

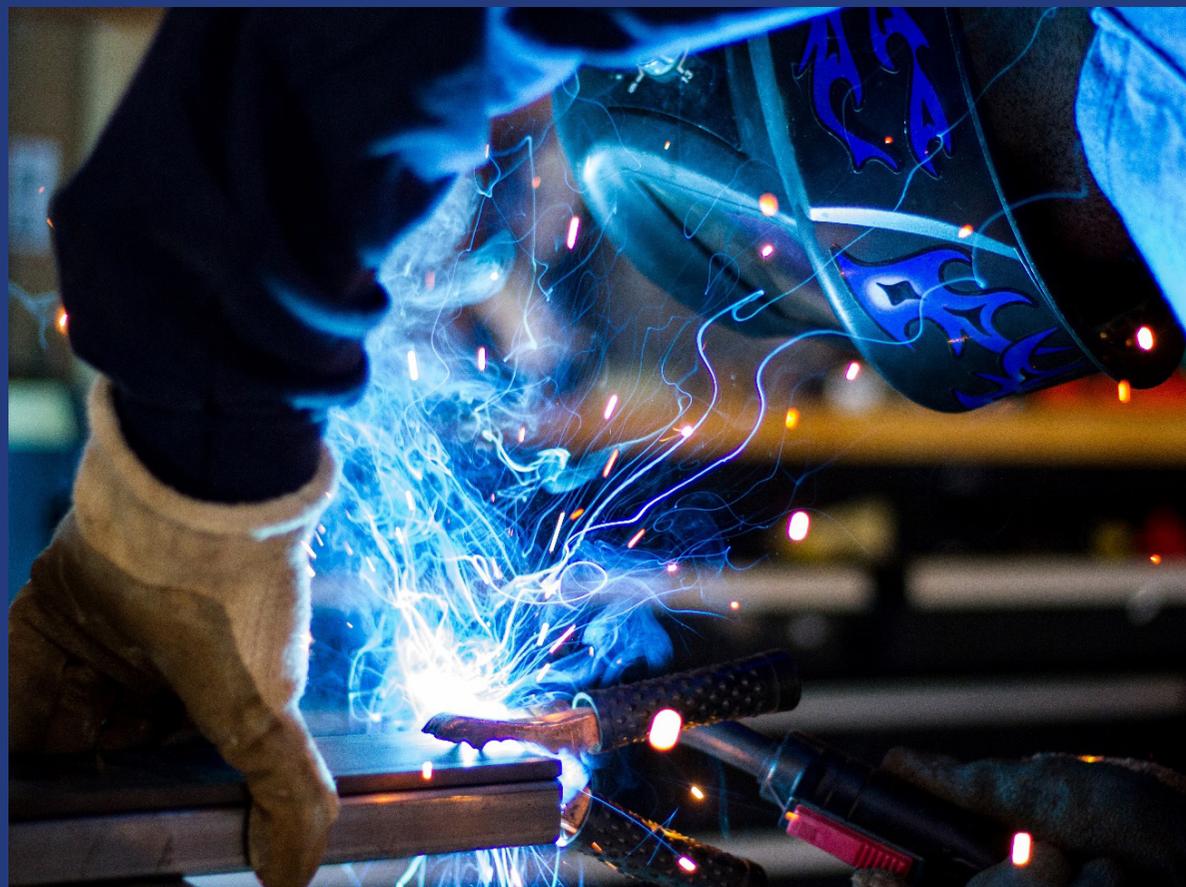


MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction générale
du Trésor

Évaluation de l'instrument prêt du Trésor et de ses retombées économiques (2005-2020) pour la direction du Trésor



2020

Conception et rédaction

Direction générale du Trésor

Équipe d'évaluation

Evaluation réalisée par Pluricité
pour la direction générale du Trésor :

Alix de SAINT-ALBIN

Blandine FAIVRE

Nicolas SUBILEAU

Aude DEFASY

Adrien ZEMOUR

Christophe JAQUEMAIN

Rapport remis en mai 2021

Graphisme

Secrétariat général

Sircom

Crédit photo

©

juillet 2021

Sommaire

Avant-propos	3
Partie 1.	
Evaluation de l'instrument Prêt du Trésor et de ses retombées économiques (2005-2020)	5
Evaluation of the Treasury loan instrument and its economic returns (2005-2020)	35
Partie 2.	
Réponses aux recommandations	67
Partie 3.	
Composition du groupe de référence	77

Avertissement

Les évaluations publiées par le ministère de l'Économie et des Finances et de la Relance ont pour objectif de rendre compte des activités d'aide au développement avec impartialité et d'améliorer leur efficacité. Ces évaluations sont conduites conformément aux principes du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques et dans le respect de la Charte de la Société française de l'évaluation. Les appréciations, observations et recommandations exprimées dans la présente évaluation le sont sous la seule responsabilité des consultants qui l'ont réalisée et ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel du ministère.

Avant-Propos

La Direction générale du Trésor a lancé, au printemps 2020, une évaluation de l'instrument Prêt du Trésor et de ses retombées économiques de 2005 à 2020. Le Prêt du Trésor est un prêt d'Etat à Etat (prêt souverain), géré par la Direction générale du Trésor dans le cadre du programme budgétaire 851 «*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*». Il répond à un double objectif de soutien des entreprises françaises à l'international et d'aide publique au développement. Dans le lexique de l'aide au développement, il s'agit d'une aide dite «*liée*», car octroyée seulement si des entreprises françaises sont contractées. Ces prêts sont accordés par l'Etat français auprès d'un Etat étranger, pour le financement d'une opération de grande envergure réalisée par des entreprises françaises.

Les opérations soutenues sont diverses et révèlent les forces industrielles françaises : projets de réseaux d'eau, de chemins de fer, d'infrastructures aéroportuaires, équipements de haute technologie, etc. Le prêt est assorti d'une condition : l'essentiel de la production doit être réalisé en France. Ce principe est traduit par le concept de «*part française*» qui détermine précisément la part de chaîne de valeur réalisée en France.

L'objectif de cette évaluation, menée par le cabinet Pluricité, était de s'assurer de l'efficacité des prêts du Trésor, d'analyser les retombées économiques sur la période 2005 – 2020, soit 15 ans d'exercice du prêt concessionnel et 5 années de prêt direct, et de renforcer les pratiques actuelles d'instruction et de suivi de ces prêts. La valeur ajoutée de cette évaluation est d'avoir réussi à conjuguer, malgré le contexte de crise sanitaire, une approche quantitative reposant sur l'analyse d'une soixantaine de protocoles de prêts et une approche qualitative basée notamment sur des entretiens avec les entreprises bénéficiaires. Ces deux approches, très complémentaires, ont permis d'aboutir à des résultats chiffrés et des clés de compréhension de ces résultats, essentiels à l'apprentissage et l'aide à la décision.

L'évaluation met en évidence que l'instrument Prêt du Trésor est toujours déterminant dans l'obtention des contrats financés et génère des retombées économiques importantes. En 16 ans et 63 protocoles, les prêts du Trésor ont permis d'engager 2,6 milliards d'euros de prêts assurant 1,86 milliards d'euros de contrats pour des productions réalisées en France. Sur les 63 protocoles étudiés, plus de 100 contrats ultérieurs représentant près de 3 milliards d'euros ont été générés grâce à l'instrument. En moyenne sur la période considérée, 1 euro de «*prêts sur contrats imputés*» a généré un 1,08 euro de retombées pour les entreprises françaises et 1 euro d'élément don a généré 1,8 euro de contrats pour des entreprises françaises. En termes d'emplois, il est estimé que les prêts du Trésor ont soutenu des opérations contribuant directement à créer ou maintenir environ 9 000 emplois équivalents temps plein (ETP) en France.

