



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Rapport annuel de performances

Annexe au projet de loi de règlement du budget
et d'approbation des comptes pour 2023

PROGRAMME 852
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

Bertrand DUMONT

Directeur général du Trésor

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

Précisions sur le changement de responsable du programme

Décret du 12 janvier 2024 portant nomination d'un directeur général à l'administration centrale du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique - M. DUMONT (Bertrand) - JORF n° 0010 du 13 janvier 2024

Résumé du bilan stratégique du programme 852

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 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 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 (PPTE). L'initiative PPTE 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 PPTE 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, 37 ont atteint le point d'achèvement (c'est-à-dire qu'ils ont mené le processus à son terme), dont la Somalie en décembre 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 PPTE, sont traités conformément à l'approche 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 soutenabilité 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 en deux temps (pour les pays rencontrant des problèmes de solvabilité) : flux puis stock. Le dernier traitement de dette accordé par le Club de Paris selon les termes d'Évian l'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.

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. Le Cadre commun pour les traitements de dette au-delà de l'ISSD (ou Cadre commun) a été adopté par les membres du Club de Paris et du G20 en novembre 2020, afin de répondre aux problèmes de soutenabilité de la dette de ces pays. Le Cadre commun vise à instaurer un nouveau modèle de restructuration des dettes, en incluant les pays du G20 non membres du Club de Paris et les créanciers privés, qui détiennent une part croissante des créances des PFR. À ce stade, quatre 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 ;
- Pour la Zambie, un accord de principe sur les grands paramètres du traitement a été trouvé au mois de juin 2023, mais la négociation de l'accord multilatéral définitif, premier du Cadre commun, et sur lequel sera fondé l'accord bilatéral, a pris un certain temps. L'accord multilatéral entre la Zambie et ses créanciers publics bilatéraux a été signé en février. La négociation de l'accord bilatéral entre la France et la Zambie commencera début mars ;
- Pour le Ghana, un accord de principe sur les grands paramètres du traitement a été trouvé début 2024 et la négociation de l'accord multilatéral est en cours ;
- S'agissant de l'Éthiopie, le pays n'a à ce jour toujours pas trouvé d'accord avec le FMI pour la mise en œuvre d'un programme de financement pluriannuel (*staff level agreement*). Les créanciers publics bilatéraux ne sont donc pas en mesure de commencer à négocier le traitement (principe de conditionnalité du traitement au programme FMI, principe du Club de Paris repris par le Cadre commun).

L'enjeu pour le Club de Paris et les créanciers du G20 va désormais consister à accélérer la mise en œuvre du Cadre commun, pour traduire en restructurations concrètes 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. En dehors du Cadre commun, les discussions relatives au traitement du Sri Lanka ont aussi pris plus de temps que prévu et l'accord technique n'est intervenu qu'au mois d'octobre 2023, pour un traitement de stock — avec l'Inde, mais sans la Chine qui a préféré accorder un traitement en dehors de l'enceinte de coordination *ad hoc* créée pour l'occasion —, la Chine n'y étant pas engagée au titre du Cadre commun, qui est réservé aux pays à faible revenu éligibles. Les délais de finalisation et de mise en œuvre de l'accord multilatéral devraient permettre de réaliser l'opération de refinancement liée à cette restructuration en 2024.

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	2021 Réalisation	2022 Réalisation	2023 Cible	2023 Réalisation	Atteinte de la cible	2024 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)	%	50	46	50	50	cible atteinte	46

Commentaires techniques

Source des données :

La viabilité de la dette des pays considérés est évaluée dans les analyses de viabilité de la dette (AVD / DSA) réalisées par le Fonds monétaire international (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.

ANALYSE DES RÉSULTATS

Fin 2023 (analyses de viabilité de la dette mise à jour au 30 novembre), l'indicateur a atteint 50 %. Cette amélioration s'explique par le passage de la Mauritanie d'une situation de risque élevé de surendettement à une situation de risque modéré. Par ailleurs, le Ghana est désormais en situation de surendettement (auparavant en risque élevé), tandis que le Mozambique et le Tchad ont fait le chemin inverse. À court terme, le principal facteur à l'origine de cette situation difficile est l'environnement économique international, avec la succession de chocs multiples (crise sanitaire, guerre en Ukraine, ainsi que pour certains, des événements climatiques extrêmes). Ces derniers ont occasionné une forte inflation, et en réponse une augmentation des taux d'intérêt, conduisant à une augmentation des besoins de financement publics (augmentation du service de la dette) et externe (pour les pays importateurs nets) et une appréciation du dollar vis-à-vis des monnaies moins fortes, dans un contexte de croissance molle.

