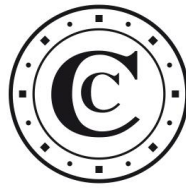


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022

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

Avril 2023

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE I UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022 À L'ORIGINE D'UN GAIN EN DÉPIT D'UNE DÉPRÉCIATION DE L'EURO	11
I - LE FONCTIONNEMENT ET L'EXÉCUTION DU COMPTE EN 2022.....	11
II - UN GAIN DE CHANGE EN EXÉCUTION GRÂCE AUX OPÉRATIONS DE COUVERTURE	12
III - LA CONFORMITÉ AUX PRINCIPES ET RÈGLES DE DROIT BUDGÉTAIRE.....	14
CHAPITRE II DES AMÉLIORATIONS RÉCENTES POUR RÉPONDRE AUX LIMITES DU COMPTE	15
ANNEXES	19
ANNEXE N° 1. LISTE DES PUBLICATIONS RÉCENTES DE LA COUR DES COMPTES EN LIEN AVEC LA NOTE D'ÉVALUATION BUDGÉTAIRE.....	20
ANNEXE N° 2. LA CONVENTION ENTRE LE MEAE, L'AFT ET LES SCBCM DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES D'AVRIL 2018	21

Synthèse

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

Ce compte de commerce n'est pas doté de crédits : ses dépenses sont intégralement compensées par les recettes perçues des programmes budgétaires bénéficiant des opérations de couverture. Le compte est donc systématiquement à l'équilibre. Il ne fait l'objet que d'une autorisation de découvert, qui correspond au cumul des sommes à verser au titre des différents contrats de couverture, dont le montant s'est établi à 726 M€ en 2022.

L'exécution du compte du commerce au titre de 2022

Le montant des recettes et des dépenses du compte avait été évalué en loi de finances initiale à 1,38 Md€. Le montant total des opérations de couverture en 2022 a finalement atteint 1,71 Md€.

L'écart entre la valeur en euro des devises reçues et le montant des versements en provenance des programmes ou comptes bénéficiaires de la couverture de leurs risques de change a généré un gain de 92,39 M€.

Les opérations de couverture des risques liés à l'approvisionnement en produits pétroliers enregistrent quant à elles une recette nette de 46,43 M€. Au total, le compte enregistre un gain de change de 138,83 M€, qui est répercuté dans les reversements du compte aux programmes du budget général avant que le compte soit soldé à l'équilibre.

Des progrès dans la couverture des risques de change mais la persistance de pratiques peu efficaces

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

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

Les opérations en devises relevant des ministères économiques et financiers recouvrent des contributions pluriannuelles à des fonds multilatéraux dont le montant définitif en euros est connu et dont la couverture par achat à terme de dollars est effectuée systématiquement, sauf cas particulier, sur l'ensemble de la période de leur versement. Ce risque est globalement maîtrisé, cette couverture couvrant 96,6 % du montant des versements en 2022.

S'agissant des contributions internationales ou des opérations de maintien de la paix libellées en devises relevant du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), il revient au responsable de programme de prendre l'initiative de la couverture, d'en fixer la date et les modalités techniques. Les rôles respectifs du MEAE, de l'AFT et des SCBCM des ministères des finances et des affaires étrangères ont été clarifiés dans la convention révisée le 12 avril 2018, au terme de laquelle le MEAE peut bénéficier de l'appui technique de l'AFT.

Les opérations libellées en devises étrangères du ministère de l'Europe et des affaires étrangères n'ont cependant presque pas été couvertes pour l'exécution 2022, le ministère ayant fait le choix de ne pas y procéder.

S'agissant des rémunérations du personnel du MEAE en devises, qui n'entrent pas dans le champ de la convention précitée et pour lequel le risque de change n'est pas provisionné, des progrès ont été réalisés grâce à l'expérimentation autorisée en 2019 et reconduite en 2020 et en 2021 visant à mobiliser la réserve de précaution en fin de gestion pour couvrir le risque de change, à la baisse comme à la hausse, sur les dépenses d'indemnités de résidence à l'étranger et sur la masse salariale des agents de droit local.