L'évaluation souligne, en outre, que le Prêt du Trésor fonctionne en logique d'opportunité, et recommande de conserver la plasticité de l'instrument qui n'est pas équipé pour tendre vers les objectifs communs de la politique de développement française ou de la politique de soutien à l'export.

Les constats de l'évaluation sont globalement positifs, et les recommandations formulées visent à améliorer un dispositif qui fonctionne déjà bien. Reste notamment à améliorer progressivement la prise en compte des enjeux environnementaux des projets, dans le sillage de l'accord de Paris sur le climat signé en 2015, afin que l'instrument Prêt du Trésor puisse évoluer avec son temps et avec les orientations stratégiques portées par la France.

Nathalie GEORGES

Sous-directrice en charge des politiques macroéconomiques
à la Direction générale du Trésor
Présidente du Comité de pilotage de l'évaluation

PARTIE 1

ÉVALUATION DE L'INSTRUMENT PRÊT DU TRÉSOR ET DE SES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES (2005-2020)

Évaluation réalisée par Pluricité
pour la direction générale du Trésor

L'instrument prêt du Trésor de 2005 à 2020

PRÉSENTATION DE L'INSTRUMENT

Les prêts du Trésor sont des prêts d'État à État (prêts souverains) gérés par la DG Trésor dans le cadre du programme 851 « 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 ». **Ils répondent à un double objectif de soutien des entreprises françaises à l'international et d'aide publique au développement (APD).** Dans le lexique de l'aide au développement, il s'agit d'une aide dite « *liée* », car octroyée seulement si des entreprises françaises sont contractées.

Ces prêts sont accordés par l'Etat français auprès d'un Etat étranger, pour le financement d'une opération de grande envergure réalisée par des entreprises françaises. Les opérations soutenues sont diverses et révèlent les forces industrielles françaises : projets de réseaux d'eau, de chemins de fer, d'infrastructures aéroportuaires, équipements de haute technologie, etc. Le prêt est assorti d'une condition : l'essentiel de la production doit être réalisé en France. Ce principe est traduit par le concept de « *part française* » qui détermine précisément la part de chaîne de valeur réalisée en France.

Ces prêts ne sont accordés qu'à des pays en voie de développement figurant sur une liste régulièrement mise à jour. Existant sous des formes et appellations diverses depuis plus de 60 ans, l'instrument a fait l'objet d'une première réforme en 1996, avec la transformation sous le nom de « **Réserve Pays émergents (RPE)** ».

Ces prêts « *RPE* » présentent des conditions très avantageuses pour l'Etat emprunteur, grâce aux taux bas pratiqués et des maturités longues. Ces avantages sont une aide financière, au-delà de ce qu'une offre de financement privée pourrait apporter : c'est la partie « *concessionnelle* » du prêt. Le montant de l'avantage financier est désigné sous le terme « *d'élément-don* ».

Plusieurs pays utilisent des instruments similaires. Au niveau international, un arrangement non contraignant (Arrangement OCDE) a été signé en 1978 pour assurer une concurrence non faussée entre exportateurs¹.

En 2015, une nouvelle réforme a transformé cet outil désormais nommé « *prêt du Trésor* » et disposant de deux formes :

- Le « **prêt concessionnel** » qui reprend les caractéristiques de l'ex-RPE et constitue le principal outil de financement concessionnel bonifié et lié de l'État français. Conditionné à une **part française minimum de 70 % et présentant un minimum de 35 % d'équivalent don**, il permet de promouvoir le savoir-faire et l'expertise française à l'export tout en permettant à une entreprise

1 – L'Australie, le Canada, l'Union européenne, la Corée du Sud, les États-Unis, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la Suisse et la Turquie participent aujourd'hui à l'arrangement. La Chine, la Corée du Sud et la Russie n'en sont pas signataires.

d'acquérir ou consolider ses références et parts de marché dans un pays en développement. Les prêts concessionnels du Trésor peuvent financer jusqu'à **100 % du montant du projet** et sont accessibles dans une trentaine de pays.

- Le **prêt direct, outil de financement non concessionnel lié**, conditionné à **50 % de part française** qui permet de financer jusqu'à **85 % du contrat à l'export objet du protocole financier** (montants supérieurs à 10 millions d'euros). Si les taux ne sont pas bonifiés et ces prêts non comptabilisés dans l'aide publique au développement, ils présentent toutefois des conditions financières avantageuses sans marge bancaire. Ce prêt est éligible dans une centaine de pays, et dirigé essentiellement vers les pays les moins avancés et pays à revenu intermédiaire.

En 2018, le gouvernement a annoncé le doublement de l'enveloppe des prêts du Trésor d'environ 300 à 600 millions d'euros par an, avec un seuil maximum de 200 millions d'euros pour les prêts concessionnels (fongibilité asymétrique, les 400 millions d'euros dédiés aux prêts directs pouvant être dépassés si besoin en utilisant une partie des 200 millions d'euros consacrés aux prêts concessionnels).

GOVERNANCE ET PILOTAGE DES PRÊTS DU TRÉSOR

Les prêts du Trésor sont gérés par la **Direction générale du Trésor** au travers de ses agents en administration centrale et son réseau de services économiques à l'étranger², et sont mis en œuvre sur le plan financier par Natixis pour le compte de l'État.

Le parcours d'un prêt du Trésor débute lors de l'identification d'un besoin au travers d'une demande d'un pays tiers, maître d'ouvrage local, ou d'une entreprise française, directement relayé auprès de la DG TRÉSOR en centrale ou auprès du service économique.

Il suit alors un parcours d'instruction selon un processus défini avec une soumission en deux étapes en « *Comité Aide-Projet* » impliquant plusieurs entités et opérateurs publics, avant d'être concrétisé au travers d'un accord gouvernemental (protocole) puis d'une convention financière d'application.

Le financement est ensuite mis en œuvre pour le compte de l'État par Natixis tout en étant suivi par la DG TRÉSOR à toutes les étapes de sa mise en œuvre : signature de contrat(s), imputation (terme officiel matérialisant la validation du contrat et son inscription dans le cadre du protocole financier permettant de déclencher les décaissements), réalisation des prestations, décaissements, et aléas de la vie du projet avec la signature éventuelle d'avenants, des extensions parfois nécessaires des dates limites du projet fixées par le protocole et la convention (tirage, imputation), et une clôture finale du projet qui permettra ensuite de procéder aux remboursements finaux du prêt par l'État tiers, toujours au travers de Natixis. La DG Trésor (FININTER³ et services économiques) est appelée à intervenir à différentes phases de l'instruction et l'exécution des projets.

2 – Services de la DG Trésor au sein des Ambassades

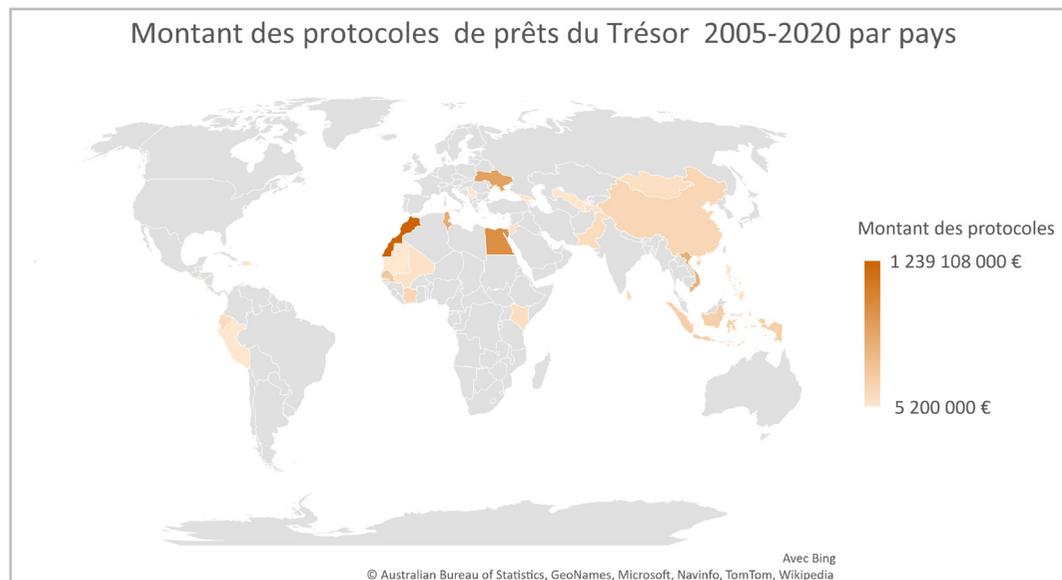
3 – Bureau Aide-projet en charge de la mise en œuvre des financements directs de la DGTresor, sous-direction du financement international des entreprises

