



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Projet annuel de performances

Compte de concours financiers

PROGRAMME 852

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



2024

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

Le programme 852 est une composante de la politique transversale d'aide publique au développement (APD) de la France, dont l'objectif principal est de réduire la pauvreté et de participer à l'atteinte des Objectifs de développement durable (ODD) adoptés lors du Sommet spécial des Nations Unies sur le développement durable en septembre 2015. Plus largement, les orientations de la politique d'APD de la France s'inscrivent dans le cadre des principes applicables au financement du développement au niveau international, et notamment du Programme d'action d'Addis-Abeba adopté en juillet 2015.

Le programme 852 est cohérent avec les principes mentionnés dans la partie « dette et soutenabilité de la dette » du programme d'Addis-Abeba. Il permet d'octroyer des restructurations de dette aux pays à faible revenu (PFR) et à revenu intermédiaire (PRI), qui rencontrent des difficultés pour honorer leurs engagements financiers et/ou dont l'endettement n'est plus viable. En redonnant des marges de manœuvre financières aux pays en difficulté, le programme 852 contribue au rétablissement de la stabilité macroéconomique de ces pays et à la mise en place des conditions de la croissance.

Dans la très grande majorité des cas, les traitements de dette mis en œuvre par la France sont négociés et décidés dans le cadre du Club de Paris, qui est un groupe informel de vingt-deux pays créanciers dont la présidence et le secrétariat sont assurés par la France depuis 1956. Le Club de Paris a pour objectif de remédier de manière ordonnée et transparente aux problèmes de surendettement des pays en développement, grâce à une coordination approfondie entre créanciers, 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 par chaque pays membre dans des accords bilatéraux.

Depuis plus de 20 ans, la majorité des restructurations de dette octroyées par la France l'ont été dans le cadre de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTTE). L'initiative PPTTE a été lancée en 1996, au sommet du G7 de Lyon. Cette action coordonnée de la communauté financière internationale visait à réduire à un niveau viable la dette externe des pays les plus pauvres et les plus fragiles, dans un contexte de crise profonde de l'endettement des pays en développement. S'agissant des créances bilatérales, à partir de 1999, le traitement PPTTE renforcé (ou termes de Cologne) a consisté **(i)** à annuler 90 % des créances APD et à rééchelonner le reliquat sur 23 ans dont 6 de grâce et **(ii)** à rééchelonner les créances non-APD sur 40 ans dont 16 de grâce. À ce jour, sur les 39 pays éligibles, 36 ont atteint le point d'achèvement, c'est-à-dire qu'ils ont mené le processus à son terme. Sur les trois pays restants, la Somalie devrait atteindre le point d'achèvement fin 2023. L'accord conclu entre le Club de Paris et le Soudan en juillet 2021 a été mis en suspens en attendant une normalisation de la situation politique. Aucun calendrier n'est acté concernant l'Érythrée.

Depuis 2003, les pays dont la dette n'est pas viable mais qui ne sont pas éligibles à l'initiative PPTTE, sont traités conformément à l'approche dite d'Évian. Cette dernière consiste à accorder un traitement au cas par cas, en fonction du besoin du pays, sur la base de l'analyse de la viabilité de la dette du FMI et de la Banque mondiale. Ce traitement peut comporter une partie d'annulation si nécessaire. Il peut consister soit en un traitement de flux (traitement du service de la dette sur une période donnée pour les pays rencontrant des problèmes de liquidité), soit en un traitement de stock (traitement du stock de dette pré-date butoir pour les pays rencontrant des problèmes de solvabilité), éventuellement précédé par un traitement de flux. Le dernier traitement de dette accordé par le Club de Paris selon les termes d'Évian a été en faveur du Suriname, au titre d'un accord conclu en juin 2022. La France a signé l'accord bilatéral formalisant cette restructuration en octobre 2022. Elle consiste en un rééchelonnement des arriérés et de toutes les échéances arrivant à

maturité pendant la période du programme FMI. Les créances d'APD seront remboursées sur une période de 20 ans (dont 7 ans de grâce) et les créances non APD sur 15 ans (dont 8 ans de grâce). Les arriérés doivent être remboursés en deux versements en 2022 et 2024. Si le Suriname respecte tous les engagements pris au titre de l'accord de restructuration, en particulier la comparabilité de traitement et la poursuite de politiques macroéconomiques compatibles avec la viabilité de la dette du pays à long terme, les créanciers du Club de Paris se sont engagés à rééchelonner toutes les échéances en capital arrivant à maturité à partir de janvier 2025. Si cette clause venait à être activée, la nouvelle maturité proposée serait de 17 ans (y compris un délai de grâce de 4 ans) pour les créances APD et de 12 ans (y compris un délai de grâce de 5 ans) pour les créances non APD.