Ces progrès vont dans le sens de la recommandation formulée par la Cour en 2020 à la direction du budget et à la direction générale du Trésor, qui était de : *« renforcer la maîtrise des risques liés aux aléas de change sur le budget de l'État par un recensement des opérations susceptibles d'y être exposées, par un cadre de référence commun et un soutien technique des responsables de programme dans l'engagement d'opérations de couverture, et par une clarification dans le cadre de la procédure budgétaire du traitement des risques non couverts »*.

Le risque est reconnu et l'appui technique est organisé par la convention précitée de 2018. Le MEAE dispose désormais des moyens de se prémunir contre l'effet change des rémunérations de son personnel.

Il conviendrait de compléter ce dispositif d'ensemble en vérifiant par un recensement des dotations budgétaires exposées au risque de change que tout programme susceptible de représenter un enjeu budgétaire significatif a fait l'objet d'un examen quant à l'opportunité de prévoir un dispositif de couverture de change ou de financement de ce risque.

Récapitulatif des recommandations

La Cour ne formule pas de recommandation.

Introduction

Le compte de commerce 910 – *Couverture des risques financiers de l'État*, créé par l'article 54 de la loi de finances pour 2006, retrace les flux financiers liés aux opérations de couverture de deux catégories de risques financiers (risque de change et risque d'appréciation du prix du pétrole), à l'exception des opérations liées à la gestion de la dette négociable et non négociable et de la trésorerie de l'État, qui, en application de l'article 22 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, relèvent d'un compte distinct.

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

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

Ces opérations, qui sont de nature industrielle et commerciale, sont exécutées par l'AFT, à titre accessoire de sa mission principale de gestionnaire de la dette et de la trésorerie de l'État.

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

Les instruments financiers de couverture des risques

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

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

¹ Le compte général de l'État pour 2021 donne des informations utiles sur ces couvertures de change, cf. note 22.2.1.4 Garantie au titre de la procédure de stabilisation de taux d'intérêt des crédits à l'exportation, que Natixis gère conformément à l'article 41 de la loi de finances rectificative pour 1997 (engagement de stabilisation et contrats de couverture associés) et la note 32.1.1 Instruments financiers à terme négociés par Bpifrance Assurance Export, pour la garantie de change accordée aux exportateurs.

² La section 3 dénommée « Change » retrace les opérations couvrant le risque de change constituant un risque monétaire, dans le cadre des garanties publiques pour le commerce extérieur accordées pour des opérations d'assurance des risques monétaires, au sens du 1^{er} de l'article L. 432-2 du code des assurances.