BREF PANORAMA DES PRÊTS DU TRÉSOR 2005-2020

Durant cette période, 88 protocoles financiers ont été signés dans 29 pays, pour un montant total de 5,6 milliards d'euros, dont 4,1 milliards de prêts autorisés par la Direction générale du Trésor (DG TRÉSOR). Les montants des protocoles recensés sur la période 2005-2020 sont compris entre 1,3 et 625 millions d'euros. Le taux de décaissement global pour ces protocoles est de 81 %.

Les 88 protocoles octroyés sur la période 2005-2020 comptent 80 prêts concessionnels et 8 prêts directs signés depuis l'ouverture de la modalité non concessionnelle en 2015. En dehors des années exceptionnelles 2008 et 2009 marquées par la signature du protocole avec le Maroc pour la LGV Tanger-Kenitra et avec l'Égypte pour la phase 2 de la ligne 3 du métro du Caire, l'enveloppe annuelle des prêts sur contrats imputés ne dépasse pas les 200 millions d'euros.

L'analyse sur les 15 dernières années montre une très grande concentration des prêts. **Sur le plan géographique, l'Afrique du Nord et l'Asie concentrent 45 % des prêts octroyés en nombre et plus de 70 % en montant** (prêt sur contrat imputé – cf. lexique en infra). Plus précisément, 8 pays concentrent la moitié des prêts en nombre, correspondant à 75 % du total des prêts imputés : **Maroc, Égypte, Ukraine, Tunisie, Vietnam, Sénégal, Indonésie, et Chine**. **Les prêts du Trésor sont également fortement polarisés sur le plan sectoriel, dirigés en majorité vers le secteur ferroviaire et le secteur de l'Eau & Assainissement.**



**Figure 1. Source DGT et Natixis, Traitement Pluricité
(n=base complète de 88 prêts du Trésor 2005-2020)**

Sur le plan sectoriel, le secteur ferroviaire concentre presque un tiers des protocoles (31 %) et représente deux tiers (67 %) des protocoles octroyés en montant. Le second secteur est l'eau et l'assainissement avec 19 % des protocoles et 13 % en valeur. Pour tous les secteurs, le montant moyen oscille entre 10 et 20 millions d'euros, contre plus de 70 millions dans le secteur du transport ferroviaire¹.

Secteur	Nombre de protocoles	Proportion des protocoles	Somme (prêt sur contrat imputé)	Proportion en valeur
Transport ferroviaire	27	31 %	1 955 965 440 €	67 %
Eau & Assainissement	17	19 %	369 543 521 €	13%
Aéronautique et défense	10	11 %	156 205 000 €	5%
Observation de la terre	8	9 %	133 532 503 €	5%
Autres infrastructures et équipements	8	9 %	72 796 920 €	3%
Systèmes d'information et réseaux	5	6 %	66 044 861 €	2%
Santé	5	6 %	46 318 846 €	2%
Energie	3	3 %	45 588 417 €	2%
Ponts métalliques	2	2 %	35 835 538 €	1%
Services	3	3%	29 500 360 €	1%

**Figure 2. Source DGT et Natixis, traitements Pluricité
(n=88 prêts du Trésor 2005-2020).**

Lexique technique

Les prêts du Trésor sont un instrument financier assez complexe, qui obligent à distinguer plusieurs valeurs :

- Le **montant du protocole** est le montant maximal d'engagement de l'Etat français (via la DGT) auprès de l'Etat bénéficiaire. Il peut comporter une partie de prêt dit « **prêt autorisé** », et une partie d'assurance-crédit ('garanties export').
- Ensuite, la valeur précise du prêt est ajustée selon le montant du contrat commercial effectivement signé, et uniquement pour la part de ce contrat éligible au soutien par le prêt du Trésor. Cette valeur est désignée de « **prêt sur contrat imputé** » : c'est le montant le plus représentatif de ce qui sera effectivement prêté.

¹ – Même sans le protocole exceptionnel lié au TGV, la moyenne du secteur s'établi à 58 millions d'euros.

Méthode de l'évaluation des retombées économiques

OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

L'objectif de l'évaluation est d'analyser l'instrument financier «*prêt du Trésor*», et en premier lieu ses **retombées économiques sur la période 2005 – 2020**, soit 15 ans d'exercice du prêt concessionnel et 5 années de prêt direct.

Pour cela, l'évaluation réalise une revue systématique des prêts octroyés et mis en œuvre durant la période de référence, afin de «**tirer un bilan d'ensemble des retombées économiques de l'instrument et de renforcer les pratiques d'instruction et de suivi actuelles de l'instrument**».

Trois questions évaluatives ont été validées à l'issue de la phase de cadrage. Le cœur de l'étude cible l'effet de levier des prêts du Trésor et l'obtention de contrats ultérieurs (QE1).

Tableau 1. Questions évaluatives de l'étude

Questions
Question principale (QE1): Quel est l'effet de levier des prêts du Trésor sur l'obtention de contrats ultérieurs remportés par les entreprises françaises ?
QE2. Dans quelle mesure les prêts du Trésor confortent-ils les chances de succès des entreprises françaises dans les contrats internationaux visés ?
QE3. Dans quelle mesure les prêts du Trésor répondent-ils aux besoins exprimés par la politique de développement de la France et de sa politique de soutien à l'export ?

CALENDRIER ET MÉTHODE D'ENSEMBLE

L'évaluation débutée fin mai 2020 s'est organisée en 3 phases (cadrage, collecte et restitution) pour une remise du rapport final d'évaluation au premier trimestre 2021.

Elle s'est organisée autour de 6 outils d'analyse centraux :

- **La définition du périmètre des retombées économiques et ses modalités de calcul** puis la mise en place d'un modèle de calcul de l'effet de levier.
- La mise en place d'une démarche de **recherche systématique des contrats ultérieurs pour tous les protocoles compris dans la base d'étude**.
- La réalisation d'une dizaine d'**études de cas** permettant d'analyser plus en profondeur une série de protocoles et leurs retombées pour l'économie française.

- La réalisation d'une **enquête auprès des entreprises attributaires** (45 réponses sur 68).
- La réalisation d'une **enquête auprès des responsables de projets au sein de la DG TRÉSOR** (Services économiques et anciens membres de Fininter 2).
- La réalisation d'**entretiens complémentaires qualitatifs**, notamment auprès des entreprises multi attributaires, de principaux partenaires de la DG Trésor, et certains focus projets).

L'évaluation prévoyait initialement deux missions terrain au Maroc et au Sénégal, qui ont dû être annulées compte tenu de la pandémie mondiale. Ces missions ont été converties en un certain nombre d'entretiens en distanciel.

