

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS
PROGRAMME 852
RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCES
ANNEXE AU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT
DU BUDGET ET D'APPROBATION DES COMPTES POUR

2022

PRÊTS À DES ÉTATS
ÉTRANGERS POUR
CONSOLIDATION DE
DETTES ENVERS LA
FRANCE



PROGRAMME 852
**Prêts à des États étrangers pour consolidation de
dettes envers la France**

Bilan stratégique du rapport annuel de performances

Emmanuel MOULIN

Directeur général du Trésor

Responsable du programme n° 852 : Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France

Le programme 852 mis en œuvre par le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique participe à la politique transversale d'aide publique au développement (APD).

La France met en œuvre des traitements de dette en faveur des pays les moins avancés et des pays à revenu intermédiaire. D'un point de vue général, ces traitements sont décidés dans le cadre du Club de Paris. Le Club de Paris est un groupe informel de 23 pays créanciers souverains dont la présidence et le secrétariat sont assurés par la France depuis 1956. Il a pour but d'assurer une gestion ordonnée et transparente des problèmes d'endettement, par le biais d'une coordination approfondie entre les créanciers et les débiteurs, en relation étroite avec le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale. Les termes des restructurations décidés en Club de Paris sont ensuite transcrits en accord bilatéraux, les seuls juridiquement contraignants, afin de permettre leur mise en œuvre. Les traitements de dette contribuent à rendre soutenable la dette extérieure de ces pays ou à leur permettre de faire face à des crises de liquidité temporaires. Ils permettent aux pays les plus vulnérables de dégager des marges financières pour financer leur développement et la réalisation des Objectifs du développement durable (ODD).

À la fin des années 1990, la communauté internationale a estimé que le problème de l'endettement des pays en développement ne pourrait être résolu que de manière globale, en incluant les créanciers multilatéraux, jusque-là protégés par leur statut de créancier privilégié. L'initiative Pays pauvres très endettés (PPTTE) a été lancée en 1996 au sommet du G7 de Lyon. Cette action coordonnée de la communauté financière internationale, incluant des créanciers bilatéraux et les institutions multilatérales, visait à réduire à un niveau « soutenable » le poids de la dette extérieure de 39 pays éligibles.

La France procède, en outre, au-delà de l'effort accordé dans le cadre du Club de Paris, à des annulations bilatérales additionnelles (100 % d'annulation des créances d'APD pré et post date butoir dans le cadre des « Contrats de désendettement et de développement » – C2D – financés sur le programme 209 et 100 % d'annulation des créances non-APD pré-date butoir). Pour les pays non éligibles à l'initiative PPTTE, la France peut également accorder des traitements de dette, conformément à l'approche d'Évian adoptée en 2003 par le Club de Paris. Celle-ci consiste, pour les pays confrontés à une dette non soutenable, en un traitement de la dette au cas par cas permettant de rétablir la viabilité de la dette. Ce traitement peut consister en un rééchelonnement non-concessionnel ou comporter des annulations de dette, selon l'analyse de la soutenabilité de la dette du pays concerné.

Dans ce contexte, le programme 852 retrace les prêts consentis dans le cadre d'accords de consolidation en vue du refinancement des prêts du Trésor, des prêts de l'Agence française de développement (AFD) et des échéances de prêts dues au titre de refinancements antérieurs.

En 2022, le traitement de la dette du Suriname par les créanciers du Club de Paris s'est concrétisé le 22 juin. La signature de l'accord bilatéral entre la France et le Suriname, le 11 octobre 2022, a permis de mettre en œuvre les recommandations du procès-verbal agréé en Club de Paris. La première tranche de l'opération de refinancement réalisée dans le cadre de cette restructuration (via le programme 852) a été versée le 30 novembre 2022, pour un montant de 10,93 M€.

La détérioration de l'indicateur de performance du programme, depuis quelques années, traduit la situation préoccupante en matière d'endettement de plusieurs pays ayant bénéficié de l'initiative PPTTE.