Dans le contexte de la crise de la Covid-19, les membres du G20 et du Club de Paris ont décidé conjointement, en avril 2020, de proposer à 73 PFR éligibles, une suspension de leur service de la dette pour les aider à faire face à d'éventuels problèmes de liquidité (court terme). Prolongée à deux reprises, en janvier et en avril 2021, l'Initiative de suspension du service de la dette (ISSD) a été mise en œuvre entre le 1^{er} mai 2020 et le 31 décembre 2021. Dans le prolongement de cette initiative temporaire, le « Cadre commun pour les traitements de dette au-delà de l'ISSD » (dit « Cadre commun ») a été adopté par les membres du Club de Paris et du G20 en novembre 2020, afin de répondre aux problèmes de viabilité de la dette de ces pays. Le Cadre commun vise à instaurer un modèle de restructuration des dettes élargi aux pays du G20 non membres du Club de Paris. À ce stade, 4 pays ont émis une demande officielle pour bénéficier d'une restructuration au titre du Cadre commun : l'Éthiopie, le Ghana, le Tchad et la Zambie. 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. Les paramètres principaux d'un accord de restructuration pour la Zambie ont été agréés en juin 2023, permettant l'approbation par le FMI de la deuxième revue du programme en cours de mise en œuvre. L'enjeu est désormais d'accélérer la mise en œuvre du Cadre commun, pour traduire en accords de restructurations concrets les sollicitations des PFR en difficulté. Il va aussi consister, pour ces mêmes créanciers, à trouver un mode de coordination original pour les pays qui ne sont pas éligibles au Cadre commun, mais dont la situation requiert un traitement, à l'exemple du Sri Lanka actuellement.

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

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

Programme	n°	Objectifs et indicateurs de performance
852		

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

L'initiative PPTE a été lancée en 1996 par la communauté financière internationale afin de remédier aux difficultés des pays confrontés à une charge d'endettement insoutenable. L'objectif de cette initiative était de restaurer durablement la solvabilité des PFR en difficulté en restructurant leur dette externe pour la rendre de nouveau viable, en procédant en partie à des annulations et en partie à des rééchelonnements.

Pour évaluer la performance du programme 852, il a été choisi de suivre l'évolution de la viabilité de la dette des pays ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE pour lesquels les efforts de restructuration de dette consentis par la France ont été très importants. Pour rappel, le point d'achèvement est atteint lorsque le pays a mené le processus PPTE à son terme. C'est à dire que le pays a satisfait à des critères de performance macro-économique et de mise en œuvre de réformes et qu'il a bénéficié de l'intégralité de l'allègement de la dette prévu.

L'indicateur de performance est le pourcentage de pays qui présentent un risque faible ou modéré de surendettement parmi les bénéficiaires de l'initiative PPTE ayant franchi le point d'achèvement — restreint aux pays pour lesquels la France était l'un des cinq premiers créanciers — soit un périmètre de 28 pays.

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	2021	2022	2023 (Cible PAP 2023)	2024 (Cible)	2025 (Cible)	2026 (Cible)
Pourcentage de pays qui présentent un risque faible ou modéré de surendettement parmi les bénéficiaires de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE) ayant franchi le point d'achèvement — restreint aux pays pour lesquels la France était l'un des cinq premiers créanciers	%	50	46	50	46	46	46

Précisions méthodologiques

Source des données :

La soutenabilité de la dette des pays considérés est évaluée à partir des analyses de soutenabilité de la dette (DSA) réalisées par le FMI et la Banque mondiale.

Mode de calcul :

Pourcentage de pays qui présentent un risque faible ou modéré de surendettement parmi les bénéficiaires de l'initiative PPTE ayant franchi le point d'achèvement - restreint aux pays pour lesquels la France était l'un des cinq premiers créanciers.

Les DSA classent les PFR en trois catégories de risque de surendettement : élevé, moyen ou faible. Dans une vision prospective, on considère que le critère de soutenabilité est rempli 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.

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

Programme	n°	Objectifs et indicateurs de performance
852		

JUSTIFICATION DES CIBLES

Fin 2022 (analyses de soutenabilité de la dette mises à jour au 30 novembre), l'indicateur a atteint 46 %. Cette diminution de quatre points s'explique par le passage des Comores de risque modéré en risque élevé de surendettement. Par ailleurs, le Malawi est désormais en situation de surendettement (auparavant risque élevé), comme la Zambie. À court terme, le principal facteur à l'origine de cette détérioration est l'environnement économique international — succession de chocs multiples (guerre en Ukraine après crise du Covid et pour certains événements climatiques extrêmes), ayant occasionné une forte inflation, une augmentation des dépenses publiques et des paiements externes, un resserrement des conditions de financement, des sorties de capitaux, une dépréciation face au dollar, etc.