D'un point de vue général, parmi la trentaine de pays ayant bénéficié de l'initiative PPTE, la moitié sont aujourd'hui retombés en risque élevé ou en situation de surendettement. Ceci signifie que le FMI considère que ces pays ont entre 15 et 25 % de chance d'être confronté à un problème de liquidité ou de solvabilité dans les cinq prochaines années. À plus long terme, cette dégradation de l'endettement souverain des pays à faible revenu est due à des facteurs conjoncturels (telle que la crise financière de 2007-2008), 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-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 et d'appétit pour le risque sur la dernière décennie) et de 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 ».

L'environnement économique international reste difficile et incertain, mais il est possible que les vulnérabilités sur la dette souveraine des pays les plus pauvres s'estompent à court terme. D'une part, le cycle d'augmentation des taux d'intérêt pour combattre l'inflation semble avoir atteint son point haut — ce qui a permis à des pays d'Afrique subsaharienne de procéder de nouveau à des émissions obligataires qui s'étaient arrêtées depuis début 2022 : Côte d'Ivoire, Bénin et Kenya. D'autre part, les traitements de la Zambie et du Ghana devraient être reflétés dans les prochaines analyses de viabilité de la dette du FMI et de la Banque mondiale, qui est la source pour calculer l'indicateur.

Présentation des crédits

2023 / PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS OUVERTS ET DES CRÉDITS CONSOMMÉS

2023 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 7	Total	Total y.c. FdC et AdP prévus en LFI
	Dépenses d'opérations financières		
	Prévision LFI 2023 Consommation 2023		
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 3 415 589	217 111 952 3 415 589	217 111 952
Total des AE prévues en LFI	217 111 952	217 111 952	217 111 952
Ouvertures / annulations par FdC et AdP			
Ouvertures / annulations hors FdC et AdP	-116 202 770	-116 202 770	
Total des AE ouvertes	100 909 182	100 909 182	
Total des AE consommées	3 415 589	3 415 589	

2023 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 7	Total	Total y.c. FdC et AdP prévus en LFI
	Dépenses d'opérations financières		
	Prévision LFI 2023 Consommation 2023		
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 3 415 589	217 111 952 3 415 589	217 111 952
Total des CP prévus en LFI	217 111 952	217 111 952	217 111 952
Ouvertures / annulations par FdC et AdP			
Ouvertures / annulations hors FdC et AdP	-116 202 770	-116 202 770	
Total des CP ouverts	100 909 182	100 909 182	
Total des CP consommés	3 415 589	3 415 589	

2022 / PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS VOTÉS (LFI) ET DES CRÉDITS CONSOMMÉS

2022 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 7	Total	Total
	Dépenses d'opérations financières	hors FdC et AdP prévus en LFI	y.c. FdC et AdP
	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	224 028 997 10 931 903
Total des AE prévues en LFI	224 028 997	224 028 997	224 028 997
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	Total	Total
	Dépenses d'opérations financières	hors FdC et AdP prévus en LFI	y.c. FdC et AdP
	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	224 028 997 10 931 903
Total des CP prévus en LFI	224 028 997	224 028 997	224 028 997
Total des CP consommés	10 931 903		10 931 903

PRÉSENTATION PAR TITRE ET CATÉGORIE DES CRÉDITS CONSOMMÉS

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Consommées* en 2022	Ouvertes en 2023	Consommées* en 2023	Consommés* en 2022	Ouverts en 2023	Consommés* en 2023
Titre 7 – Dépenses d'opérations financières	10 931 903	217 111 952	3 415 589	10 931 903	217 111 952	3 415 589
Prêts et avances	10 931 903	217 111 952	3 415 589	10 931 903	217 111 952	3 415 589
Total hors FdC et AdP		217 111 952			217 111 952	
Ouvertures et annulations* hors titre 2		-116 202 770			-116 202 770	
Total*	10 931 903	100 909 182	3 415 589	10 931 903	100 909 182	3 415 589

