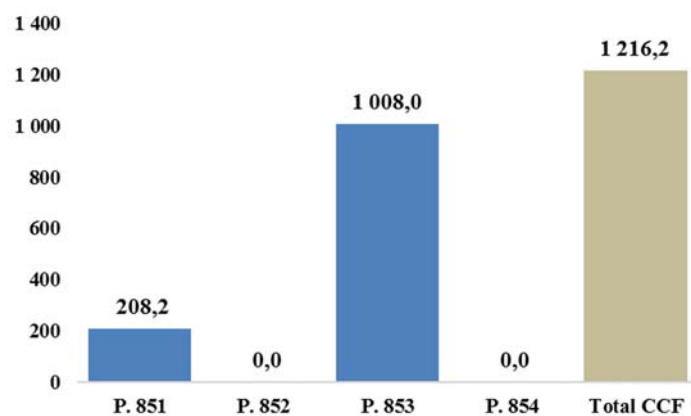
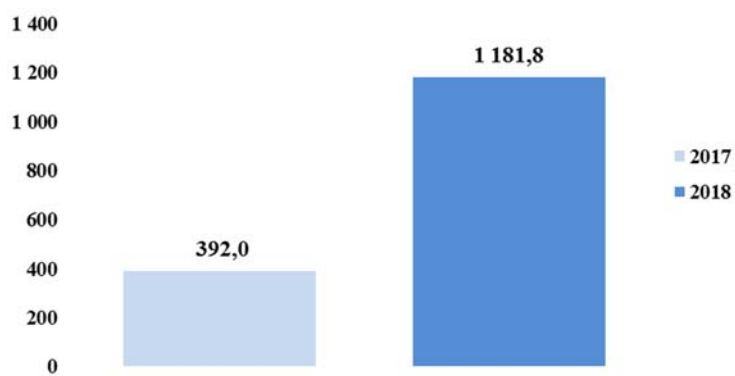




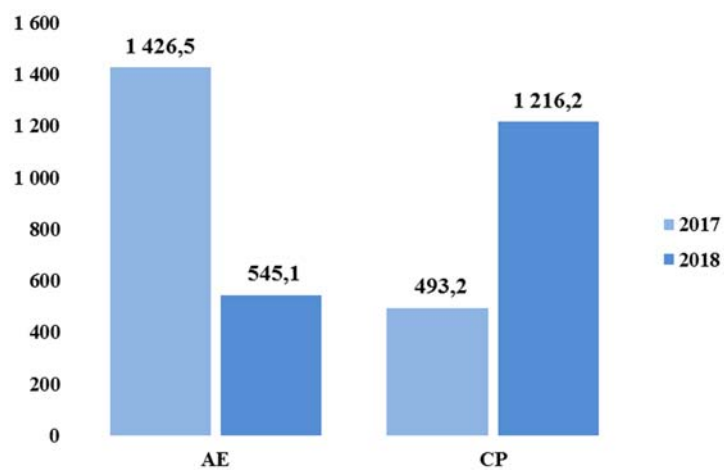
Compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers »

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

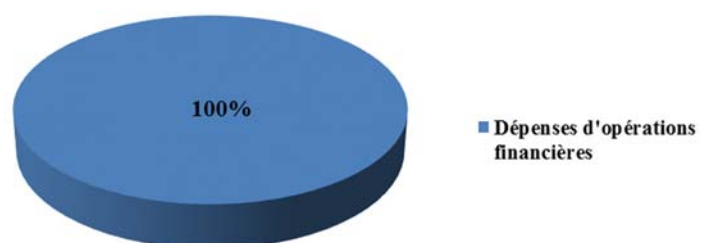
2018

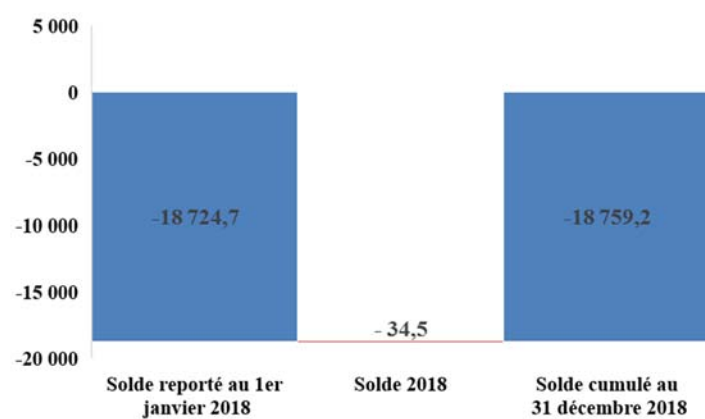
Graphique n° 1 : Dépense 2018 (CP, en M€)**Graphique n° 2 : Recettes (en M€)**