La liste des études de cas illustre bien la nature des opérations soutenues par les prêts du Trésor :

- *Chine 2006, secteur de la sécurité civile: fourniture de véhicules terrestres pour la lutte contre les incendies*
 - *Maroc 2008, secteur du transport ferroviaire: fourniture de 22 rames doubles pour le tramway de Rabat*
 - *Serbie 2009, secteur des systèmes d'information géographiques (SIG): mise en place d'un centre national de données géographiques*
 - *Vietnam 2009, secteur de la météorologie: mise en place d'un système d'observation par satellite des bateaux de pêche*
 - *Jordanie 2012, secteur de l'eau et l'assainissement: mise en œuvre d'un nouveau réseau de distribution d'eau pour la région d'Aman*
 - *Géorgie 2014, secteur du transport urbain: mise en place de remontées mécaniques pour la ville de Chiatura*
 - *Côte d'Ivoire 2015, secteur de la santé: fourniture d'équipements médicaux lourds pour plusieurs hôpitaux*
 - *Sénégal 2018, secteur de l'énergie: fourniture de 50 000 candélabres solaires dans tout le pays*
 - *Ukraine 2018, secteur du transport aérien: Fourniture d'hélicoptères d'occasion*
- Et une étude de parcours à l'export de sociétés françaises jalonné de 5 protocoles en Asie du Sud-Est entre 2009 et 2008 dans le domaine de l'observation de la terre.

PRINCIPAUX CHOIX MÉTHODOLOGIQUES

Base d'étude

Compte tenu du principal objectif de l'étude ciblé autour de l'effet de levier et des retombées économiques des prêts du Trésor, il a été décidé de ne retenir **que les protocoles ayant déjà pu dégager de potentielles retombées soit les protocoles clôturés ou déjà bien avancés**. Ont ainsi été exclus les projets abandonnés sans tirage, les projets octroyés mais présentant des tirages nuls ou

sans aucun contrat imputé, et les protocoles démarrés, mais avec un niveau de tirages trop faible pour être jugés pertinents¹.

La base d'étude comprend 63 protocoles signés avec 25 pays pour un montant total de protocoles octroyés de 3,8 milliards d'euros et 2,6 milliards d'euros de prêts sur contrats imputés. Elle concerne 60 prêts concessionnels et 3 prêts directs et présente les mêmes caractéristiques globales que l'ensemble des protocoles de la période 2005-2020.

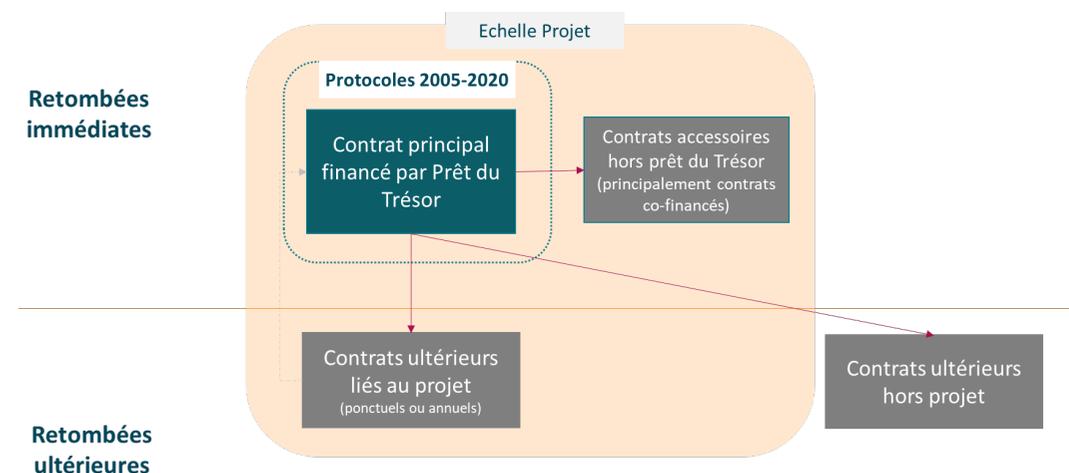
INDICATEURS DE MESURE DES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES

L'enjeu central de l'évaluation consiste à estimer et comprendre les retombées économiques des prêts du Trésor. Cette notion a fait l'objet d'un travail de définition précis pour assurer une mesure interprétable sans équivoque.

L'étude s'est intéressée à la fois :

- Aux **retombées immédiates** s'inscrivant dans l'échelle de temps du projet (contrats financés par prêt du Trésor et contrats dits « accessoires » cofinancés sur le même projet et reportés par des entreprises françaises pour peu qu'ils soient considérés comme retombée du prêt)
- Et aux **retombées ultérieures** générées **après** le projet financé par prêt du Trésor (contrats ultérieurs liés au même projet, du type exploitation/ maintenance, et contrats hors projet obtenus grâce à l'effet référence technique, géographique, vitrine ou aux acquis du projet).

Figure 3. Représentation générale des retombées économiques des prêts du Trésor



1 – Sur la base du Greenbook Natixis d'avril 2020

CLASSIFICATION DES LIENS CAUSAUX

Ces indicateurs ont été calculés à l'échelle de la base d'étude retenue et reposent sur la notion d'influence du prêt du Trésor sur l'obtention des nouveaux contrats, avec une **distinction entre influence « décisive » ou influence « de contribution »**. Il s'agit d'une analyse causale, présentée ici brièvement, et en détail dans la note de méthode.

- **Lien fort, dit « décisif »**: contrat ultérieur portant sur le même pays, le même secteur d'activité, correspondant à la période de retombées attendues (dans les 6 années suivant la signature du protocole) ou correspondant aux retombées attendues et confirmé après-coup par l'entreprise.
- **Lien faible, dit « contributif »**: contrat ultérieur portant sur le même secteur et la même sous-région, correspondant à la période de retombées attendues, sans lien avec les retombées attendues par l'entreprise mentionnées en phase d'instruction.
- **Lien exclu (trop faible)**: contrat ultérieur portant sur le même secteur mais dans une région du monde différente, correspondant à la période de retombées attendues, sans lien avec les retombées attendues par l'entreprise mentionnée en phase d'instruction.

Bien que cette définition harmonise l'analyse entre tous les protocoles par des critères simples, l'étude a fréquemment recouru à des analyses plus contextualisées pour déterminer la nature du lien (notamment dans le cadre des études de cas) ou le montant de contrat retenu pour l'analyse.

PRINCIPALES LIMITES

L'équipe d'évaluation a réalisé un important travail de **constitution d'une base de données** sur la période 2005-2020 ciblé sur les 63 protocoles visés par l'étude, s'appuyant notamment sur un recoupement minutieux entre les données de Natixis rassemblant l'ensemble des données financières des prêts, et les informations disponibles sur chacun des protocoles objets de l'étude. Ce travail a mis en lumière un **manque de données** (ou de fiabilité réduite) pour plusieurs protocoles ou types de données, notamment concernant (i) les entreprises attributaires (données absentes ou potentiellement caduques, car renseignées lors de l'instruction), (ii) le montant des contrats commerciaux (donnée non consignée) et (iii) les données de part française (fiabilité limitée ou absence de donnée). En plus des données déjà disponibles dans le Greenbook, l'équipe s'est attachée à renseigner l'ensemble des champs suivants, non disponibles initialement: a) modalité du prêt (concessionnel ou direct), b) nom de(s) entreprise(s) attributaire(s), c) état d'avancement du projet, d) montants de part française disponibles et e) appréciation de leur fiabilité, retombées initiales prévues.

