015, désormais obsolètes. Elle reconduit donc de nouveau cette recommandation.

La seconde recommandation, visant à enrichir le projet annuel de performances d'un indicateur permettant de mesurer l'encours des prêts présentant des retards de paiement, a également été reformulée. La création

²⁹ Pour rappel, ces règles prévoient une obligation de part française à hauteur de 70 % pour les prêts concessionnels et de 50 % pour les prêts non concessionnels

³⁰ Depuis le second semestre 2014, l'ensemble des projets financés par un prêt du Trésor doit faire l'objet d'une évaluation dans le but de déterminer la part française dans ces projets.

d'un indicateur a été abandonnée. En effet, bien qu'elle ait elle-même envisagé, en 2014, de bâtir un tel indicateur, la direction générale du Trésor a finalement estimé qu'il ne serait pas opportun de mesurer la performance du responsable de programme en fonction de sa capacité à évaluer un risque de défaut de contreparties souveraines sur des échéances supérieures à 20 ans, comme c'est le cas pour les prêts octroyés dans le cadre du programme 851.

La recommandation ainsi reformulée en 2015 n'a pas non plus été mise en œuvre, la direction générale du Trésor considérant qu'elle apporterait « une information nouvelle limitée ». Aujourd'hui cependant, seuls les écarts entre les remboursements en capital prévus en LFI et les recettes effectives sont commentés dans les rapports annuels de performance. La Cour rappelle que la part de l'encours des prêts présentant des retards de paiement dans l'ensemble de l'encours des prêts accordés est déjà calculée par la direction générale du Trésor : elle est d'ailleurs relativement stable autour de 2,9 %. La mention de ce ratio dans les RAP est donc simple à transposer dans les documents d'information du Parlement.

3.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

1. Mentionner dans les rapports annuels de performances relatifs au programme 851 les résultats des évaluations menées par le contrôle général économique et financier sur le pourcentage de part française effective dans les projets financés dans le cadre de ce programme (*recommandation reconduite*).
2. *Compléter les informations figurant dans les rapports annuels de performance relatifs au programme 851 par la mention de l'encours des prêts présentant des retards de paiement rapporté à l'encours total des prêts (recommandation reconduite).*

Annexe n° 1 : Liste des protocoles de prêts signés en 2016

<i>Pays</i>	Objet du protocole	Montant (€)
<i>Kenya</i>	Alimentation en eau potable de la région de Nairobi (barrage Ruiru II)	19 000 000
<i>Kosovo</i>	Construction des stations de traitement des eaux usées de Pristina et Obiliq	66 000 000
<i>Côte d'Ivoire</i>	Projet de centre de calcul scientifique national	10 642 000
<i>Maroc</i>	Financement des prestations intellectuelles du projet de ligne à grande vitesse	70 000 000
<i>Sénégal</i>	Matériel roulant du Train Express Régional reliant Dakar à Diamniadio	95 000 000

Source : Direction générale du Trésor