Graphique n° 3 : Dépenses (en M€)



Graphique n° 4 : Répartition de la dépense (en % des CP)



Graphique n° 5 : Soldes (en M€)

Synthèse

Les principales données du compte

Créé par l'article 46 de la loi de finances pour 2006, le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » (CCF PEE) retrace les prêts consentis par la France à des États étrangers, soit directement par le Trésor, soit indirectement via l'Agence française de développement (AFD). 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, a été mis en sommeil depuis 2012. En revanche, l'élargissement par la loi de finances rectificative pour 2014 de l'objet du programme 851 au-delà des seuls prêts concessionnels anciennement dénommés « de la Réserve pays émergents (RPE) »³, renforce le positionnement du compte comme instrument de soutien au développement international des entreprises françaises.

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

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

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

Les principales observations

À l'issue de l'exécution 2018, le compte présente un déficit de 35 M€ alors qu'un déficit de 1 267 M€ était initialement attendu. Ce résultat s'explique principalement par l'augmentation en LFR des recettes sur le programme 853.

Le compte de concours financiers n'appelle pas d'observation du point de vue de la régularité. La démarche de performance est stabilisée. En terme de soutenabilité, le montant des restes à payer a légèrement baissé, en 2018, passant de 4,9 Md€ à 4,3 Md€, et le rapport entre restes à payer et crédits de paiement consommés s'est nettement amélioré. Le montant des autorisations d'engagement non couvertes par des crédits de paiement a diminué en 2018 et représente 3,5 fois celui des CP consommés contre dix fois en 2017.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2017

La Cour a reconduit la recommandation formulée sur l'exercice 2016 : mentionner, dans les rapports annuels de performances relatifs au programme 851, les résultats des évaluations menées en 2017 et prévues pour 2018 par le contrôle général économique et financier sur le pourcentage de part française effective dans les projets financés dans le cadre de ce programme

Cette recommandation a été mise en œuvre dans le rapport annuel de performance de 2017.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2018

Il n'y a pas de nouvelles recommandations pour 2018.

Sommaire

Introduction.....	8
1. Les résultats de l'exercice	10
1.1 Le solde	10
1.2 Des recettes plus importantes que prévu	11
1.3 L'exécution des dépenses.....	13
1.4 Un montant de restes à payer en diminution	18
2. La gestion des dépenses.....	20
2.1 Une gestion conforme aux principes et règles de la LOLF ..	20
2.2 Une performance partiellement améliorée	20
3. Les recommandations de la Cour	24

Introduction

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

- le programme 851 « Prêts à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et services concourant au développement du commerce extérieur de la France » retrace deux types de prêts du Trésor : les prêts concessionnels accordés à certains pays en développement (dispositif anciennement dénommé « de la réserve pays émergents » ou RPE) et les prêts non concessionnels susceptibles d'être octroyés à un plus large panel de pays, sous réserve qu'ils soient éligibles aux procédures de soutien public dans le cadre des politiques annuelles d'assurance-crédit et d'aide-projet approuvées par le ministère de l'Économie. En vertu de l'article 41 de la loi de finances rectificative pour 1997 modifiée⁴, ces prêts sont gérés par Natixis selon des modalités fixées dans une convention cadre⁵. Fin 2018, il y avait 899 prêts « vivants » (936 fin 2017) concernant 49 pays pour un encours total de 3 871,8 M€ (4 006,8 M€ fin 2017).
- le programme 852 « Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France » retrace la mise en œuvre des accords de consolidation de la dette des pays les moins avancés (PMA) et des pays à revenu intermédiaire négociés par le Club de Paris. Fin 2018, il y avait 45 accords de restructuration en cours, concernant 29 pays, pour un montant total d'encours des prêts de 3 Md€;
- le programme 853 « Prêts à l'Agence française de développement (AFD) en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers » retrace le versement à l'AFD d'une « ressource à condition spéciale » (RCS) lui permettant de consentir des prêts à des États étrangers (ou à des entités publiques), à des conditions concessionnelles. D'autres programmes du compte de concours

⁴ Cet article organise le transfert à ce qui était alors Natexis des missions exercées pour le compte de l'État par la Banque française du commerce extérieur dont le Crédit national a pris le contrôle en 1996 avant de fusionner avec cet établissement en 1997 en vue de créer Natexis S.A.