Compte tenu des différentes limites observées dans l'exercice de l'évaluation, l'équipe a procédé à certains choix méthodologiques pour le calcul des 4 indicateurs, présentés plus en détail dans le rapport complet. En synthèse, ils concernent :

- **Le calcul de la part française des contrats soutenus**: avec la mise en place d'une hiérarchie de l'information privilégiant systématiquement les estimations de parts françaises les plus récentes et les plus contrôlées et la prise en compte du seuil par défaut (50 ou 70 % selon la modalité du prêt) quand la donnée était absente ou peu fiable.
- **Les montants des contrats financés**: le montant des contrats commerciaux n'étant pas renseigné dans le système d'information de Natixis ni de la DG TRÉSOR, il a été décidé d'approximer le montant des contrats commerciaux par la somme des « *montants des prêts sur contrats imputés* » par protocole.
- **L'identification des contrats ultérieurs et l'analyse du lien de causalité avec le prêt du Trésor**: en dehors des retombées ultérieures remontées directement lors des entretiens ou des études de cas et permettant d'analyser en profondeur la nature du lien avec le prêt du Trésor, la qualité du lien entre retombée identifiée et le prêt du Trésor est par nature complexe à apprécier. La plupart des situations sont un écheveau complexe de relations, où les prêts du Trésor sont un facteur contributif dans un flux d'affaires plus large. L'attribution ou non du lien relève forcément d'une réduction de cette complexité, pour distinguer d'une part les « *liens forts* » (inclus dans l'indicateur 2) et les « *liens faibles* » (inclus dans l'indicateur 3).
- **Le calcul de la part française des contrats ultérieurs**: En l'absence d'exigence de part française attachée à l'aide liée, la répartition internationale de la chaîne de valeur est très variable d'un secteur à l'autre et d'un contrat à l'autre. Les exigences de part locale et de concurrence sur les prix tendent à diminuer la part produite en France, dans une proportion qui n'est jamais communiquée – ni parfois même calculée par les entreprises françaises. En l'absence totale de donnée, le calcul de part française des contrats ultérieurs est une estimation dérivée du montant des contrats, du secteur et la chaîne de valeur typique de l'entreprise.
- **Les limites liées à la qualité des données**: l'objet même de l'évaluation était de rechercher ces contrats ultérieurs, pour lesquels il n'existe aucune obligation de déclaration ou confirmation par les entreprises attributaires de prêt du Trésor. Outre le défi d'exhaustivité, la qualité des informations est aussi limitée, notamment sur les montants de contrats financés, la partie relevant potentiellement de la part française et la recherche de contrats ultérieurs.

Enfin, l'ensemble des données obtenues, avec des degrés de fiabilité divers, est unique. Aucune étude française ou étrangère n'a présenté des valeurs typiques attendues d'un prêt concessionnel. En France, aucun dispositif ne peut se comparer aux prêts du Trésor. A l'étranger, des prêts concessionnels assez proches existent, mais n'ont pas fait l'objet d'études d'impact publiées.

Analyse qualitative des effets du prêt du Trésor

POUR L'OBTENTION DES CONTRATS SOUTENUS

Un instrument qui renforce l'attractivité de l'offre française

Un volet financier attractif..

La politique de soutien public français à l'export s'appuie sur une palette large d'outils gérés directement par l'État français avec l'appui de BPI France et Natixis, depuis la prospection des marchés jusqu'à la couverture des risques en passant par des outils de financement direct des contrats d'exportation.

Le prêt du Trésor constitue l'instrument le plus attractif des outils financiers gérés en propre par l'État français, particulièrement sous sa modalité concessionnelle qui permet de proposer des conditions de financement bonifiées. **Le triptyque : durée du prêt, période de grâce et taux d'intérêt est ainsi très attractif face aux conditions proposées par d'autres modalités liées telles que les garanties publiques à l'export**, qui restent dépendantes des taux proposés par les banques privées. La couverture à 100 % est également un argument fort pour les états emprunteurs qui peinent parfois à financer en propre une partie du montant du projet.

Cet avantage est aussi une limite: L'apport d'un prêt concessionnel est si déterminant qu'il peut devenir une obligation pour participer à des appels d'offres internationaux. Le prêt concessionnel français, aligné sur les conditions de l'arrangement OCDE, devient alors un «*ticket d'entrée*», certes indispensable, mais pas décisif.

→ **Les caractéristiques financières du prêt concessionnel sont jugées très compétitives par la majorité des acteurs interrogés** lors des études de cas, des évaluations passées ou dans le cadre de l'enquête, et considérées comme un élément essentiel d'attractivité de leur offre.

C'est le premier élément mis en avant dans le cadre de l'enquête entreprise, qui souligne l'importance du prêt du Trésor pour renforcer l'attractivité de l'offre des entreprises françaises :

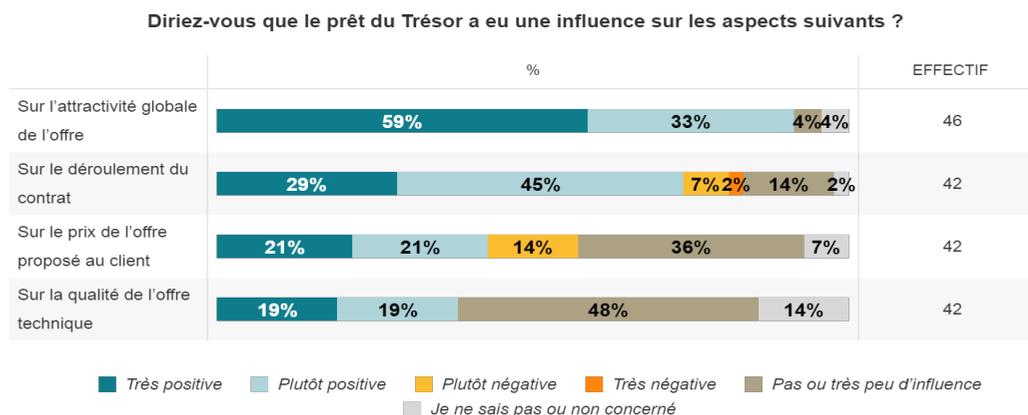


Figure 4. Influences du prêt du Trésor. Enquête auprès des entreprises, source et traitements Pluricité.

- **Les prêts directs offrent des conditions financières attractives, mais souffrent de la comparaison avec les prêts concessionnels.** Pour les pays coutumiers des prêts concessionnels, ou face à une offre concessionnelle disponible, les prêts directs semblent être un recul. Dans l'absolu pourtant, cet instrument est pertinent et attractif. Avec une part française à 50 % et de bonnes conditions financières, il offre un bon potentiel d'accompagnement des entreprises françaises à l'export.



« Les conditions financières proposées grâce au prêt du Trésor étaient vraiment très bonnes avec une différence de plusieurs centaines de points de base en comparaison avec les conditions offertes sur le marché bancaire national, voire face à la concurrence de banques étrangères. Au Sénégal, seule la France propose des prêts directs liés. On pense que s'il n'y avait pas eu cette offre du Trésor, le Ministère des Finances sénégalais se serait certainement retourné vers le deuxième candidat pour voir quel financement il aurait apporté »

Christophe Morchoine, Chef du service économique de Dakar

L'instrument est cependant confronté à une concurrence réelle. Il fait face à certains pays n'ayant pas signé le cadre de « l'arrangement OCDE » et proposant un cadre de financement très agressif tant en volume de financement qu'en conditions proposées. Dans d'autres circonstances, il est constaté que même des aides déliées bénéficient plus souvent aux entreprises du pays donateur. Les prêts du Trésor s'inscrivent aujourd'hui dans un contexte de commerce international moins multilatéral et une affirmation plus franche des intérêts nationaux des principaux acteurs économiques mondiaux.

En respectant les conditions de l'arrangement OCDE, le prêt du Trésor permet de **s'aligner sur les conditions proposées par des dispositifs d'aide équivalents, sans procurer d'avantage financier notable avec des seuils français plutôt dans la norme haute.**

Un instrument qui facilite le passage en gré à gré

La capacité du prêt du Trésor à s'insérer dans les normes locales est largement mise en avant par les entreprises françaises (dont les grands comptes) comme atout dans l'obtention de marchés, permettant de neutraliser la concurrence très en amont. Elle prend toute sa valeur lorsque le prêt du Trésor est mobilisé très tôt et permet d'éviter qu'un appel d'offres international ne soit lancé par la contrepartie. L'influence française et/ou la capacité de détection très amont des projets par les entreprises françaises prennent alors toute leur importance.

