

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS
PROGRAMME 851
PROJETS ANNUELS DE PERFORMANCES
ANNEXE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

2023

PRÊTS DU TRÉSOR À DES
ÉTATS ÉTRANGERS EN
VUE DE FACILITER LA
VENTE DE BIENS ET DE
SERVICES CONCOURANT
AU DÉVELOPPEMENT DU
COMMERCE EXTÉRIEUR
DE LA FRANCE



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

MINISTRE CONCERNÉ : BRUNO LE MAIRE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

Présentation stratégique du projet annuel de performances

Emmanuel MOULIN

Directeur général du Trésor

Responsable du programme n° 851 : Prêts du Trésor à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France

Ce programme met en œuvre l'aide économique et financière destinée à financer des projets participant au développement économique de pays étrangers tout en faisant appel, pour leur réalisation, à des biens et services produits en France. Ces financements, qui relèvent de la politique de soutien à l'export, sont de deux types :

- les prêts concessionnels, comptabilisés dans l'aide publique au développement, qui contribuent au renforcement de l'aide bilatérale française ;
- les prêts directs (non concessionnels), depuis l'élargissement du dispositif par le décret n° 2015-726 du 24 juin 2015, disponibles dans des zones géographiques et pour des secteurs d'intervention plus étendus que les prêts concessionnels, mais à des conditions financières moins avantageuses pour les pays bénéficiaires.

Les entreprises françaises susceptibles d'exécuter ces projets disposent de technologies éprouvées ou de références internationales fortes.

Ces interventions répondent aux orientations de l'aide française, avec un accent mis tout particulièrement sur les objectifs de développement durable depuis 2015, dans les secteurs des transports, de l'environnement, de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement, de la gestion des déchets, des énergies renouvelables, de la limitation de la pollution et des émissions de gaz à effet de serre, de la santé, du numérique et de l'agriculture.

Le programme, doté de crédits évaluatifs, prévoit en 2023 de stabiliser ses capacités d'engagement à 1 Md€ entre les prêts directs du Trésor et les prêts concessionnels pour financer en priorité des projets verts. Cet effort traduit une mobilisation continue pour l'export, qui doit toutefois se faire avec un impact sur les finances publiques moindre que par le passé avec une montée en charge progressive des prêts directs, sans coût à terme pour l'État.

RÉCAPITULATION DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

OBJECTIF 1 : Permettre la réalisation de projets de développement durable dans les pays étrangers, faisant appel au savoir-faire français

INDICATEUR 1.1 : 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.

OBJECTIF 2 : Engager au moins 55 % de financements climat chaque année

INDICATEUR 2.1 : Pourcentage de projets engagés qui répondent à un objectif climatique (atténuation et/ou adaptation au changement climatique) au sens des marqueurs de Rio (en % des engagements totaux hors projets militaires)

Objectifs et indicateurs de performance

OBJECTIF

1 – Permettre la réalisation de projets de développement durable dans les pays étrangers, faisant appel au savoir-faire français

Chaque engagement de financement pour un projet donne lieu à la signature d'un protocole de prêt entre la France et le pays bénéficiaire. Dans une étape ultérieure, l'« imputation » du contrat qui déclenche les décaissements matérialise l'accord intervenu entre les deux États parties prenantes afin d'utiliser les financements prévus pour la réalisation du projet.

L'indicateur rend compte de la mobilisation effective des fonds correspondant aux engagements de financement signés. Outre les critères relevant du projet, différents facteurs exogènes (évolution de la conjoncture économique dans les pays concernés, forte concurrence internationale, déroulement des procédures d'approbation locales, délais de passation des marchés, etc.) conditionnent pour une large part la concrétisation de ces décisions, notamment en termes de délais. Ces circonstances expliquent également la variabilité annuelle du nombre de projets imputés. Le levier d'action du responsable de programme réside dans l'instruction, la sélection et le suivi des projets.

INDICATEUR

1.1 – 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.

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2020	2021	2022 (Cible PAP 2022)	2023 (Cible)	2024 (Cible)	2025 (Cible)
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 (mesuré l'année de l'imputation)	%	83,33	75	75	50	75	75

Précisions méthodologiques

Source des données : DG Trésor

Mode de calcul :

Au numérateur : nombre de protocoles signés l'année n-2 ayant donné lieu à l'imputation d'un contrat dans les deux ans à compter de sa date de signature.