RÉCAPITULATION DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

OBJECTIF 1 : Participer au rétablissement de la stabilité macroéconomique et à la création des conditions de la croissance des pays en développement

INDICATEUR 1.1 : Pourcentage de pays dont la soutenabilité de la dette a été rétablie par l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés

Objectifs et indicateurs de performance

OBJECTIF

1 – Participer au rétablissement de la stabilité macroéconomique et à la création des conditions de la croissance des pays en développement

INDICATEUR

1.1 – Pourcentage de pays dont la soutenabilité de la dette a été rétablie par l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2020 Réalisation	2021 Réalisation	2022 Cible	2022 Réalisation	2023 Cible
Pourcentage de pays qui présentent un risque faible ou modéré de surendettement parmi les bénéficiaires d'un allègement de dette au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (indicateur restreint aux pays pour lesquels la France était l'un des cinq premiers créanciers)	%	54	50	54	46	50

Commentaires techniques

Source des données : Rapports publics du Fonds monétaire international sur le résultat des analyses de soutenabilité de la dette des pays à faible revenu.

Mode de calcul : La soutenabilité de la dette des pays considérés est évaluée sur la base des analyses de soutenabilité de la dette réalisées par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale. Ces analyses permettent de classer les pays en quatre catégories de risque de surendettement : fort, moyen, faible ou en situation de surendettement. Dans une vision prospective, on considère que le critère de soutenabilité est respecté pour les pays classés dans les catégories à risque faible de surendettement (aucun dépassement des plafonds d'endettement sur les 20 ans à venir) ou à risque moyen (dépassement des plafonds uniquement en cas de chocs exogènes). En revanche, un pays présentant aujourd'hui des ratios satisfaisants mais étant considéré comme à fort risque de surendettement (dépassement des seuils plafonds dans tous les scénarios étudiés) est considéré comme ne remplissant pas le critère de soutenabilité.

ANALYSE DES RÉSULTATS

À fin 2022, l'indicateur s'élevait à 46 % (soit 13 pays sur 28) contre 50 % en 2021. Le Burundi, le Cameroun, les Comores, la République du Congo, la Gambie, le Ghana, Haïti, le Malawi, la Mauritanie, le Mozambique, la République centrafricaine, Sao Tomé-et-Principe, la Sierra Leone, le Tchad et la Zambie sont les pays bénéficiaires de l'initiative PPTTE pour lesquels la France comptait parmi les 5 premiers créanciers et qui étaient classés en risque élevé de surendettement ou étaient en situation de surendettement à fin 2022.

D'un point de vue général, parmi la trentaine de pays ayant bénéficié de l'initiative PPTTE, environ la moitié sont retombés en risque élevé ou en situation de surendettement. À plus long terme, cette dégradation est due à des facteurs conjoncturels, telle que la crise du Covid-19, la crise financière de 2008, à des événements climatiques et sécuritaires, ou encore à des dérapages budgétaires internes — des événements et évolutions sur lesquels notre politique de financement n'a que peu ou pas de prise. Par ailleurs, la vague d'endettement post-PPTTE est principalement le fait de créanciers privés (vague de sorties des pays en développement sur les marchés financiers internationaux dans un contexte de taux très faible sur la dernière décennie) et des créanciers bilatéraux émergents non membres du Club de Paris (Chine en tête), qui n'ont pas participé à l'initiative PPTTE.

Dans le même temps, depuis la mise en œuvre de l'initiative PPTTE, les pays du G7 (et au-delà les créanciers du Club de Paris) et les institutions financières internationales ont pris des mesures pour éviter un réendettement démesuré des pays ayant bénéficié de l'initiative PPTTE — à l'image par exemple de la règle implicite dite « doctrine Lagarde ».

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

Programme n° 852 | Objectifs et indicateurs de performance

Présentation des crédits

2022 / PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS OUVERTS ET DES CRÉDITS CONSOMMÉS

2022 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 7 Dépenses d'opérations financières		Total	Total y.c. FdC et AdP prévus en LFI
	Prévision LFI 2022	Consommation 2022		
01 – Prêts résultant de l'exécution d'accords conclus avec les gouvernements étrangers et portant consolidation des dettes de leur pays envers la France	224 028 997	10 931 903	224 028 997 10 931 903	224 028 997
Total des AE prévues en LFI	224 028 997		224 028 997	224 028 997
Ouvertures / annulations par FdC et AdP				
Ouvertures / annulations hors FdC et AdP		-160 442 268	-160 442 268	
Total des AE ouvertes		63 586 729	63 586 729	
Total des AE consommées		10 931 903	10 931 903	