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

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

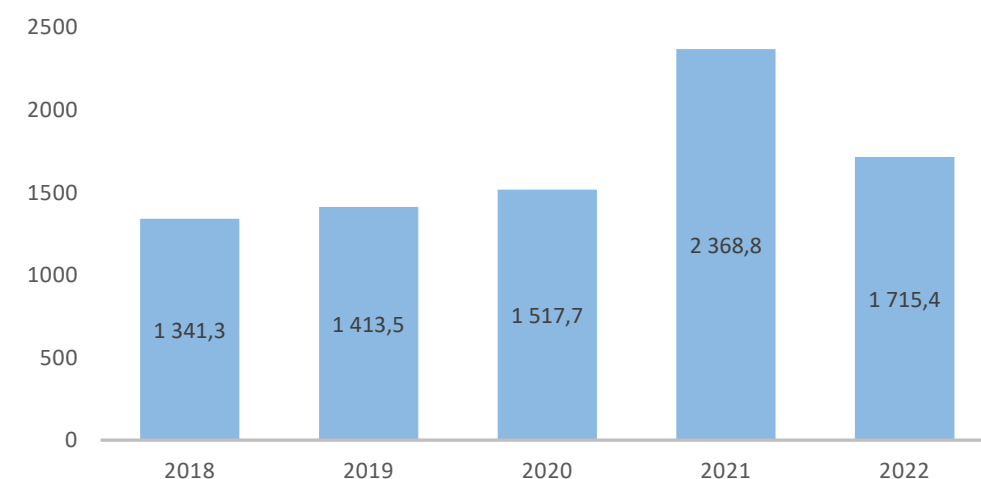
- le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) notamment au titre des contributions aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix financées sur les programmes 105 – *Action de la France en Europe et dans le monde* et 209 – *Solidarités à l'égard des pays en développement*. Ces deux programmes n'ont pas fait l'objet de couverture pour l'exercice budgétaire de 2022³;
- le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique au titre des contributions aux institutions multilatérales de développement financées par le programme 110 – *Aide économique et financière au développement* et au titre des prises de participations dans les banques de développement, via le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* (CAS PFE) ;
- le ministère des armées au titre des opérations du compte de commerce 901 – *Approvisionnement des armées en produits pétroliers*.

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

Compte de commerce couverture des risques financiers de l'état

Compte 910 – Couverture des risques financiers de l'État

Graphique n° 1 : recettes = Dépenses – exécution 2022 (en M€)



Source : Agence France Trésor

³ Le programme 209 est absent des rapports annuels de performance des exercices 2019 à 2021 car il n'a pas fait l'objet d'opérations de couverture pour ces exercices.

Chapitre I

Une exécution budgétaire 2022 à l'origine d'un gain en dépit d'une dépréciation de l'euro

I - Le fonctionnement et l'exécution du compte en 2022

Conformément à l'article 22 de la LOLF, le compte de commerce ne fait l'objet, en loi de finances initiale, que d'une autorisation de découvert. Les évaluations des recettes et les prévisions des dépenses ont un caractère purement indicatif.

Ce compte n'a pas d'existence autonome : il isole par un jeu d'écriture les gains et pertes nets réalisés sur les opérations de couverture qui se retrouvent dans les programmes budgétaires concernés. À l'équilibre par construction, son solde est nul.

Tableau n° 1 : solde du compte de commerce 910 en 2022

Montants en M€	Exécution2021	LFI 2022	Exécution 2022
Recettes	2 368,80	1 374,00	1 715,40
Versements en provenance des programmes ou comptes bénéficiaires, au titre de l'acquisition des instruments de couverture des risques	1 186,24	687,00	788,29
Flux financiers reçus des contreparties financières	1 182,56	687,00	927,12
Dépenses	2 368,80	1 374,00	1 715,40
Versements aux contreparties financières, pour l'acquisition des instruments de couverture des risques	1 186,24	687,00	788,29
Autres charges et versements	1 182,56	687,00	927,12
Solde	0	0	0

Source : Agence France Trésor

Le fonctionnement actuel du compte ne donne pas une vision économique des activités effectuées par l'AFT et nécessite de retraiter certains flux pour faire apparaître le solde effectif.

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

Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses en loi de finances initiale ne concernent que les principaux contrats de devises à terme engagés au moment du projet de loi de finances (PLF). Pour 2022, elles étaient évaluées à 687 M€ à l'été 2021 et se répartissaient comme suit :

- 10 M€ au titre des contributions internationales et opérations de maintien de la paix du programme 105 – *Action de la France en Europe et dans le monde*, au titre du fonds asiatique de développement – FAsD ;
- 677 M€ au titre du programme 110 – *Aide économique et financière au développement*, dont 445 M€ de crédits de paiement (CP) pour la contribution à l'association internationale de développement (AID), 151 M€ de CP pour la contribution au fonds africain de développement (FAD), 52 M€ de CP pour la contribution au fonds pour l'environnement mondial (FEM) et 29 M€ de CP pour la contribution au fonds international de développement agricole (FIDA).