⁵ La convention signée le 21 septembre 2011 entre Natixis, la Caisse française de développement industriel (CFDI) et l'État, a été renégociée. Une nouvelle convention a été signée le 10 mai 2017, applicable jusqu'au 31 décembre 2019. La principale modification par rapport à l'ancien texte concerne le montant de la rémunération annuelle de Natixis qui a été réduit tant dans sa part fixe que dans sa part variable.

financiers (851 et 852), ainsi que deux autres programmes des ministères en charge de l'économie et des finances, relevant du budget général, participent à l'aide économique et financière au développement : le programme 110 « Aide économique et financière au développement » de la mission « Aide publique au développement » et, le cas échéant, le programme 114 « Appels en garantie de l'État ». À fin septembre 2018 (données fin 2018 non encore disponibles), l'encours total des prêts de l'AFD (toutes origines de financement) s'élève à 22,9 Md€;

- le programme 854 « Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro », créé afin de permettre à la France de contribuer au premier plan européen d'assistance financière à la Grèce, et mis en sommeil depuis 2012, après que le mécanisme européen de stabilité a pris le relais des prêts bilatéraux.

1. Les résultats de l'exercice

1.1 Le solde

L'exécution présente un solde débiteur de 34,5 M€, beaucoup moins important que le déficit prévu en LFI (1 266,9 M€).

Tableau n° 1 : Solde du compte de concours financiers en 2018 (M€)

	LFI	LFR	Crédits disponibles	Exécution
Recettes	387,62	800	1 187,62	1 181,76
Dépenses (CP)	1 654,55	- 381,90	1 272,65	1 216,22
- dont programme 851	353,10	- 117,10	236	208,22
- dont programme 852	268,45	- 264,80	3,70	0
- dont programme 853	1 033	0	1 033	1 008
- dont programme 854	0	0	0	0
SOLDE	- 1 266,93			- 34,46

Source : Direction générale du Trésor, retraitements Cour des comptes

La décomposition du solde par programme montre que le solde des programmes 851 et 852 est largement positif en 2018, s'établissant respectivement à 81,2 M€ et 92,3 M€, alors qu'il est négatif pour le programme 853, à - 208 M€

Tableau n° 2 : Évolution du solde en exécution depuis 2013 (M€)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Recettes	594,6	589,3	652	3 057,5	392	1 181,8
Dépenses (CP)	541,3	556,3	692	744,8	493,2	1 216,2
Solde	53,3	33	- 40	2 312,7	- 101,1	- 34,5

Source : Direction générale du Trésor

Pour l'ensemble de la mission, le solde débiteur du compte cumulé depuis sa création, c'est-à-dire l'encours total des créances de l'État, est de 18,8 Md€ Cette donnée récapitulative figure dans les rapports annuels de performance depuis 2016. Elle ne fait l'objet d'aucun commentaire portant sur la composition du solde cumulé (et sa répartition entre les sections du compte) et les échéanciers contractuels de remboursement. De même, le montant de la part du solde qui ne sera pas reporté sur la gestion suivante ne figure pas dans les PAP ou les RAP. Les documents annuels de performance gagneraient à s'enrichir de cette information.

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

Solde cumulé au 31/12/2017	Solde reporté au 01/01/2018	Solde 2018	Solde cumulé au 31/12/2018
- 18 736,7	- 18 724,7	- 34,5	- 18 759,2

Source : Direction générale du Trésor

En 2019, il est envisagé de ne pas reporter près de 15 M€ Le solde reporté au 1^{er} janvier 2019 serait ainsi de - 18 744,2 M€

1.2 Des recettes plus importantes que prévu

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.

⁶ Au titre des recettes non fiscales.

Le montant des recettes sur le compte de concours financiers, évalué par la loi de finances pour 2018 à 387,62 M€, a été révisé par la loi de finances rectificative à 1 187,62 M€ pour un montant effectivement encaissé au 31 décembre 2018 de 1 181,8 M€. Cette révision à la hausse des recettes porte exclusivement sur le programme 853.

Les recettes du **programme 851** représentent le montant en principal des échéances identifiées en fin d'année n-1, y compris les remboursements anticipés et les accords de consolidation ou d'annulation connus à la date d'établissement des prévisions. Pour 2018, 289,5 M€ de recettes étaient attendus. Ce montant s'est finalement établi à 289,41 M€ en fin d'année. Comme chaque année, l'écart provient du décalage d'écritures sur les échéances de fin d'année. Selon les dates et les jours d'arrivée chez l'opérateur gestionnaire des remboursements dus par les pays emprunteurs, les versements à l'État peuvent intervenir dans les premiers jours de l'année suivante et être comptabilisés en recettes de l'année n+1.