2022 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 7 Dépenses d'opérations financières		Total	Total y.c. FdC et AdP prévus en LFI
	Prévision LFI 2022	Consommation 2022		
01 – Prêts résultant de l'exécution d'accords conclus avec les gouvernements étrangers et portant consolidation des dettes de leur pays envers la France	224 028 997	10 931 903	224 028 997 10 931 903	224 028 997
Total des CP prévus en LFI	224 028 997		224 028 997	224 028 997
Ouvertures / annulations par FdC et AdP				
Ouvertures / annulations hors FdC et AdP		-160 442 268	-160 442 268	
Total des CP ouverts		63 586 729	63 586 729	
Total des CP consommés		10 931 903	10 931 903	

2021 / PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS VOTÉS (LFI) ET DES CRÉDITS CONSOMMÉS

2021 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 7 Dépenses d'opérations financières		Total hors FdC et AdP prévus en LFI	Total y.c. FdC et AdP
	Prévision LFI 2021	Consommation 2021		
01 – Prêts résultant de l'exécution d'accords conclus avec les gouvernements étrangers	554 744 526		554 744 526	554 744 526

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

Programme n° 852 | Présentation des crédits et des dépenses fiscales

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total hors FdC et AdP prévus en LFI	Total y.c. FdC et AdP
	Prévision LFI 2021 Consommation 2021		
et portant consolidation des dettes de leur pays envers la France			0
Total des AE prévues en LFI	554 744 526	554 744 526	554 744 526
Total des AE consommées	0		0

2021 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total hors FdC et AdP prévus en LFI	Total y.c. FdC et AdP
	Prévision LFI 2021 Consommation 2021		
01 – Prêts résultant de l'exécution d'accords conclus avec les gouvernements étrangers et portant consolidation des dettes de leur pays envers la France	554 744 526	554 744 526	554 744 526 0
Total des CP prévus en LFI	554 744 526	554 744 526	554 744 526
Total des CP consommés	0		0

PRÉSENTATION PAR TITRE ET CATÉGORIE DES CRÉDITS CONSOMMÉS

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Consommées* en 2021	Ouvertes en 2022	Consommées* en 2022	Consommés* en 2021	Ouverts en 2022	Consommés* en 2022
Titre 7 – Dépenses d'opérations financières	0	224 028 997	10 931 903	0	224 028 997	10 931 903
Prêts et avances	0	224 028 997	10 931 903	0	224 028 997	10 931 903
Total hors FdC et AdP		224 028 997			224 028 997	
Ouvertures et annulations* hors titre 2		-160 442 268			-160 442 268	
Total*	0	63 586 729	10 931 903	0	63 586 729	10 931 903

* y.c. FdC et AdP

RÉCAPITULATION DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS

LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES

Date de signature	Ouvertures				Annulations			
	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement		Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres
01/12/2022						160 442 268		160 442 268
Total						160 442 268		160 442 268

TOTAL DES OUVERTURES ET ANNULATIONS (Y.C. FDC ET ADP)

	Ouvertures				Annulations			
	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement		Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres
Total général						160 442 268		160 442 268

Justification au premier euro

Éléments transversaux au programme

ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE DU PROGRAMME

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action <i>Prévision LFI Consommation</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2 * Dépenses de personnel	Autres titres *	Total y.c. FdC et AdP	Titre 2 * Dépenses de personnel	Autres titres *	Total y.c. FdC et AdP
01 – Prêts résultant de l'exécution d'accords conclus avec les gouvernements étrangers et portant consolidation des dettes de leur pays envers la France		224 028 997 10 931 903	224 028 997 10 931 903		224 028 997 10 931 903	224 028 997 10 931 903
Total des crédits prévus en LFI *	0	224 028 997	224 028 997	0	224 028 997	224 028 997
Ouvertures / annulations y.c. FdC et AdP		-160 442 268	-160 442 268		-160 442 268	-160 442 268
Total des crédits ouverts	0	63 586 729	63 586 729	0	63 586 729	63 586 729
Total des crédits consommés	0	10 931 903	10 931 903	0	10 931 903	10 931 903
Crédits ouverts - crédits consommés		+52 654 826	+52 654 826		+52 654 826	+52 654 826

* hors FdC et AdP pour les montants de la LFI

PASSAGE DU PLF À LA LFI

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
PLF	0	224 028 997	224 028 997	0	224 028 997	224 028 997
Amendements	0	0	0	0	0	0
LFI	0	224 028 997	224 028 997	0	224 028 997	224 028 997

JUSTIFICATION DES MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES ET DES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES

La prévision de dépenses ayant été révisée en cours d'année, 160,4 M€ d'AE et de CP ont été annulés en fin de gestion dans la loi n° 2022-1499 du 1^{er} décembre 2022 de finances rectificative pour 2022.