Au dénominateur : nombre de protocoles signés l'année n-2

La période de deux ans a été choisie en référence au délai de validité des offres de financements concessionnels retenu dans le cadre de l'OCDE. L'indicateur de l'année « n » est disponible en début d'année n+1.

Année « n » de l'indicateur	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de protocoles de prêts pris en compte par l'indicateur	5	10	13	5	3	4	8	6	6	5	4	4	8	7

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

Programme n° 851 | Objectifs et indicateurs de performance

JUSTIFICATION DES CIBLES

La prévision actualisée pour 2022 (concernant les 7 protocoles signés en 2020) est de 57 % : 4 protocoles ont fait l'objet d'une imputation dans le délai requis, les 3 autres n'ayant toujours pas été imputés en raison de l'allongement de la durée des négociations des contrats commerciaux.

La prévision 2023 est fixée à 50 % compte tenu des quatre protocoles signés (sur les 11 au total) avec les autorités ukrainiennes en 2021 et dont la mise en œuvre a été interrompue suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

OBJECTIF

2 – Engager au moins 55 % de financements climat chaque année

Les prêts du Trésor engagés sur le programme 851 visent à financer des projets d'infrastructures dans des États étrangers relevant de secteurs variés (transport, énergie, eau et assainissement, etc.). Dans le cadre des engagements environnementaux pris par la France, l'accent est mis désormais sur le financement de projets ayant des objectifs climatiques, au sens de l'atténuation et/ou de l'adaptation au changement climatique (selon la méthodologie des marqueurs de Rio). L'objectif est d'engager au moins 55 % des crédits octroyés pour de tels projets.

L'indicateur de performance permet de mesurer le nombre de projets engagés qui répondent à un objectif climatique en pourcentage des engagements totaux (hors projets militaires) de l'année. Le levier d'action du responsable de programme réside dans l'instruction, la sélection et le suivi des projets.

INDICATEUR

2.1 – Pourcentage de projets engagés qui répondent à un objectif climatique (atténuation et/ou adaptation au changement climatique) au sens des marqueurs de Rio (en % des engagements totaux hors projets militaires)

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2020	2021	2022 (Cible PAP 2022)	2023 (Cible)	2024 (Cible)	2025 (Cible)
Pourcentage de projets engagés qui répondent à un objectif climatique (atténuation et/ou adaptation au changement climatique) au sens des marqueurs de Rio (en % des engagements totaux hors projets militaires)	%	Sans objet	Sans objet	55	55	55	55

Précisions méthodologiques

Précisions méthodologiques

Source des données : Organisme gestionnaire (NATIXIS – Direction des Activités Institutionnelles)

Mode de calcul : Cet indicateur dépend en grande partie de la nature et du nombre de projets engagés chaque année. Il s'entend en excluant les éventuels projets militaires engagés sur l'année n-1.

Ratio :

Numérateur : nombre d'engagements liés au climat sur l'année n-1

Dénominateur : nombre d'engagements totaux sur l'année n-1

JUSTIFICATION DES CIBLES

Les prêts du Trésor engagés sur le programme 851 visent à financer des projets d'infrastructures dans des États étrangers relevant de secteurs variés (transport, énergie, eau et assainissement, etc.). Dans le cadre des engagements environnementaux pris par la France, l'accent est mis désormais sur le financement de projets ayant des objectifs climatiques, au sens de l'atténuation et/ou de l'adaptation au changement climatique (selon la méthodologie des marqueurs de Rio). Cet indicateur vise à identifier la part des engagements octroyés pour de tels projets.

L'indicateur rend compte de la mobilisation effective des fonds correspondant aux engagements de financement signés.

La prévision actualisée pour 2022 est de 73 %. La prévision 2023 est fixée à 55 %.

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

Programme n° 851 | Présentation des crédits et des dépenses fiscales

Présentation des crédits et des dépenses fiscales

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR ACTION ET TITRE POUR 2022 ET 2023

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Action / Sous-action	LFI 2022 PLF 2023	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	FdC et AdP attendus
01 – Prêts à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France		1 500 000 000 1 000 000 000	0 0
Totaux		1 500 000 000 1 000 000 000	0 0

CRÉDITS DE PAIEMENTS

Action / Sous-action	LFI 2022 PLF 2023	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	FdC et AdP attendus
01 – Prêts à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France		311 302 572 647 512 269	0 0
Totaux		311 302 572 647 512 269	0 0

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

Présentation des crédits et des dépenses fiscales | Programme n° 851

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE POUR 2022, 2023, 2024 ET 2025