D'un point de vue général, parmi la trentaine de pays ayant bénéficié de l'initiative PPTE, 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, tels que les suites de la crise de la Covid-19, l'environnement de taux postérieur à la crise financière de 2007-2008, à des événements climatiques et sécuritaires, ou encore à des dérapages budgétaires internes. La vague d'endettement post-PPTE 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 les quinze dernières années) et des créanciers bilatéraux émergents non membres du Club de Paris (Chine en tête), qui n'ont pas participé à l'initiative PPTE. Dans le même temps, depuis la mise en œuvre de l'initiative PPTE, 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 PPTE — à l'image par exemple de la règle implicite dite « doctrine Lagarde ».

Présentation des crédits et des dépenses fiscales

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR ACTION ET TITRE POUR 2023 ET 2024

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Action / Sous-action	Titre 7 Dépenses d'opérations financières		FdC et AdP attendus
	LFI 2023 PLF 2024		
01 – Prêts résultant de l'exécution d'accords conclus avec les gouvernements étrangers et portant consolidation des dettes de leur pays envers la France	217 111 952 287 122 390		0 0
Totaux	217 111 952 287 122 390		0 0

CRÉDITS DE PAIEMENTS

Action / Sous-action	Titre 7 Dépenses d'opérations financières		FdC et AdP attendus
	LFI 2023 PLF 2024		
01 – Prêts résultant de l'exécution d'accords conclus avec les gouvernements étrangers et portant consolidation des dettes de leur pays envers la France	217 111 952 287 122 390		0 0
Totaux	217 111 952 287 122 390		0 0

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

Programme n° Présentation des crédits et des dépenses fiscales
852

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE POUR 2023, 2024, 2025 ET 2026

Titre	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertures	FdC et AdP attendus	Ouvertures	FdC et AdP attendus
LFI 2023 PLF 2024 Prévision indicative 2025 Prévision indicative 2026				
7 - Dépenses d'opérations financières	217 111 952 287 122 390 66 088 415		217 111 952 287 122 390 66 088 415	
Totaux	217 111 952 287 122 390 66 088 415		217 111 952 287 122 390 66 088 415	

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE ET CATÉGORIE POUR 2023 ET 2024

Titre / Catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertures	FdC et AdP attendus	Ouvertures	FdC et AdP attendus
LFI 2023 PLF 2024				
7 – Dépenses d'opérations financières	217 111 952 287 122 390		217 111 952 287 122 390	
71 – Prêts et avances	217 111 952 287 122 390		217 111 952 287 122 390	
Totaux	217 111 952 287 122 390		217 111 952 287 122 390	

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 résultant de l'exécution d'accords conclus avec les gouvernements étrangers et portant consolidation des dettes de leur pays envers la France	0	287 122 390	287 122 390	0	287 122 390	287 122 390
Total	0	287 122 390	287 122 390	0	287 122 390	287 122 390

Le programme 852 est une composante de la politique transversale d'APD de la France. Il permet d'octroyer des restructurations de dette aux pays en développement qui rencontrent des difficultés pour honorer leurs engagements financiers et/ou dont l'endettement n'est plus viable. En redonnant des marges de manœuvre financières aux pays en difficulté, le programme contribue au rétablissement de la stabilité macroéconomique de ces pays et à la mise en place des conditions de la croissance.

Les crédits du programme 852 correspondent aux opérations de refinancement qui permettent de mettre en œuvre les traitements de dette accordés par la France, généralement dans le cadre du Club de Paris. Un refinancement consiste à octroyer un nouveau prêt aux conditions conclues dans l'accord de restructuration — nouvelle maturité, nouvel échéancier, avec éventuellement une période de grâce et un nouveau taux d'intérêt. Ce nouveau prêt permet à l'État français de racheter (et ainsi d'éteindre) la créance qui était portée initialement par un opérateur ou prestataire, que ce soit l'AFD (prêts de développement), BPI AE (prêts d'aide liée, dits prêts du Trésor), la Banque de France (prêts issus d'une précédente restructuration). La Banque de France est chargée de gérer ces créances pour le compte de l'État.

Les recettes associées au programme sont constituées des remboursements en capital qui sont effectués par les pays emprunteurs. Les remboursements en intérêts sont enregistrés au budget général de l'État.