Le montant des *swaps* sur les produits pétroliers est considéré comme nul en prévision, car il repose sur un différentiel entre le prix convenu et le prix effectif à terme qui ne peut être anticipé. Le montant notionnel d'achat de 39 M€ mentionné dans le projet annuel de performance sur les comptes de commerce annexé au PLF pour 2022 correspond au montant des contrats de couverture des achats de produit pétroliers pour l'année 2022 déjà négociés et sert à déterminer le montant maximal du découvert autorisé.

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

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

Tableau n° 2 : exécution du compte de commerce *Couverture des risques financiers* de l'État au 31 décembre 2022 (M€)

Recettes constatées	Dépenses constatées		
1) Réception des montants issus des programmes et comptes bénéficiaires des instruments de couverture des risques	2) Versement de ces montants aux contreparties financières pour l'acquisition des instruments de couverture des risques		
- depuis le programme 110 Aide économique et financière au développement	687,18	- au titre de l'aide économique et financière au développement	687,18
- depuis le compte de commerce 901 Approvisionnement des armées en produits pétroliers		- au titre des approvisionnements en produits pétroliers	
- depuis le CAS PFE	101,11	- au titre du CAS PFE	101,11
Total 1)	788,29	Total 2)	788,29
3) Réception des flux financiers de la part des contreparties financières	4) Autres charges et versements (reversement dans les programmes)		
- au titre de l'aide économique et financière au développement	778,33	- pour l'aide économique et financière au développement	778,33
- au titre des approvisionnements des armées en produits pétroliers	46,43	- pour les approvisionnements des armées en produits pétroliers	46,43
- au titre du CAS PFE (programme 731)	102,35	- pour le CAS PFE (programme 731)	102,35
Total 3)	927,12	Total 4)	927,12
Total recettes 1) + 3)	1 715,40	Total dépenses 2) + 4)	1 715,40

Source : Agence France Trésor

Note de lecture : « l'État apporte les euros » : 687,18 M€ prévus aux taux fixés par les contrats à terme sont prélevés du programme 110 pour être inscrits en recettes (1) et versés à l'établissement bancaire le mieux-disant (2). Inversement « la banque apporte les devises » : 778,33 M€ résultant de la conversion de devises au taux du jour du dénouement du contrat sont inscrits en recettes pour solde du compte de la banque (3), et en dépenses pour être reportés dans le programme 110 concerné (4).

Les opérations constatées en 2022 s'élèvent à 788,29 M€ et le montant total des dépenses et des recettes se porte à 1 715,40 M€ (cf. tableau n° 2 ci-dessus).

L'écart de 101 M€ entre la prévision des opérations de change (687 M€) et les sommes couvertes pour ces opérations (788,29 M€) est principalement dû aux contrats à terme demandés et négociés après la loi de finances initiale (+101 M€ sur le programme 731 du CAS PFE ; +10M€ au programme 110, -10 M€ au programme 105)⁴.

Alors que la couverture de ces opérations de change a été réalisée dans un contexte de dépréciation significative et continue de l'euro tout au long du premier semestre 2022, le mécanisme de couverture a réussi à prémunir les ministères concernés d'une perte de change importante.

Il a même réussi à dégager un gain de 138,83 M€ entre les sommes couvertes (788,29 M€) et l'exécution finale au dénouement des contrats de couverture (927,12 M€ obtenus à terme), qui représente 17,6 % des sommes couvertes, et démontre l'efficacité du mécanisme. Ce gain a été répercuté sur les programmes et comptes bénéficiaires des couvertures pour être utilisé à d'autres fins.

⁴ La quasi-totalité des opérations libellées en devises étrangères (80 %) du programme 105 – *Action de la France en Europe et dans le monde* géré par le MEAE n'ont pas fait l'objet d'une couverture en 2022.

