



**GOVERNEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# Projet annuel de performances

Annexe au projet de loi de finances pour 2025

**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**

---

MINISTRE CONCERNÉ : ANTOINE ARMAND, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

## Présentation stratégique du projet 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

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, 37 ont atteint le point d'achèvement dont la Somalie le 13 mars 2024, c'est-à-dire qu'ils ont mené le processus à son terme. 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<sup>er</sup> 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. Un accord a été conclu avec engagement de traiter la dette à l'avenir si nécessaire. Les paramètres principaux d'un accord de restructuration pour la Zambie ont été agréés en juin 2023, et la négociation de l'accord multilatéral définitif s'est conclue en octobre 2023. Pour le Ghana, un accord de principe sur les grands paramètres du traitement a été trouvé en janvier 2024 et l'accord multilatéral a été conclu le 11 juin 2024. S'agissant de l'Éthiopie, une suspension des paiements a été octroyée en amont de l'accord technique avec le FMI pour la mise en œuvre d'un programme de financement pluriannuel (*Staff level agreement*, non publié à la date de la rédaction - juillet 2024). Les créanciers publics bilatéraux se tiennent prêts à négocier le traitement (principe de conditionnalité du traitement au programme FMI, principe du Club de Paris repris par le Cadre commun). L'enjeu plus généralement est désormais de capitaliser sur les premiers succès du cadre commun et d'accélérer sa mise en œuvre. 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, comme ce fut le cas pour le Sri Lanka. L'accord technique est intervenu au mois d'octobre 2023 pour un traitement de stock et a été finalisé entre les autorités sri lankaises avec le groupe des créanciers publics (Club de Paris, Hongrie et Inde) d'une part et la Chine d'autre part en marge du Forum de Paris en juin 2024. L'opération de refinancement liée à cette restructuration devrait potentiellement pouvoir être réalisée d'ici la fin de l'année 2024, comme celle pour le traitement de flux du Ghana qui interviendra en 2025.

## 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

L'initiative Pays pauvres très endettés (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	2022	2023	2024 (Cible PAP 2024)	2025 (Cible)	2026 (Cible)	2027 (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	%	46	50	46	50	50	50

#### 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.

## JUSTIFICATION DES CIBLES

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 confrontés 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 les crises financières de 2007-2008 ou sanitaires de 2020 et leurs conséquences), 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 principalement), 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 ré-endettement 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 en devises qui s'étaient arrêtées depuis début 2022 – Côte d'Ivoire, Bénin et Kenya. Le Sénégal a aussi pu se refinancer sur le marché extérieur. 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, des taxes affectées et des dépenses fiscales

### PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR ACTION ET TITRE POUR 2024 ET 2025

#### AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Action / Sous-action	LFI 2024 PLF 2025	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	FdC et AdP attendus
01 – Prêts résultant de l'exécution d'accords conclus avec les gouvernements étrangers et portant consolidation des dettes de leur pays envers la France		287 122 390 64 884 785	0 0
<b>Totaux</b>		<b>287 122 390</b> <b>64 884 785</b>	<b>0</b> <b>0</b>

#### CRÉDITS DE PAIEMENTS

Action / Sous-action	LFI 2024 PLF 2025	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	FdC et AdP attendus
01 – Prêts résultant de l'exécution d'accords conclus avec les gouvernements étrangers et portant consolidation des dettes de leur pays envers la France		287 122 390 64 884 785	0 0
<b>Totaux</b>		<b>287 122 390</b> <b>64 884 785</b>	<b>0</b> <b>0</b>

## PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE POUR 2024, 2025, 2026 ET 2027

Titre	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertures	FdC et AdP attendus	Ouvertures	FdC et AdP attendus
LFI 2024 PLF 2025 Prévision indicative 2026 Prévision indicative 2027				
7 - Dépenses d'opérations financières	287 122 390 64 884 785 39 067 339 34 374 126		287 122 390 64 884 785 39 067 339 34 374 126	
<b>Totaux</b>	<b>287 122 390</b> <b>64 884 785</b> <b>39 067 339</b> <b>34 374 126</b>		<b>287 122 390</b> <b>64 884 785</b> <b>39 067 339</b> <b>34 374 126</b>	

## PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE ET CATÉGORIE POUR 2024 ET 2025

Titre / Catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertures	FdC et AdP attendus	Ouvertures	FdC et AdP attendus
LFI 2024 PLF 2025				
7 – Dépenses d'opérations financières	287 122 390 64 884 785		287 122 390 64 884 785	
71 – Prêts et avances	287 122 390 64 884 785		287 122 390 64 884 785	
<b>Totaux</b>	<b>287 122 390</b> <b>64 884 785</b>		<b>287 122 390</b> <b>64 884 785</b>	



## 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	64 884 785	64 884 785	0	64 884 785	64 884 785
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>64 884 785</b>	<b>64 884 785</b>	<b>0</b>	<b>64 884 785</b>	<b>64 884 785</b>

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.

## Dépenses pluriannuelles

### ÉCHÉANCIER DES CRÉDITS DE PAIEMENT (HORS TITRE 2)

#### ESTIMATION DES RESTES À PAYER AU 31/12/2024

Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2023 (RAP 2023)	Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2023 y.c. travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2023	AE (LFI + LFR + Décret d'avance + Décret d'annulation) 2024 + Reports 2023 vers 2024 + Prévision de FdC et AdP	CP (LFI + LFR + Décret d'avance + Décret d'annulation) 2024 + Reports 2023 vers 2024 + Prévision de FdC et AdP	Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2024
0	0	287 122 390	287 122 390	0

#### ÉCHÉANCIER DES CP À OUVRIR

AE	CP 2025	CP 2026	CP 2027	CP au-delà de 2027
Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2024	CP demandés sur AE antérieures à 2025 CP PLF CP FdC et AdP	Estimation des CP 2026 sur AE antérieures à 2025	Estimation des CP 2027 sur AE antérieures à 2025	Estimation des CP au-delà de 2027 sur AE antérieures à 2025
0	0 0	0	0	0
AE nouvelles pour 2025 AE PLF AE FdC et AdP	CP demandés sur AE nouvelles en 2025 CP PLF CP FdC et AdP	Estimation des CP 2026 sur AE nouvelles en 2025	Estimation des CP 2027 sur AE nouvelles en 2025	Estimation des CP au-delà de 2027 sur AE nouvelles en 2025
64 884 785 0	64 884 785 0	0	0	0
<b>Totaux</b>	<b>64 884 785</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

#### CLÉS D'OUVERTURE DES CRÉDITS DE PAIEMENT SUR AE 2025

CP 2025 demandés sur AE nouvelles en 2025 / AE 2025	CP 2026 sur AE nouvelles en 2025 / AE 2025	CP 2027 sur AE nouvelles en 2025 / AE 2025	CP au-delà de 2027 sur AE nouvelles en 2025 / AE 2025
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 et catégorie	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	FdC et Adp attendus (AE)	FdC et Adp attendus (CP)
<b>Hors titre 2</b>	<b>64 884 785</b>	<b>64 884 785</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Dépenses d'opérations financières	64 884 785	64 884 785	0	0
Prêts et avances	64 884 785	64 884 785	0	0
<b>Total</b>	<b>64 884 785</b>	<b>64 884 785</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

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.

Les montants d'AE et de CP pour 2025 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.

La prévision pour 2025 comprend la poursuite du refinancement au titre du Cadre commun du traitement de flux accordé au Ghana. Concernant l'Éthiopie (au titre du Cadre commun), le traitement de dette reporté de 2023 à 2025 est conditionné à un accord technique avec les services du FMI pour un programme de financement pluriannuel (cf. supra, la publication d'un accord est imminente à la date de rédaction). Sans accord au FMI ni publication de l'analyse de la viabilité de la dette correspondante, il n'est pas encore possible de savoir si le traitement nécessaire sera en flux ou en stock.