Titre	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertures	FdC et AdP attendus	Ouvertures	FdC et AdP attendus
	LFI 2022 PLF 2023 Prévision indicative 2024 Prévision indicative 2025			
7 - Dépenses d'opérations financières	1 500 000 000 1 000 000 000 1 000 000 000 1 000 000 000		311 302 572 647 512 269 762 002 804 815 580 617	
Totaux	1 500 000 000 1 000 000 000 1 000 000 000 1 000 000 000		311 302 572 647 512 269 762 002 804 815 580 617	

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE ET CATÉGORIE POUR 2022 ET 2023

Titre / Catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertures	FdC et AdP attendus	Ouvertures	FdC et AdP attendus
	LFI 2022 PLF 2023			
7 – Dépenses d'opérations financières	1 500 000 000 1 000 000 000		311 302 572 647 512 269	
71 – Prêts et avances	1 500 000 000 1 000 000 000		311 302 572 647 512 269	
Totaux	1 500 000 000 1 000 000 000		311 302 572 647 512 269	

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

Programme n° 851 | Justification au premier euro

Justification au premier euro

Éléments transversaux au programme

ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE DU PROGRAMME

Action / Sous-action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total	Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total
01 – Prêts à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France	0	1 000 000 000	1 000 000 000	0	647 512 269	647 512 269
Total	0	1 000 000 000	1 000 000 000	0	647 512 269	647 512 269

Dépenses pluriannuelles

ÉCHÉANCIER DES CRÉDITS DE PAIEMENT (HORS TITRE 2)

ESTIMATION DES RESTES À PAYER AU 31/12/2022

Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2021 (RAP 2021)	Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2021 y.c. travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2021	AE (LFI + LFR + Décret d'avance) 2022 + Reports 2021 vers 2022 + Prévision de FdC et AdP	CP (LFI + LFR + Décret d'avance) 2022 + Reports 2021 vers 2022 + Prévision de FdC et AdP	Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2022
1 871 615 720	0	1 500 000 000	311 302 572	3 060 313 148

ÉCHÉANCIER DES CP À OUVRIR

AE	CP 2023	CP 2024	CP 2025	CP au-delà de 2025
Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2022	CP demandés sur AE antérieures à 2023 CP PLF CP FdC et AdP	Estimation des CP 2024 sur AE antérieures à 2023	Estimation des CP 2025 sur AE antérieures à 2023	Estimation des CP au-delà de 2025 sur AE antérieures à 2023
3 060 313 148	642 512 269 0	607 002 804	660 580 617	1 150 217 458
AE nouvelles pour 2023 AE PLF AE FdC et AdP	CP demandés sur AE nouvelles en 2023 CP PLF CP FdC et AdP	Estimation des CP 2024 sur AE nouvelles en 2023	Estimation des CP 2025 sur AE nouvelles en 2023	Estimation des CP au-delà de 2025 sur AE nouvelles en 2023
1 000 000 000 0	5 000 000 0	155 000 000	155 000 000	685 000 000
Totaux	647 512 269	762 002 804	815 580 617	1 835 217 458

CLÉS D'OUVERTURE DES CRÉDITS DE PAIEMENT SUR AE 2023

CP 2023 demandés sur AE nouvelles en 2023 / AE 2023	CP 2024 sur AE nouvelles en 2023 / AE 2023	CP 2025 sur AE nouvelles en 2023 / AE 2023	CP au-delà de 2025 sur AE nouvelles en 2023 / AE 2023
0,50 %	15,50 %	15,50 %	68,50 %

La clé prévisionnelle de décaissement des CP est de : 0,5 % la première année, puis 15,5 % les trois années suivantes, puis 20 % pendant deux ans et 13 % la dernière année.

Le montant des autorisations d'engagement sur années antérieures non couvertes par des crédits de paiement au 31 décembre 2021 correspond au montant des prêts à décaisser sur la totalité des protocoles engagés ; il s'agit d'un majorant de ce qui donnera effectivement lieu à crédits de paiement. Certaines offres de financement ne se concrétiseront pas, soit, dans le cadre d'un appel d'offres avec financement lié, parce que le contrat commercial aura

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

Programme n° 851 | Justification au premier euro

été remporté par des industriels non français, soit, de manière générale, parce que l'État receveur aura choisi d'autres formes de financement (y compris par des banques de développement). De plus, après mise en vigueur du prêt, certaines opérations pourront être abandonnées ou voir leur format réduit.