Il se décompose en gain de couverture sur le programme 110 (+92,39 M€) et en recette nette de 46,43 M€ issue des opérations de couverture sur les produits pétroliers au bénéfice du compte de commerce *Approvisionnement des armées en produits pétroliers*.

III - La conformité aux principes et règles de droit budgétaire

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

Le montant de l'autorisation de découvert (726 M€ en 2022) correspond, par convention, à la somme des contrats de change à terme prévus au moment de la rédaction du PLF pour les contributions (687 M€) et l'approvisionnement de produits pétroliers (39 M€), en supposant que les parités de change constatées au dénouement seront égales à celles convenues aux contrats. Il permet donc, théoriquement, de souscrire ces contrats sans que le compte ait encore reçu les fonds correspondants en provenance des programmes du budget général.

Ce montant n'a pas été dépassé, même si le total des versements en provenance des programmes ou comptes bénéficiaires, au titre de l'acquisition des instruments de couverture et à destination des contreparties financières s'est élevé à 788,29 M€.

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

Chapitre II

Des améliorations récentes pour répondre aux limites du compte

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

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

Le mécanisme de couverture du compte de commerce *Couverture des risques financiers de l'État* a trouvé ses limites à partir de l'été 2014, la dépréciation de l'euro vis-à-vis du dollar conduisant paradoxalement le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) à cesser d'y recourir. Au cours des années précédentes, le ministère n'avait souscrit de couverture que lorsque le taux de change était égal ou supérieur au « taux de budgétisation⁵ », c'est-à-dire au taux ayant servi à la préparation du PLF, en vue de dégager des gains de change, et non pour couvrir des crédits budgétaires et « figer » d'éventuelles pertes de change qu'il aurait dû supporter sur son budget. En 2015, le MAEDI s'est trouvé confronté à des problèmes de soutenabilité en exécution, car la position de l'euro par rapport au dollar s'était dégradée entre la préparation du PLF et le versement en devises des contributions à la charge du ministère, occasionnant une perte estimée à 101,7 M€.

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

⁵ Or, selon la direction du budget, le taux de change mentionné dans les documents budgétaires ne revêt qu'une valeur indicative et ne constitue pas, selon elle, un taux plancher en deçà duquel le ministère ne devrait pas recourir à une couverture.

En réaction à ces difficultés et à la demande du Parlement, le Gouvernement a saisi l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) et l'inspection générale des finances (IGF) pour produire : « *un rapport établissant un bilan de l'utilisation du mécanisme d'achat à terme de devises utilisé depuis 2006 et un bilan du recours à la réserve de précaution pour couvrir les risques de change auxquels sont exposés les crédits de la mission Action extérieure de l'État. Ce rapport examine également l'opportunité d'introduire un mécanisme budgétaire automatique et pérenne de couverture de ces risques de change.* »⁶.

Remis au Parlement en octobre 2016, le rapport reprenait le constat et la recommandation de la Cour et formulait 37 recommandations opérationnelles. Analysées en 2017 par un groupe de travail interministériel⁷, ces recommandations ont principalement abouti le 12 avril 2018 à une nouvelle convention entre le MEAE, l'AFT et les SCBCM des finances et des affaires étrangères⁸.

Dans l'attente de travaux complémentaires, la Cour a reconduit jusqu'en 2021, sur l'exécution 2020, sa recommandation en la reformulant, afin d'inciter les parties à recenser les opérations susceptibles d'être exposées au risque de change, à établir un cadre de référence commun, à offrir un soutien technique aux responsables de programmes dans l'engagement d'opérations de couverture et à clarifier le traitement budgétaire des risques non couverts. En effet, le mécanisme de couverture demeure pertinent s'il est bien utilisé⁹.