Les recettes du **programme 852** sont constituées des remboursements en capital effectués par les pays débiteurs et des recettes issues des refinancements de créances en principal. La loi de finances initiale pour 2018 prévoyait un montant de recettes de 98,1 M€. Il s'établit finalement à 92,35 M€ et se répartit ainsi :

- s'agissant des recettes directes issues des remboursements, elles se montent à 92,35 M€ par rapport à une prévision de 94,16 M€. L'écart s'explique par un remboursement anticipé de Grenade sur son échéance de janvier 2019, par des arriérés 2018 du Kenya et par l'accumulation d'arriérés par le Yémen. Concernant ce pays, sa situation politique et économique ne permet pas à l'heure actuelle de le faire bénéficier des traitements du Club de Paris en matière de rééchelonnement de dettes ;
- s'agissant des recettes en capital par refinancements, elles étaient estimées à 5,03 M€ concernant un refinancement de la Somalie dont le traitement a été décalé en 2019 ;

Sur le **programme 853**, il n'y avait aucune recette inscrite en LFI. Les recettes du programme sont constituées des remboursements en capital effectués par l'AFD pour les prêts que l'Etat lui accorde à des conditions préférentielles (ressources à condition spéciale ou RCS), généralement des prêts sur 30 ans avec un différé de remboursement de 10 ans. Fin 2017, le stock de RCS était nul ; il n'y avait donc aucun remboursement en capital prévu en 2018, sachant que pour les nouveaux prêts de RCS, les premiers remboursements n'interviendront qu'après l'écoulement d'une durée de

10 ans. Les recettes de 800 M€ finalement perçues en 2018 correspondent au remboursement par l'AFD du prêt que l'État lui avait accordé visant à supporter la contribution de la France à la reconstitution de l'Association internationale de développement (AID), le fonds concessionnel de la Banque mondiale. En 2017, 800 M€ d'AE avaient été mis en place pour la 18^{ème} reconstitution de ce fonds et les CP débloqués en 2018. Afin d'éviter de faire peser sur le déficit public une charge de 800 M€ la DGT, en lien avec la DB, a décidé de faire porter l'opération de reconstitution de l'AID sur le programme 110 (ressources levées par l'AFD sur les marchés et bonifiées par des crédits budgétaires du programme). Budgétairement, sur le programme 853, l'année 2018 aura donc été marquée d'abord, par le déblocage des CP, puis, dans un second temps, par un remboursement du même montant, l'imputation sur le programme 110 de cette opération limitant la charge budgétaire aux seuls crédits de bonification.

Sur le **programme 854**, aucune recette n'est enregistrée, la Grèce ne devant rembourser son prêt qu'ultérieurement.

1.3 L'exécution des dépenses

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

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

Enfin, pour le programme 853, le niveau des AE est déterminé en fonction du financement des opérations courantes de l'AFD et des éventuels prêts mis en œuvre par l'AFD pour le compte de l'État et en cohérence avec les objectifs du contrat d'objectifs et de moyens signé entre l'AFD et l'État, notamment s'agissant du renforcement des fonds propres de l'AFD (Cf. encadré ci-dessous). Le niveau de CP est déterminé en fonction des hypothèses de décaissement de l'AFD⁷.

⁷ L'AFD appelle les AE de RCS au moment où elle décide de l'octroi des prêts. Les tirages de RCS (CP) ont en revanche lieu au moment du décaissement des prêts, c'est-à-dire au moment où l'AFD a besoin de cette ressource pour adosser les prêts.

Les opérations de 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) au titre des contraintes prudentielles et de solvabilité imposées par les règles dites de Bâle III⁸ (voir *infra* 1.4.2). L'un des leviers de cette recapitalisation consiste en la conversion d'une créance de l'État sur l'AFD en une souscription par l'État d'émissions obligataires sans maturité, via le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » (CAS PFE). Ces souscriptions font l'objet d'un retrait d'AE (déjà engagées) et de CP d'un montant correspondant sur le programme 853 afin de neutraliser le coût de l'opération. Deux acquisitions sont intervenues en 2015 et 2016 pour un montant annuel de 280 M€ Initialement, une dernière tranche de 280 M€ était prévue pour 2017.