* 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
30/11/2023						116 202 770		116 202 770
Total						116 202 770		116 202 770

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						116 202 770		116 202 770

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		217 111 952 3 415 589	217 111 952 3 415 589		217 111 952 3 415 589	217 111 952 3 415 589
Total des crédits prévus en LFI *	0	217 111 952	217 111 952	0	217 111 952	217 111 952
Ouvertures / annulations y.c. FdC et AdP		-116 202 770	-116 202 770		-116 202 770	-116 202 770
Total des crédits ouverts	0	100 909 182	100 909 182	0	100 909 182	100 909 182
Total des crédits consommés	0	3 415 589	3 415 589	0	3 415 589	3 415 589
Crédits ouverts - crédits consommés		+97 493 593	+97 493 593		+97 493 593	+97 493 593

* 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	217 111 952	217 111 952	0	217 111 952	217 111 952
Amendements	0	0	0	0	0	0
LFI	0	217 111 952	217 111 952	0	217 111 952	217 111 952

JUSTIFICATION DES MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES ET DES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES

La prévision des dépenses ayant été revue à la baisse, la loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023 a annulé 116,2 M€ en AE et CP.

Dépenses pluriannuelles

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

AE 2023	CP 2023
AE ouvertes en 2023 * (E1) 100 909 182	CP ouverts en 2023 * (P1) 100 909 182
AE engagées en 2023 (E2) 3 415 589	CP consommés en 2023 (P2) 3 415 589
AE affectées non engagées au 31/12/2023 (E3) 0	dont CP consommés en 2023 sur engagements antérieurs à 2023 (P3 = P2 - P4) 3 415 589
AE non affectées non engagées au 31/12/2023 (E4 = E1 - E2 - E3) 97 493 593	dont CP consommés en 2023 sur engagements 2023 (P4) 0

RESTES À PAYER

Engagements ≤ 2022 non couverts par des paiements au 31/12/2022 brut (R1) 0				
Travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2022 (R2) 0				
Engagements ≤ 2022 non couverts par des paiements au 31/12/2022 net (R3 = R1 + R2) 0	-	CP consommés en 2023 sur engagements antérieurs à 2023 (P3 = P2 - P4) 3 415 589	=	Engagements ≤ 2022 non couverts par des paiements au 31/12/2023 (R4 = R3 - P3) -3 415 589
AE engagées en 2023 (E2) 3 415 589	-	CP consommés en 2023 sur engagements 2023 (P4) 0	=	Engagements 2023 non couverts par des paiements au 31/12/2023 (R5 = E2 - P4) 3 415 589
				Engagements non couverts par des paiements au 31/12/2023 (R6 = R4 + R5) 0
				Estimation des CP 2024 sur engagements non couverts au 31/12/2023 (P5) 0
				Estimation du montant maximal des CP nécessaires après 2024 pour couvrir les engagements non couverts au 31/12/2023 (P6 = R6 - P5) 0

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

* LFI 2023 + reports 2022 + mouvements réglementaires + FdC + AdP + fongibilité asymétrique + LFR

*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		217 111 952 3 415 589	217 111 952 3 415 589		217 111 952 3 415 589	217 111 952 3 415 589

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	217 111 952	3 415 589	217 111 952	3 415 589
Prêts et avances	217 111 952	3 415 589	217 111 952	3 415 589
Total	217 111 952	3 415 589	217 111 952	3 415 589

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

Le montant de 3,42 M€ en dépenses sur le programme 852 correspond aux opérations de refinancement qui se sont poursuivies, à la suite du traitement de dette accordé au Suriname en 2022.

L'écart entre le montant des dépenses prévu dans la LFI 2023 et le solde exécuté provient, d'une part, du fait de négociations plus compliquées qu'anticipé 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 concernant l'Éthiopie et la Zambie ; d'autre part, en dehors du Cadre commun, le traitement du Sri Lanka n'a pas avancé au rythme anticipé. Ces délais s'expliquent par des méthodes de travail nouvelles avec les créanciers non Club de Paris. Par ailleurs, le traitement de la dette du Zimbabwe a été reporté *sine die* en l'absence de progrès dans les négociations entre les institutions financières internationales et les autorités.