En conclusion de l'analyse de l'exécution 2021, elle a par ailleurs recommandé de conforter les efforts entrepris et d'examiner l'opportunité de prévoir un dispositif de couverture de change ou de financement du risque de change pour toutes les dotations budgétaires susceptibles de représenter un enjeu budgétaire significatif.

En 2022, au regard de l'exécution de 2021, la direction générale du Trésor et l'AFT ont souhaité limiter la couverture maximale du risque de change de l'État, faisant valoir que l'incidence des aléas de change sur le budget de l'État est neutre sur longue période et que l'État demeure son propre assureur. Elles envisageaient toutefois de sécuriser l'exécution budgétaire des opérations de fort montant les plus prévisibles.

Dans les faits, les opérations en devises des ministères économiques et financiers ont été couvertes par achat à terme de dollars sur l'ensemble de la période de leur versement, à hauteur de 97 % en 2021 et de 96,6 % en 2022, en exécution.

Pour les opérations en devises relevant du MEAE, deux solutions ont été déployées pour maîtriser le risque de change en exécution 2021 et auraient pu l'être en exécution 2022 :

⁶ Selon l'article 129 de la loi de finances initiale de 2016.

⁷ Le groupe de travail se composait de représentants de la direction du budget (bureau des affaires étrangères et du développement), du MEAE (direction des affaires financières), de la direction générale du Trésor (bureau aide publique au développement), l'AFT (cellule trésorerie), des SCBCM, de la direction générale des finances publiques (département comptable ministériel et Mission Chorus), de la direction spécialisée des finances publiques pour l'étranger et de l'agence pour l'informatique financière de l'État. Sa coordination a été confiée à la direction du budget.

⁸ Non signataire de la convention, la direction du budget a participé à sa révision.

⁹ Pour illustrer ce point, selon la mission IGF-IGAE de 2016, pour la seule année 2015 et les seules dépenses en dollars et francs suisses identifiées par Chorus, 330 M€ au minimum de dépenses auraient pu être évitées si une couverture à terme avait été passée globalement au regard des prévisions d'engagement de l'État en dollars et francs suisses à l'été 2014.

- pour les dépenses liées à des contributions internationales ou à des opérations de maintien de la paix, la convention du 12 avril 2018 constitue un outil adapté. À tout moment, le MEAE peut bénéficier de l'appui technique de l'AFT. En 2021, les dépenses programmées en devises prévues au stade de la loi de finances initiale ont été couvertes à 82 %. En se limitant aux opérations libellées en dollars, cette couverture a été d'environ 89 % ;
- pour les autres dépenses qui n'entrent pas dans le champ de la convention précitée et pour lequel le risque de change n'est pas provisionné, l'expérimentation ouverte par lettre – plafond en 2019 et tacitement reconduite, permet de mobiliser la réserve de précaution en fin de gestion pour couvrir le risque de change¹⁰. Elle limite l'effet change des rémunérations du personnel du MEAE en euros sur les dépenses d'indemnités de résidence à l'étranger¹¹ et sur la masse salariale des agents de droit local¹². Cette faculté n'a pas été encore mobilisée en raison d'importantes sous-consommations sur les dépenses de personnel en 2021 et n'a pas été utilisée en 2022.

Pour les opérations en devises liées à des contributions internationales ou à des opérations de maintien de la paix au titre de la gestion de 2022, le MEAE a choisi de ne pas recourir à la couverture de change organisée selon les stipulations de la convention de 2018.

En effet, il n'a pas souhaité « figer » de pertes au cours du second semestre 2021, contrairement aux demandes de la direction du budget formulées dès août 2021, car le taux de change lui était moins favorable que le taux de change utilisé lors de la préparation du PLF 2022. La dépréciation continue de l'euro au deuxième semestre 2021 s'est en effet traduite par un recul de 15 % par rapport au taux de budgétisation de 1,21 USD/EUR qui avait été retenu.