Dans le même temps, l'objectif annoncé en septembre 2016 d'une augmentation graduelle de l'activité de prêts de l'AFD pour atteindre 4 Md€ en 2020, a nécessité un renforcement additionnel de fonds propres de l'Agence. Les opérations de recapitalisation ont pris la forme d'une conversion de créance de RCS de l'État sur l'AFD en fonds propres qui a affecté le compte en 2016 pour un montant de 2,4 Md€. Au printemps 2018, à l'occasion de son examen du compte provisoire 2017, et à la suite d'observations d'Eurostat, l'Insee a décidé de reclasser les prêts de l'État à l'AFD, d'opérations « financières » en dépenses publiques en comptabilité nationale.

Cette dernière opération de renforcement des fonds propres de l'AFD, non envisagée lors de la décision de souscrire pour 840 M€ d'obligations perpétuelles, a amené l'agence des participations de l'État, confrontée à la nécessité de devoir lisser les dépenses prévues sur la CAS PFE, à scinder en deux opérations la troisième tranche de souscription d'obligations perpétuelles : 160 M€ en 2017 et 120 M€ en 2018.

*

**

⁸ L'AFD a en effet le statut d'établissement de crédit spécialisé et est, à ce titre, soumis à la réglementation bancaire.

1.3.1 Un montant global d'AE consommées éloigné des prévisions, et des évolutions contrastées selon les programmes

Le montant total sur le compte des autorisations d'engagement prévues en loi de finances initiale pour 2018 était de 1 613,5 M€ Ce montant a été réduit à 948,7 M€ par la loi de finances rectificative pour 2018 et a été finalement exécuté à hauteur de 545 M€

La part des AE consommées représente ainsi près de 34 % des crédits inscrits en LFI mais 57 % si l'on se réfère au montant révisé en LFR. Malgré les annulations d'AE en LFR, il reste très difficile d'estimer en cours d'année la consommation des crédits compte tenu de la spécificité des programmes. L'écart constaté par rapport à la prévision concerne principalement le programme 851.

Tableau n° 4 : Évolution de la consommation des autorisations d'engagement depuis 2013 (M€)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
LFI	1 077,2	1 510,7	1 742,1	1 506,7	2 000	1 613,5
Exécution	856,5	791	1 083	1 289,4	1 426,5	545
Part consommée	79 %	54 %	62 %	86 %	71 %	34 %

Source : Direction générale du Trésor, retraitements Cour des comptes

1.3.1.1 Une sous-consommation sur le programme 851 liée aux apurements réalisés en 2018 et au décalage de signature de protocoles

Sur le programme 851, 800 M€ de crédits ont été ouverts en AE par la LFI pour 2018 dont 400 M€ réservés pour des projets en Iran. Ces projets ayant été fortement retardés compte tenu du durcissement intervenu, en 2018, dans les relations entre l'Iran et les Etats-Unis, la LFR a annulé 400 M€ de crédits ramenant ainsi le montant des crédits disponibles à 400 M€

Le montant des AE exécutées s'élève à 120 M€ soit 30 % des crédits disponibles. En réalité, ce montant résulte des engagements effectivement réalisés, déduction faite des apurements effectués en 2018 sur des protocoles inusités, qui se traduisent budgétairement par des annulations d'AE. Il s'agit donc d'un montant net. En 2018, les apurements se sont élevés à 58,9 M€ pour 13 protocoles. Cette situation s'explique notamment par le fait que le protocole signé avec le Maroc en avril 2008 (150 M€), ayant pour objet la fourniture du matériel roulant pour le tramway de Rabat, n'a finalement fait l'objet de tirage qu'à hauteur de 95 M€

Les AE engagées, soit 178,95 M€ correspondent aux six nouveaux protocoles signés en 2018 (liste en annexe 1). Alors qu'en 2017, tous les protocoles signés avaient été concessionnels, en 2018, sur les six protocoles, cinq d'entre eux correspondent à des prêts non concessionnels représentant plus de 93 % du montant total engagé en 2018.

L'écart entre le montant brut des AE consommés (178,9 M€) et les crédits disponibles (400 M€) provient du décalage, en 2019, de la signature de plusieurs protocoles de prêts non concessionnels pour lesquels les discussions sont déjà très avancées (Ukraine, Mongolie et Vietnam).

1.3.1.2 Une consommation nulle sur le programme 852

Alors que 268,45 M€ de crédits (AE = CP) avaient été inscrits en LFI pour 2018 sur le programme 852, la consommation est nulle à la fin de l'exercice.