Lorsque le traitement conduit à des annulations de créances, **(i)** soit des crédits budgétaires sont inscrits au programme 110 pour indemniser l'AFD de ses créances, **(ii)** soit la créance est apurée en loi de règlement, pour les prêts du Trésor (programme 851) ou les créances déjà refinancées sur le programme 852.

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

Programme n° Justification au premier euro
852

Dépenses pluriannuelles

ÉCHÉANCIER DES CRÉDITS DE PAIEMENT (HORS TITRE 2)

ESTIMATION DES RESTES À PAYER AU 31/12/2023

Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2022 (RAP 2022)	Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2022 y.c. travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2022	AE (LFI + LFR + Décret d'avance) 2023 + Reports 2022 vers 2023 + Prévision de FdC et AdP	CP (LFI + LFR + Décret d'avance) 2023 + Reports 2022 vers 2023 + Prévision de FdC et AdP	Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2023
0	0	217 111 952	217 111 952	0

ÉCHÉANCIER DES CP À OUVRIR

AE	CP 2024	CP 2025	CP 2026	CP au-delà de 2026
Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2023	CP demandés sur AE antérieures à 2024 CP PLF CP FdC et AdP	Estimation des CP 2025 sur AE antérieures à 2024	Estimation des CP 2026 sur AE antérieures à 2024	Estimation des CP au-delà de 2026 sur AE antérieures à 2024
0	0 0	0	0	0
AE nouvelles pour 2024 AE PLF AE FdC et AdP	CP demandés sur AE nouvelles en 2024 CP PLF CP FdC et AdP	Estimation des CP 2025 sur AE nouvelles en 2024	Estimation des CP 2026 sur AE nouvelles en 2024	Estimation des CP au-delà de 2026 sur AE nouvelles en 2024
287 122 390 0	287 122 390 0	0	0	0
Totaux	287 122 390	0	0	0

CLÉS D'OUVERTURE DES CRÉDITS DE PAIEMENT SUR AE 2024

CP 2024 demandés sur AE nouvelles en 2024 / AE 2024	CP 2025 sur AE nouvelles en 2024 / AE 2024	CP 2026 sur AE nouvelles en 2024 / AE 2024	CP au-delà de 2026 sur AE nouvelles en 2024 / AE 2024
100,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %

Justification par action

ACTION (100,0 %)

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

	Titre 2	Hors titre 2	Total	FdC et AdP attendus
Autorisations d'engagement	0	287 122 390	287 122 390	0
Crédits de paiement	0	287 122 390	287 122 390	0

Dans la grande majorité des cas, les traitements de dette mis en œuvre par la France sont négociés et décidés dans le cadre du Club de Paris, qui est un groupe informel de 22 pays créanciers. Pour être mises en œuvre, les termes des restructurations décidés en Club de Paris sont transcrits par chaque pays membre dans des accord bilatéraux.

Ces traitements conduisent à des opérations de refinancement qui consistent à racheter le ou les ancien(s) prêt(s) qui entrent dans le champ de la restructuration au moyen d'un prêt nouveau accordé aux conditions négociées en Club de Paris. Les prêts nouveaux ainsi octroyés constituent les dépenses relatives à la présente action.

Les prévisions de dépenses sont établies à partir des hypothèses de traitements susceptibles d'être conclus à court terme dans le cadre du Club de Paris. Elles peuvent néanmoins évoluer en fonction de la situation économique et politique des pays débiteurs concernés.

ÉLÉMENTS DE LA DÉPENSE PAR NATURE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Dépenses d'opérations financières	287 122 390	287 122 390
Prêts et avances	287 122 390	287 122 390
Total	287 122 390	287 122 390

Les montants d'AE et de CP pour 2024 correspondent pour l'essentiel aux hypothèses actuelles de restructuration de dette qui pourraient être accordées par la France, dans le cadre de traitements en Club de Paris.

Cette prévision pour 2024 prend en compte la poursuite de l'opération de refinancement suite au traitement de flux accordé au Suriname en 2022 — troisième et dernière année après 2022 et 2023. Elle table par ailleurs sur la poursuite des refinancements si des traitements de flux étaient accordés en 2023 à la Zambie, au Ghana et à l'Éthiopie (nouvelles opérations pluriannuelles sur 2023-2025). Enfin, elle table également sur la conclusion d'un accord avec le Sri Lanka en 2024, pour un traitement de stock (refinancement réalisé en une fois contrairement aux traitements de flux).

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

Programme	n°	Justification au premier euro
852		