Un instrument étatique permettant un portage politique de haut-niveau des projets au service des intérêts français

Le prêt du Trésor est un outil étatique, politique, conduisant à la signature d'un accord intergouvernemental et mobilisant à minima les ministères des finances français et du pays tiers, et souvent d'autres ministères sectoriels à l'origine de la demande de financement. L'instruction amont des projets puis leur suivi mobilisent directement les services économiques, la DG TRÉSOR en centrale et fait souvent l'objet de visites ministérielles avec un portage politique de très haut niveau de certains projets jugés emblématiques.

Considérez-vous que le Prêt du Trésor est un dispositif adapté aux besoins de votre entreprise (considérer tous les projets financés si vous avez bénéficié plusieurs fois d'un financement du Trésor) ?

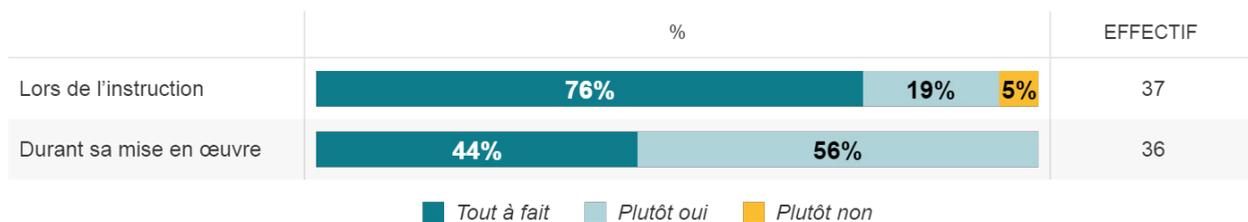


Figure 5. Réponse aux besoins de financement. Enquête auprès des entreprises, source et traitements Pluricité.

Les prêts du Trésor sont également un instrument de l'aide au développement. L'analyse détaillée des protocoles passés fait apparaître une cohérence d'ensemble entre les projets soutenus et la politique d'aide au développement française – ou a minima sans incohérence notable. Si l'on inclut les transports ferroviaires dans les projets climat d'atténuation en considérant que les transports collectifs favorisent la réduction des gaz à effet de serre, 90 % des Prêts sont alors en cohérence avec les enjeux du CICID. En excluant les projets transport, le bilan est moins net avec 17 % des projets en cohérence avec ces secteurs d'intervention.

Quelques projets s'inscrivent résolument dans les axes du CICID liés aux enjeux climatiques (observation de la TER, énergie solaire, reconstruction...). Mais d'autres projets sont contestés localement, signe d'une prise en compte imparfaite des

enjeux sociaux. L'analyse des enjeux sociaux et environnementaux existe, mais sous des formes variables et plus ou moins formalisées, et globalement peu suivies. La question de la cohérence avec les politiques de développement local est un des sujets soulevés par l'évaluation.

Une capacité à financer des montants variés

Le prêt du Trésor est en mesure de financer une variété de projets et est capable si besoin de se mobiliser sur des montants importants comme le montrent les 8 projets d'engagement supérieur à 100 millions d'euros financés par prêt du Trésor dans le secteur ferroviaire au Maroc, Égypte, Vietnam et Sénégal. Il est également capable de financer **des montants plus faibles**, avec une quinzaine de projets inférieurs à 10 millions d'euros pourtant fixé comme seuil d'éligibilité pour les deux modalités de prêts.



« En août 2018, le ministère de l'Intérieur nous a dit que la conclusion du contrat s'était très bien passée et nous a posé 2 questions :
"Est-ce que la France est capable de mobiliser un financement comparable à celui des hélicoptères ? Avez-vous des chantiers navals capables d'aller vite en France ?"
Ainsi est né le projet de fourniture de 20 bateaux patrouilleurs ! »

Jean-Jacques Guillaudeau, Chef du service économique de Kiev

Le prêt du Trésor (sous sa modalité directe essentiellement) est également capable d'intervenir dans des schémas interbancaires permettant d'**augmenter l'assiette globale du financement** via des co-financements ou prêts mixés, avec une capacité à réagir rapidement pour proposer des solutions de montage financier ad hoc.

Dans la pratique pourtant, un **net effet de concentration** est constaté dans l'accès aux financements prêt du Trésor, dirigé essentiellement vers quelques grands groupes français. Les explications sont plurielles, liées à la nature de l'outil mais aussi à la nécessité de connaître l'instrument, savoir quand et comment le solliciter. Seules les entreprises les plus structurées sont en mesure de supporter les délais de négociation de ces très gros contrats, monter le dossier de financement en même temps que l'offre technique, tout en fournissant en amont la décomposition de la part française de l'ensemble des prestations.

Un instrument souvent décisif, toujours important pour remporter les contrats

Une condition non suffisante

Par construction, le prêt du Trésor ne peut être la cause unique du gain de contrat, qui dépend d'abord de la qualité technique et financière de l'offre française. Il n'a été identifié aucun cas où le prêt concessionnel aurait été un désavantage. C'est en revanche plus probable pour le prêt direct en comparaison des offres financières d'autres pays.

Une condition souvent nécessaire

Il apparaît d'après les analyses qualitatives que très peu de contrats auraient été remportés sans le prêt du Trésor. Sur les 9 études de cas détaillées et les 11 évaluations consultées, le prêt du Trésor a toujours été décisif pour obtenir le contrat. Cela s'explique en partie par construction : le prêt du Trésor intervenant lorsque les financements privés ne sont pas accessibles, il est souvent déterminant pour l'émergence même du contrat. Lorsque le projet était globalement finançable, le prêt du Trésor est fréquemment un prérequis pour positionner l'offre française. L'enquête auprès des entreprises confirme cette tendance avec 65 % des entreprises interrogées considérant que le prêt du Trésor a été déterminant dans l'obtention du contrat financé. Élargi aux « *contributions significatives* » (28 %), le rôle du prêt du Trésor est jugé clé dans 93 % des cas.

Mais pas de conditionnalité sociale et environnementale

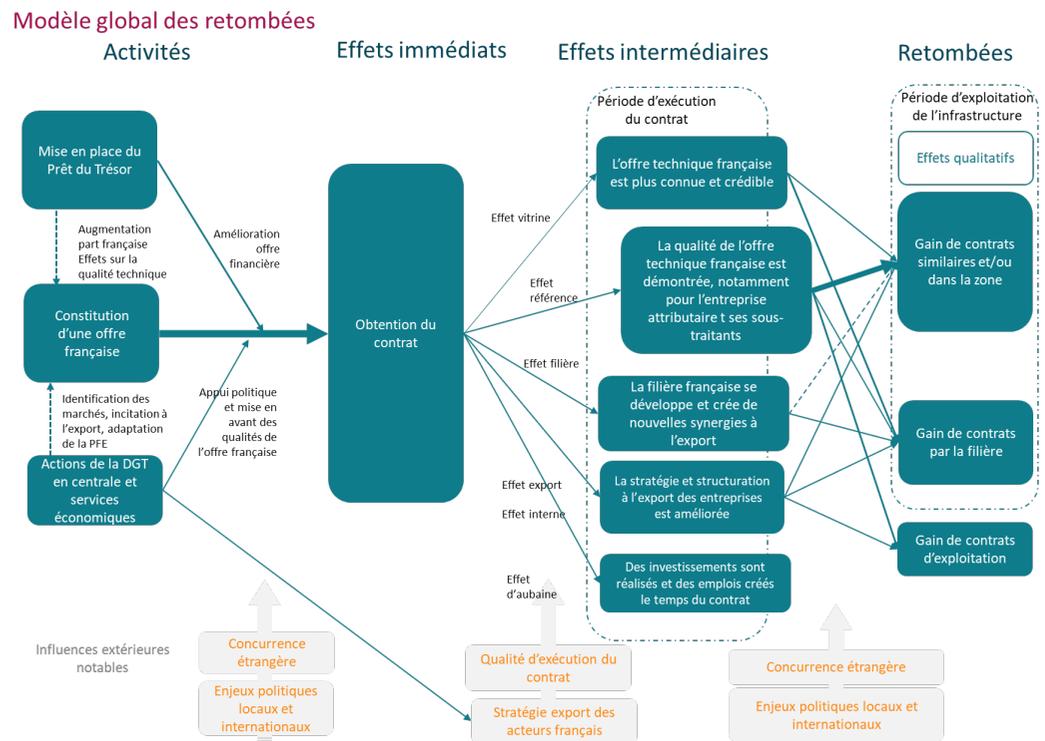
Le dernier CICID (2018) a décidé de la concentration de l'APD sur 5 secteurs prioritaires (santé, éducation, égalité entre les femmes et les hommes, environnement/climat, fragilités et crises).