Les montants d'AE et de CP demandés pour le PLF 2018 correspondaient pour l'essentiel :

- au traitement de la dette de l'Irak (37 M€) ;
- au traitement de la dette de la Somalie (66,33 M€) qui pouvait être envisagé en 2018 si le pays atteignait le point de décision dans le cadre de l'initiative PPTE, soit un refinancement tombant en 2018 ;
- au traitement de la dette du Zimbabwe (162,02 M€), qui pouvait intervenir en 2018 dans le cadre de la reprise du dialogue entre les autorités zimbabwéennes et les institutions financières internationales. Mais ce traitement de dette supposait au préalable l'apurement des arriérés importants accumulés par le Zimbabwe vis-à-vis des institutions financières internationales ;

Concernant l'Irak, l'augmentation du cours du pétrole courant 2017 et 2018 a rendu obsolète la perspective à court terme d'une restructuration de la dette du pays vis-à-vis du Club de Paris.

Pour la Somalie, même si les conditions n'ont finalement pas été remplies en 2018, sa situation économique s'améliore ce qui pourrait lui permettre d'atteindre, en 2019, le point de décision.

Enfin concernant le Zimbabwe (162,02 M€), la stratégie d'apurement des arriérés n'a pas pu être finalisée en 2018, décalant à 2019 la perspective d'une restructuration.

La LFR avait maintenu 3,7 M€ pour le Congo mais les discussions sur les modalités de restructuration n'ont finalement pas abouti en 2018.

1.3.1.3 Une exécution conforme aux prévisions sur le programme 853

Sur le programme 853, le montant des AE consommés est conforme à la prévision même si facialement une différence de 120 M€ apparaît entre les prévisions et l'exécution. Il est rappelé, en effet, que la différence entre les prévisions et l'exécution est due à la souscription, en 2017, à partir du CAS PFE, d'une obligation perpétuelle émise par l'AFD pour un montant de 120 M€ qui s'est traduite par l'annulation d'un montant équivalent d'AE (cf. encadré *supra*).

1.3.2 Un taux global d'exécution des CP stable

Les crédits de paiement prévus pour 2018 en loi de finances initiale se montaient à 1 654,6 M€: en loi de finances rectificative, ils ont été ramenés à 1 272,65 M€, pour un montant finalement exécuté de 1 216,22 M€, soit 74 % des CP programmés en LFI et 95 % des crédits disponibles après la LFR.

Tableau n° 5 : Évolution de la consommation des crédits de paiement depuis 2013 (M€)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
LFI	1 027,2	1 493,7	1 482,1	1 093,2	698	1 654,6
Exécution	856,5	556,3	692	744,8	493,2	1 216,2
Part consommée	83 %	37 %	47 %	68 %	70 %	74 %

Source : Direction générale du Trésor, retraitement Cour des comptes

Sur le programme 851, les crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale (353,1 M€) ont été ramenés à 236 M€ par la LFR. Près de 88 % des crédits de paiement disponibles ont été consommés, à hauteur de 208,2 M€. Ces décaissements concernent 22 protocoles (signés en 2008 pour les plus anciens) pour 11 pays. Les retards dans la signature ou la mise en œuvre des contrats commerciaux entre les entreprises et les contreparties des contrats expliquent généralement les écarts constatés tous les ans entre prévision et exécution.

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

Enfin, sur le programme 853, la consommation des CP est de 98 %, et s'établit à 1 008 M€. Elle correspond, à hauteur de 800 M€ à l'opération de reconstitution de l'AID, montant finalement remboursé par l'AFD (cf. *supra*) et, pour 208 M€, à l'activité pour compte propre de l'AFD de prêts aux Etats étrangers.

1.4 Un montant de restes à payer en diminution

Le stock de restes à payer (autorisations d'engagement non couvertes par des crédits de paiement) sur le compte atteint, en 2018, 4,3 Md€ ce qui représente 3,5 fois le montant des CP exécutés dans l'année (1 216,2 M€) contre dix fois en 2017.

Les restes à payer ont diminué sur le programme 851 en raison du montant des opérations d'apurement réalisées (13 protocoles pour 58,9 M€ en 2018) et sur le programme 853.

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

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Programme 851</i>	1 847	1 882	1 814	1 882	1 648	1 560
<i>Programme 853</i>	1 708	1 828	1 928	2 123	3 290	2 707
<i>Total</i>	3 555	3 710	3 742	4 005	4 938	4 267

Source : Direction générale du Trésor

1.4.1 Le programme 851

Depuis 2014, des exercices d'apurement sont systématiquement menés sur le programme 851. En cinq années, ce sont 76 protocoles qui ont été concernés permettant de diminuer les restes à payer de 382,14 M€

Fin 2018, compte tenu du montant des apurements réalisés (cf. *supra*), le montant des restes à payer est de 1 560,32 M€ correspondant au montant des prêts à décaisser sur les protocoles engagés.