Face à cette situation, le MEAE a procédé au règlement de 80 % de ses contributions internationales et opérations de maintien de la paix au taux de chancellerie en vigueur dès le mois de février 2022, sur devis et non sur factures plus tard dans l'année comme il est d'usage.

La direction du budget estime que cette décision a occasionné une dépense budgétaire de 34,3 M€ supérieure aux crédits budgétaires prévus par la loi de finances initiale pour 2022, soit une perte bien supérieure à celle qui aurait pu être constatée si une couverture avait été prise en août 2021. Cet arbitrage a permis, selon le MEAE, de limiter la perte potentielle de 21,5 M€ par rapport à un versement en août 2022 (il aurait alors dû payer 55,8 M€ de plus que les dotations inscrites en LFI 2022).

Pour 2023, le MEAE a accepté de passer des contrats à terme dès le mois de mai 2022 pour 90 % des dépenses en devises du programme. Sur les 10 % restants, le taux de budgétisation communiqué par la direction du budget a été appliqué.

¹⁰ La mobilisation de la réserve de précaution doit être strictement limitée à la couverture des aléas de gestion qui ne peuvent être anticipés par le responsable de programme et qui ne peuvent être couverts par des redéploiements, conformément, notamment, au principe d'« auto-assurance » fixé par la circulaire du Premier ministre du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques.

¹¹ 368,7 M€ exécutés en 2021, en euros mais ajustées chaque trimestre au titre du change et du prix.

¹² 130,2 M€ exécutés en 2021.

Annexes

**Annexe n° 1. liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien
avec la note d'évaluation budgétaire**

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

Annexe n° 2. la convention entre le MEAE, l'AFT et les SCBCM des finances et des affaires étrangères d'avril 2018

Pour les contributions internationales et les opérations de maintien de la paix libellées en devises étrangères, la convention conclue en 2006 entre le MEAE, l'AFT et les SCBCM des finances et des affaires étrangères a été modifiée en avril 2018 pour préciser les conditions de mise en œuvre du dispositif et clarifier les rôles et responsabilités de chaque partie.

L'objectif de cette nouvelle convention est de ne pas réitérer la situation dans laquelle s'est trouvée le MEAE en 2015 de devoir supporter une perte de change de 101,7 M€ (cf. encadré du point 2). La convention stipule qu'il revient au responsable de programme de prendre l'initiative de la couverture, d'en fixer la quotité, la date et les modalités techniques pour maîtriser ce risque.

Extraits de la convention de couverture de risque de change du 12 avril 2018

- Article 3 : « La politique de couverture est conçue par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE). Concernant les contributions internationales et les opérations de maintien de la paix, il conçoit et met en œuvre une politique de couverture de change par le biais d'achats à terme de devises, appelées « éléments de couverture ».

La fixation de l'horizon de couverture, du montant, du calendrier et de la devise choisie pour les couvertures est une décision du MEAE. »

- Article 5 : « La réalisation de la couverture relève du ministère de l'Economie et des Finances (MINEFI). Les transactions d'achats à terme sont négociées par l'AFT avec les Spécialistes en Valeurs du Trésor (SVT) sur instructions précises transmises par le MEAE. Le suivi post-marché des opérations est de la responsabilité de l'AFT. »
- Article 12 : « Les opérations sont réalisées dans une logique de micro-couverture. Le MEAE s'assure en conséquence avant chaque ordre d'achat à terme de devises que celui-ci est bien adossé à l'échéance d'une dépense identifiée, étant entendu que l'usage final des devises achetées à terme peut changer en fonction de l'évolution des priorités à financer et des appels à contribution effectivement reçus. La totalité des devises est utilisée à l'échéance pour les dépenses ainsi identifiées.

Le MAE en tant qu'ordonnateur principal est le seul juge de l'opportunité des achats à terme et seul responsable de la justification de l'opération de couverture vis-à-vis de la Cour des comptes et de la mesure des performances dans le cadre du rapport annuel de performance concerné ».