POUR L'OBTENTION DE NOUVEAUX CONTRATS

Pour bien comprendre quand et comment le prêt du Trésor a contribué à l'obtention de nouveaux contrats pour les entreprises françaises, il a été nécessaire de fonder l'analyse sur une cartographie des impacts attendus des prêts du Trésor. Un diagramme logique d'intervention du prêt du Trésor a été établi, permettant de servir de base de référence pour les études de cas. Il ordonne les facteurs multiples pour l'obtention d'un contrat à l'export, et précise les différents effets intermédiaires pouvant être obtenus grâce au financement et qui ont dû être analysés attentivement afin de qualifier les liens de contribution entre prêt du Trésor et retombées ultérieures :

- **L'effet-référence**, grâce à la référence technique ou géographique obtenue par le contrat financé par prêt du Trésor
- L'effet de **structuration à l'export**: apprentissages sur l'écosystème local (marchés cibles, tissu décisionnel local et points d'accès, positionnement de la concurrence, etc.), adaptation de la stratégie à l'export de l'entreprise (positionnement géographique, adaptation du produit aux spécificités du marché, positionnement prix-produit, etc.) et structuration de l'entreprise à l'export: mode de représentation local, moyens logistiques et humains, etc.
- **L'effet filière**, grâce aux nouvelles synergies créées (ou synergies renforcées) entre entreprises françaises sur les contrats financés compte tenu notamment de l'obligation de part française.
- **L'effet vitrine**, grâce aux actions de communication et la visibilité générée sur le projet, permettant de promouvoir les entreprises françaises mobilisées sur l'opération financée, mais également le « *made-in-France* » en général.
- **L'effet interne**, sur la structuration de l'entreprise en elle-même pour répondre aux besoins immédiats du contrat financé par le prêt du Trésor et maintenu dans la durée (investissements productifs réalisés, maintien ou création d'emploi, obtention de certifications techniques, innovations techniques, etc.)

Figure 6. Modèle de compréhension des retombées économiques



Chacun des effets décrits « *en théorie* » dans ce schéma est validé dans l'analyse complète présentée dans le rapport final. Les retombées obtenues concernent principalement les entreprises attributaires qui bénéficient plus intensément de l'effet prêt du Trésor, mais peuvent également s'appliquer à d'autres entreprises emmenées dans le sillage du contrat financé : entreprises sous-traitantes ou futurs partenaires des contrats ultérieurs remportés qui traceront ensuite leur propre route.

ESTIMATION DES MONTANTS DE RETOMBÉES DIRECTES ET INDIRECTES DES PRÊTS DU TRÉSOR

UN INSTRUMENT AU SERVICE DE LA PRODUCTION FRANÇAISE

Les prêts du Trésor sous leurs deux modalités sont liés et soumis à des obligations de « *part française* », avec un seuil de 70 % de contenu français pour les prêts concessionnels et 50 % pour la modalité directe. L'obligation de part française permet d'encourager la structuration de filières françaises, mais pas dans tous les secteurs et essentiellement pour les projets à la limite des seuils exigés.

Les contrats soutenus par les prêts du Trésor sont presque toujours remportés par des groupes de grande taille. Parmi les 53 entreprises attributaires, 17 (soit 30 %) sont des PME et TPE.

	Nombre d'entreprises	Nombre de contrats
Nbr entreprises attributaires (sur 58 protocoles)	53 entreprises attributaires, issues de 40 groupes	119 contrats dont 62 avec un montant connu pour un total de 3,1 milliards d'euros
Nbr entreprises sous-traitantes (rang 1)	146 entreprises	204 contrats dont 114 avec un montant connu pour un total de 375 millions d'euros

L'indicateur 1 estime le montant des activités générées en France par les contrats financés par les prêts du Trésor. Pour cela, le calcul fait la somme des parts françaises de chaque protocole de la base d'étude. La plupart des protocoles présentent une part française très proche du seuil minimum, de sorte que la part française est presque proportionnelle au montant du prêt.

Cette part française relève d'un engagement pris au moment de l'instruction : les contrôles réalisés par l'administration a posteriori ont fréquemment relevé des écarts entre la part française prévue et réalisée - parfois importants- ou même l'absence de comptabilité permettant d'attester précisément le respect de la part française.

Sur l'ensemble de la base d'étude, les prêts du Trésor **concessionnels** ont soutenu pour environ 1,77 milliards d'euros de contrats pour des productions réalisées en France. Ce montant peut être comparé au coût théorique¹ de ces prêts, estimé lors de leur signature à un peu moins d'un milliard.

→ En moyenne sur la période, 1€ d'élément don de prêt concessionnel a généré 1,8€ de contrats pour des entreprises françaises.

L'indicateur 1.2 exprime la part française en équivalents-temps plein. Cette estimation dérive du ratio typique d'effectifs (en équivalents temps plein annuels) nécessaires pour la production d'un certain volume de chiffre d'affaires. Il ne s'agit que d'emplois directs, sans tenir compte des potentiels effets multiplicateurs

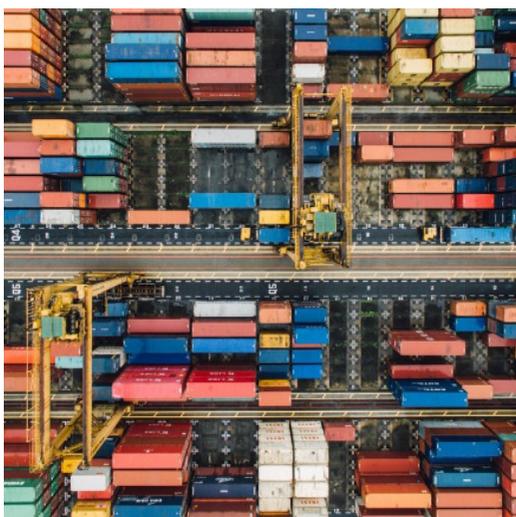
1 – Le coût réel du prêt évolue chaque année en fonction des taux de refinancement de l'État français. Sur la période étudiée, le coût réel a été significativement plus faible que le coût théorique.

sur la chaîne de sous-traitance ou la consommation locale². L'estimation est très sensible au ratio typique d'effectifs, qui est par nature une approximation – pour la présente étude, l'estimation a été améliorée par un ratio spécifique pour chaque secteur d'activité.