1.4.2 Le programme 853

L'exécution du programme 853 est pluriannuelle. Les AE ouvertes à l'AFD pour ses activités courantes (RCS) font l'objet de CP au moment où l'AFD en a besoin pour adosser ses prêts qui sont souvent structurés en plusieurs tranches. Le décaissement total d'un prêt AFD s'étale sur une durée moyenne de 5 à 7 ans.

Pour les prêts accordés à des institutions comme l'Association internationale du développement (AID), les décaissements interviennent dans les deux ans qui suivent l'engagement.

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. En dépit de l'annulation en 2017 de 160 M€ d'AE, à due concurrence de la souscription réalisée par le CAS PFE, les restes à payer ont continué d'augmenter en raison notamment du prêt concessionnel consenti à l'Association internationale du développement (AID) de la Banque mondiale d'un montant de 800 M€. L'apport des CP correspondants en 2018 et l'annulation de 120 M€ d'AE pour la souscription réalisée par le CAS PFE explique cette évolution à la baisse des restes à payer.

2. La gestion des dépenses

2.1 Une gestion conforme aux principes et règles de la LOLF

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

2.2 Une performance partiellement améliorée

Les programmes 851 et 852 sont chacun dotés d'un indicateur de 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 ». Par ailleurs, à la suite des recommandations formulées par la Cour dans les notes d'exécution précédentes, les documents budgétaires comportent des informations supplémentaires qui permettent de compléter l'appréciation portée sur la performance des programmes.

2.2.1 La performance du programme 851

2.2.1.1 Une réalisation de l'indicateur inférieure à la prévision en 2018

La performance du programme 851 est présentée dans les documents annuels (PAP et RAP), par un indicateur du pourcentage de protocoles de prêt signés au cours de l'année n-2 ayant donné lieu à l'imputation d'un contrat dans les deux ans après la signature. Autrement dit, en année n, l'indicateur constate la concrétisation des décisions prises deux ans auparavant. En rendant compte de la mobilisation effective des fonds correspondant aux engagements de financement signés, cet indicateur vise à mesurer la qualité de la sélection, de l'instruction et du suivi des projets dont la réalisation peut néanmoins être affectée par de nombreux facteurs exogènes, ce qui explique la variabilité annuelle du résultat.

Lors de la conclusion des protocoles, l'objectif est également de parvenir à la conclusion de contrats adossés impliquant des entreprises françaises.

Pour 2018, la cible était fixée dans le PAP à 80 %, car il était possible que, pour un des cinq protocoles signés en 2016⁹, l'imputation dans les deux ans suivant la signature ne soit pas réalisée. En réalité, seuls trois protocoles sur les cinq ayant été imputés dans le délai de deux ans, la réalisation a été ramenée à 60 %. Pour l'un des deux protocoles, l'imputation est cependant intervenue quelques mois après la fin du délai. Pour le protocole qui n'est toujours pas imputé (Kosovo), le retard est lié à la difficulté de s'accorder sur le schéma de pilotage global du projet, à la fois entre ministères et avec les bailleurs de fonds.

2.2.1.2 Les informations complémentaires

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

L'indicateur des retards de paiement pour le programme 851

Le rapport annuel de performance de 2017 indique ainsi que « *la part de l'encours des prêts présentant des retards de paiement dans l'ensemble de l'encours des prêts aux Etats étrangers est de 119 M€ environ sur près de 4 007 M€ d'encours global, soit 2,97 %. Ce ratio est globalement stable par rapport à celui de 2016 (2,93 %) et de 2015 (2,89 %).* »

Pour 2018, ce taux est de 3,07 % et concerne cinq pays (Chine, Philippines, Soudan, Syrie et Zimbabwe). À noter que pour les deux premiers pays cités, il s'agit d'impayés « techniques », les emprunteurs ayant réglé leurs échéances début 2019.

La part française dans les projets RPE

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

En réalité, le CGEFI ne parvient pas à auditer l'ensemble des projets terminés. Le bureau en charge de ces questions à la DGT sollicite chaque année le CGEFI pour qu'il réalise deux à trois évaluations. En 2018, la

⁹ Barrage au Kenya, fin de la LGV au Maroc, centre de calcul scientifique en Côte-d'Ivoire, train urbain au Sénégal et station d'épuration au Kosovo

saisine portait ainsi sur deux projets, en Équateur et en République Dominicaine. Le CGEFi a remis, en 2018, deux rapports d'audit sur le pourcentage de part française effective dans les projets financés par le programme 851 :

- l'un (partiel) concernant un dossier relativement ancien (achevé en 2013) correspondant à la supervision du renouvellement des systèmes de signalisation et de télécommunications de la voie ferrée Hanoi-Vinh (Vietnam) ;
- l'autre concernant un projet en cours de réalisation d'assainissement en République dominicaine ;

Pour 2019, la DGT a demandé au CGEFI d'intégrer, dans son programme de travail, la fin de l'évaluation de la modernisation de la ligne ferroviaire Hanoi-Vinh au Vietnam et le renforcement des capacités de l'agence météorologique indonésienne.