Par ailleurs, la plupart de ces opérations s'exécutent sur plusieurs années, ce qui explique l'importance du volume d'autorisations d'engagement non couvertes la première année par des crédits de paiement.

Enfin, un travail d'apurement des autorisations d'engagement est effectué annuellement afin de ne conserver que des protocoles « vivants », l'objectif étant, ainsi, de fiabiliser le montant des restes à payer.

Justification par action

ACTION (100,0 %)

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

	Titre 2	Hors titre 2	Total	FdC et AdP attendus
Autorisations d'engagement	0	1 000 000 000	1 000 000 000	0
Crédits de paiement	0	647 512 269	647 512 269	0

L'utilisation de ces crédits doit respecter les règles de l'OCDE en matière de crédits à l'exportation. Ces règles fixent notamment un niveau minimum de concessionnalité pour les prêts concessionnels et un taux d'intérêt minimal pour les prêts non concessionnels.

Les pays éligibles aux prêts concessionnels liés sont définis par les règles relatives aux crédits d'aide de l'arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation. Les prêts non concessionnels sont disponibles dans des zones géographiques et pour des secteurs d'intervention plus étendus.

Dans ce cadre, les décisions de financement sont prises par les ministres chargés de l'économie et des finances sur avis d'un comité interministériel présidé par la direction générale du Trésor. À titre d'exemple, en 2021, des protocoles ont notamment été signés sur des projets de montants importants avec l'Indonésie (renforcement des capacités d'e-gouvernement).

À compter de 2023, ces accords intergouvernementaux sont mis en œuvre par Bpifrance Assurance Export (succédant à Natixis), agissant au nom et pour le compte de l'État français, dans le cadre d'une convention avec l'emprunteur. La rémunération de Bpifrance Assurance Export est versée dans le cadre d'une convention avec l'État financée sur l'action 7 du programme 134 de la mission « Économie ».

Sur le plan sectoriel, la prédominance des transports et de l'énergie s'explique pour une large part par le montant unitaire très élevé des investissements pour ce type d'infrastructures.

ÉLÉMENTS DE LA DÉPENSE PAR NATURE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Dépenses d'opérations financières	1 000 000 000	647 512 269
Prêts et avances	1 000 000 000	647 512 269
Total	1 000 000 000	647 512 269

L'engagement juridique de l'État intervient lors de la signature de l'accord intergouvernemental de financement. L'impact budgétaire pour l'État est pluriannuel puisque les besoins de financement se matérialisent par des versements qui interviendront tout au long de la réalisation du projet financé. La concrétisation de décisions de financement liées à des interventions dans des États étrangers dépend fortement de facteurs exogènes (forte concurrence internationale, déroulement des procédures d'approbation locales, délais de passation et de réalisation des marchés, recours in fine à des crédits de marché, etc.) faisant peser un aléa important sur les délais d'engagement et de versement.

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

Programme n° 851 | Justification au premier euro

Autorisations d'engagement (AE) :

Pour 2023, 1 Md€ est prévu. Ce montant se justifie par des besoins de financement croissants de projets d'infrastructure dans un grand nombre de pays émergents, notamment dans les pays du Maghreb, d'Afrique occidentale et d'Asie.

Par ailleurs, l'opportunité de recourir aux prêts, concessionnels ou non, comme instrument de politique industrielle à l'export, permet à nos entreprises d'acquérir des références sur les marchés porteurs grâce à son caractère lié et contribue à la compétitivité de l'offre française à l'international.

Les projets concernent principalement les secteurs du transport (ferroviaire, métro aérien), de l'environnement (secteur de l'eau), de l'énergie et du numérique.

Crédits de paiement (CP) :

Pour 2023, le montant de CP prévu (647,5 M€) prend en compte les besoins de financement sur la base des estimations de tirages. Les demandes de CP pour 2023 reposent sur des estimations des tirages au titre des protocoles déjà signés, ou dont la signature pourrait intervenir au second semestre 2022 (et pouvant donner lieu à exécution dès 2023).

En 2023, les principaux décaissements prévus concernent les secteurs des transports (réhabilitation, extension de la ligne 4 du réseau de transport ferroviaire urbain de Nairobi au Kenya ; ligne de transport ferré au Vietnam) et de l'énergie (interconnexion électrique entre le cratère géothermique de Menengai et la station de Rongai au Kenya ; éclairage solaire au Togo).