Dépenses pluriannuelles

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

Programme n° 852 | Justification au premier euro

SUIVI DES CRÉDITS DE PAIEMENT ASSOCIÉS À LA CONSOMMATION
DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (HORS TITRE 2)

AE 2022	CP 2022
AE ouvertes en 2022 * (E1) 63 586 729	CP ouverts en 2022 * (P1) 63 586 729
AE engagées en 2022 (E2) 10 931 903	CP consommés en 2022 (P2) 10 931 903
AE affectées non engagées au 31/12/2022 (E3) 0	dont CP consommés en 2022 sur engagements antérieurs à 2022 (P3 = P2 - P4) 0
AE non affectées non engagées au 31/12/2022 (E4 = E1 - E2 - E3) 52 654 826	dont CP consommés en 2022 sur engagements 2022 (P4) 10 931 903

RESTES À PAYER

Engagements ≤ 2021 non couverts par des paiements au 31/12/2021 brut (R1) 0					
Travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2021 (R2) 0					
Engagements ≤ 2021 non couverts par des paiements au 31/12/2021 net (R3 = R1 + R2) 0	–	CP consommés en 2022 sur engagements antérieurs à 2022 (P3 = P2 - P4) 0	=	Engagements ≤ 2021 non couverts par des paiements au 31/12/2022 (R4 = R3 - P3) 0	
AE engagées en 2022 (E2) 10 931 903	–	CP consommés en 2022 sur engagements 2022 (P4) 10 931 903	=	Engagements 2022 non couverts par des paiements au 31/12/2022 (R5 = E2 - P4) 0	
				Engagements non couverts par des paiements au 31/12/2022 (R6 = R4 + R5) 0	
					Estimation des CP 2023 sur engagements non couverts au 31/12/2022 (P5) 0
					Estimation du montant maximal des CP nécessaires après 2023 pour couvrir les engagements non couverts au 31/12/2022 (P6 = R6 - P5) 0

NB : les montants ci-dessus correspondent uniquement aux crédits hors titre 2

* LFI 2022 + reports 2021 + mouvements réglementaires + FdC + AdP + fongibilité asymétrique + LFR

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

Programme n° 852 | Justification au premier euro

Justification par action**ACTION**

01 – Prêts résultant de l'exécution d'accords conclus avec les gouvernements étrangers et portant consolidation des dettes de leur pays envers la France

Action / Sous-action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
<i>Prévision LFI y.c. FdC et AdP</i> <i>Réalisation</i>						
01 – Prêts résultant de l'exécution d'accords conclus avec les gouvernements étrangers et portant consolidation des dettes de leur pays envers la France		224 028 997 10 931 903	224 028 997 10 931 903		224 028 997 10 931 903	224 028 997 10 931 903

ÉLÉMENTS DE LA DÉPENSE PAR NATURE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Prévision LFI y.c. FdC et AdP	Réalisation	Prévision LFI y.c. FdC et AdP	Réalisation
Titre 7 : Dépenses d'opérations financières	224 028 997	10 931 903	224 028 997	10 931 903
Prêts et avances	224 028 997	10 931 903	224 028 997	10 931 903
Total	224 028 997	10 931 903	224 028 997	10 931 903

L'écart entre le montant des dépenses prévu en LFI et le solde exécuté provient essentiellement de l'opération de refinancement de la dette du Zimbabwe, qui n'a pas été réalisée en 2022 — le Gouvernement n'ayant pas donné les gages de réforme envisagées et nécessaires à l'avancée des négociations avec les créanciers du Club de Paris.

Par ailleurs, les négociations avec l'Éthiopie et la Zambie, au titre du Cadre commun pour le traitement de la dette au-delà de l'initiative de suspension de la dette décidé par le G20 et par le Club de Paris, n'ont pas avancé au rythme anticipé. S'agissant du Tchad, l'amélioration temporaire de la situation économique et financière du pays ne nécessite plus d'effort à court terme de la part des créanciers du Club de Paris.

Le montant de 10,9 M€ en dépenses sur le programme 852 correspond à la première des trois tranches prévues sur la période 2022-2024 au titre de l'opération de refinancement réalisée fin novembre 2022 suite au traitement de dette accordé au Suriname (accord du Club de Paris du 22 juin 2022 et accord bilatéral du 11 octobre 2022).