2.2.2 La performance du programme 852

L'indicateur de performances du programme 852 repose sur le pourcentage de pays ayant bénéficié avec succès de l'initiative pays pauvres très endettés (PPTE)¹⁰ pour lesquels la France fait partie des cinq plus importants créanciers¹¹.

Cet indicateur a continué à se détériorer en 2018 pour atteindre 57 % (64 % en 2017 et proche des 75 % en 2015 et 2016). Cela équivaut à 16 pays sur 28¹². Plusieurs pays bénéficiaires de l'initiative PPTE apparaissent ainsi dans une situation préoccupante de dette insoutenable, malgré les efforts consentis par le passé, et sont pour certains revenus à leur niveau d'endettement antérieur à l'initiative PPTE.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² Les treize pays pour lesquels la France fait partie des principaux créanciers et qui sont retombés en risque élevé de surendettement sont le Burundi, le Cameroun, la Gambie, le Ghana, la Guinée, Haïti, la Mauritanie, le Mozambique, la République centrafricaine, Sao Tomé, la Sierra Leone, le Tchad et la Zambie.

On observe par ailleurs une dégradation généralisée de la soutenabilité de la dette, seuls trois pays sur 28 ayant désormais un risque faible de surendettement (Ouganda, Rwanda et Sénégal). Cette dégradation générale de la soutenabilité de la dette est en partie due à la volatilité des cours des matières premières, mais également à des dérapages budgétaires, à la variation des taux de change ou encore au recours à des financements externes auprès du secteur privé ou d'autres créanciers souverains non membres du Club de Paris, afin de financer le développement.

2.2.3 La performance du programme 853

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

L'indicateur 2.1 du programme 110 vise à apprécier l'effet de levier de l'AFD dans son activité de prêt aux pays en développement. Il mesure le rapport entre le volume total de prêts concessionnels octroyés par l'AFD une année donnée et l'effort financier correspondant ou « coût-État »¹³, consenti sous forme de bonifications de taux d'intérêt (crédits du programme 110) et de mise à disposition de ressources à condition spéciale (RCS) du programme 153.

Pour l'année 2018, les montants définitifs ne sont pas encore connus mais il est estimé que l'effet de levier est de 13,9, correspondant à un coût État des prêts aux États étrangers de 382 M€ et des engagements concessionnels de 5 321 M€. Ce montant est très proche du montant retenu dans le PAP 2018 (effet de levier de 14) et supérieur à la prévision actualisée 2018 réalisée à l'occasion du PAP 2019 (effet de levier de 12,4).

¹³ Le « coût-État » est calculé par l'AFD selon une formule convenue avec la direction générale du Trésor et qui dépend de l'évolution des taux d'intérêt à 10 ans, le TEC 10.

3. Les recommandations de la Cour

La Cour avait, dans le cadre de la note d'exécution 2017, reconduit une recommandation relative au programme 851 émise sur l'exercice précédent et non mise en œuvre.

Cette recommandation qui portait sur la mention, dans les rapports annuels de performances, des résultats des évaluations menées par le CGEFi sur la part française des projets achevés financés dans le cadre du programme 851 a été mise en œuvre dans le RAP 2017.

Il n'y a pas de nouvelles recommandations pour 2018.

Annexe n° 1 : Liste des protocoles de prêts signés en 2018

Pays	Objet du protocole	Montant (€)
Prêts concessionnels		
Tunisie	Dispositif de soutien financier mixte à destination des PME tunisiennes - avenant	12 000 000
Prêts non concessionnels		
Sénégal	Projet de fourniture et d'installation de candélabres solaires autonomes	40 150 000
Indonésie	Projet de renforcement des capacités des services météorologiques et climatiques de l'agence nationale de météorologie, de climatologie et de géophysique	22 000 000
Ukraine	Soutien officiel à la création d'un système unique de sécurité aérienne et de protection civile	45 000 000
Sénégal	Matériel roulant du TER reliant Dakar à Diambiadio - avenant	15 000 000
Mali	Projet de déploiement de la télévision numérique terrestre sur le territoire du Mali	44 800 000

Source : Direction générale du Trésor