	Prêts sur contrats imputés	Part française retenue.	Élément don du prêt (théorique).	Estimation des ETP soutenus en France (totalité des contrats)	Estimation des ETP soutenus en France (partie consommée des contrats)
Transport ferroviaire	1 871 M€	1 312 M€	713 M€	6 341	5 563
Eau & Assainissement	264 M€	194 M€	97 M€	992	945
Observation de la terre	113 M€	93 M€	48 M€	471	470
Aéronautique et défense	98 M€	61 M€	29 M€	288	213
Autres infrastructures et équipements	73 M€	53 M€	27 M€	339	304
Systèmes d'information et réseaux	66 M€	44 M€	24 M€	76	76
Santé	46 M€	39 M€	17 M€	215	215
Energie	46 M€	24 M€	3 M€	212	105
Ponts métalliques	36 M€	25 M€	13 M€	133	131
Services	27 M€	19 M€	10 M€	124	119
Total général	2 639 M€	1 863 M€	979 M€	9 189	8 141

Tableau 2. Part française et emplois soutenus (ETP). Source DGT et Natixis, traitements Pluricité (n= 63 prêts du Trésor 2005-2020)

Rappelons qu'un ETP est annuel: 9189 ETP sur période de 16 ans revient à 574 temps pleins chaque année. Cela reste considérable, mais à mettre au regard des effectifs du secteur en France (environ 9000 salariés pour Alstom) et de l'ampleur des opérations (la fourniture des matériels roulants pour la LGV Tanger-Kenitra et pour les transports urbains (métro de Hanoi, tramway de Casablanca) ont indéniablement alimenté les sites de production du groupe en France). En outre, certains contrats ne sont pas achevés. La dernière colonne du tableau ajuste l'estimation d'emploi selon l'avancement des projets, en se basant sur le taux de consommation des prêts (taux de «tirage»), pour aboutir à 8141 ETP créés ou maintenus entre 2005 et fin 2020.



« Le prêt du Trésor est un élément majeur pour contribuer au maintien en France d'un outil de production. Notre outil de production dépasse aujourd'hui largement les besoins au niveau national donc l'export est vital sachant que parallèlement nous faisons face à une concurrence féroce. Les prêts du Trésor sont donc d'une absolue nécessité. La capacité à mobiliser des prêts du Trésor est essentielle pour permettre une alimentation des plans de charge des sites de production français. L'un de nos sites de production était par exemple vide il y a 3 ou 4 ans, et a été sauvé grâce au crédit-export et prêt du Trésor ».

Extrait d'entretien, grand groupe français

2 – La part française incluant déjà les sous-traitants, l'usage d'un multiplicateur type keynésien produirait des doubles comptes massifs.

Une forte proportionnalité est observée entre les montants des opérations et le nombre d'emplois. Le seuil de 70 % de part française nivelle par le haut l'ensemble des opérations. La différence entre secteurs est donc fonction directe du montant des opérations, et de l'intensité de travail typique du secteur et de sa chaîne de valeur.

→ Sur l'ensemble de la période, il est estimé que les prêts du Trésor ont soutenu des opérations contribuant directement à créer ou maintenir environ 9189 équivalents temps plein (ETP) en France.

Rapporté au montant des prêts sur contrats imputés, cela revient à 1 emploi pour 287 000 euros et 1 emploi pour 106 000 d'élément don³.

DES RETOMBÉES ULTÉRIEURES RÉELLES, MAIS PONCTUELLES

La recherche de retombées de 63 protocoles entre 2005 et 2020 identifie 101 retombées ultérieures, d'un montant total de 2,8 milliards d'euros.

	Retombées avec lien décisif (indicateur 2)	Retombées avec lien contributif (indicateur 3)	Retombées avec lien décisif ou contributif
Nombre de contrats	46	55	101
Somme des contrats	991 M€	1 838 M€	2 829 M€
Médiane	10 M€	10 M€	
Moyenne	22 M€	38 M€	30 M€
Min	37 160 €	76 000 €	37 160 €
Max	132 M€	209 M€	209 M€

Tableau 3. Retombées ultérieures décisives et contributives. Sources et traitement Pluricité (n= 63 prêts du Trésor 2005-2020).

→ Ces 63 protocoles représentent 2,6 milliards d'euros de prêts imputés. **En moyenne, pour 1€ de prêts sur contrats imputés, les prêts du Trésor ont généré 0,38 € de contrats ultérieurs décisifs et 0,70 € de contrats ultérieurs contributifs.**

3 – 106 000 € pour les prêts concessionnels, et 142 000 € sur l'échantillon très limité de trois prêts directs.

	Prêts sur contrats imputés	Part française	Élément don du prêt (théorique).	Retombées avec lien décisif	Retombées avec lien contributif	Taux de retour décisif	Taux de retour décisif & contributif
Transport ferroviaire	1 871 M€	1 312 M€	713 M€	740,9 M€	821,4 M€	0,40 €	0,84 €
Eau & Assainissement	264 M€	194 M€	97 M€	160,9 M€	141,1 M€	0,61 €	1,15 €
Observation de la terre	113 M€	93 M€	48 M€	37,9 M€	185,7 M€	0,34 €	1,98 €
Aéronautique et défense	98 M€	61 M€	29 M€	12,0 M€	8,4 M€	0,12 €	0,21 €
Autres infrastructures et équipements	73 M€	53 M€	27 M€	39,6 M€	224,9 M€	0,54 €	3,63 €
Systèmes d'information et réseaux	66 M€	44 M€	24 M€	0,0 M€	150,0 M€	- €	2,27 €
Santé	46 M€	39 M€	17 M€	0,0 M€	0,0 M€	- €	- €
Energie	46 M€	24 M€	3 M€	0,0 M€	28,0 M€	- €	0,61 €
Ponts métalliques	36 M€	25 M€	13 M€	0,0 M€	278,1 M€	- €	7,76 €
Services	27 M€	19 M€	10 M€	0,0 M€	0,0 M€	- €	- €
Total général	2 639 M€	1 863 M€	979 M€	991,3 M€	1 837,6 M€	0,38 €	1,07 €

Tableau 4. Retombées des contrats par secteurs. Sources et traitement Pluricité (n=base d'étude de 63 prêts du Trésor 2005-2020).

Les retombées avec un lien décisif recensent les contrats pour lesquels l'existence et le montant du contrat sont clairement établis (au moins 2 sources différentes) et qu'il existe des indices concrets d'un lien avec le prêt du Trésor : cela pouvait être un contrat espéré au moment de la signature, un lien confirmé directement par l'entreprise, ou confirmé lors de l'analyse des études de cas. Ce sont généralement des contrats pour le même type de prestation, dans le même pays ou la zone, dans les 5 ans qui suivent la signature du protocole. Ces contrats concernent autant les sous-traitants que les entreprises attributaires des contrats soutenus par les prêts du Trésor.

Les retombées avec un lien contributif recensent les contrats pour lesquels des traces de contrat sont identifiées, et/ou présentent une similarité de prestation, de zone géographique ou de commanditaire avec le contrat soutenu par le prêt du Trésor. Il s'agit parfois aussi de contrats ayant un lien fort avec le prêt du Trésor, mais incertain sur le montant réel du contrat ou la partie qui revient aux entreprises françaises (par ex. dans le cas de contrats remportés par des consortiums internationaux).

Pour l'évaluation et le pilotage des prêts du Trésor, le montant des retombées est peut-être moins important que la compréhension des situations favorables ou défavorables à la production des retombées. Pour cette raison, l'étude s'intéresse autant au nombre de contrats ultérieurs par protocole qu'à leur montant total.

Un peu plus de la moitié des protocoles génère des retombées mesurables

L'analyse par secteur montre une certaine stabilité dans l'occurrence des retombées.

→ Sur l'ensemble de la base d'étude (63 protocoles), **un peu plus de la moitié (52 %) des protocoles a généré des retombées observables** et 27 % a généré des contrats avec un lien décisif.

Pour 30 protocoles parmi 63, aucune retombée n'a été identifiée. Si l'on analyse uniquement les protocoles ayant produit des retombées, l'on s'aperçoit que les retombées avec lien décisif sont d'un montant proche des prêts imputés (et donc au-dessus de l'élément don consenti par la France).

	Retombées avec lien décisif (indicateur 2)	Retombées avec lien contributif (indicateur 3)	Retombées avec lien décisif ou contributif
Nombre de contrats	46	55	101
Somme des contrats	991 M€	1 838 M€	2 829 M€
Nbr de protocoles concernés	17	24	33
Somme des prêts imputés sur les contrats concernés	1 015 M€	1 558 M€	1 621 M€

Tableau 5. Protocoles ayant des retombées ultérieures décisives et contributives. Sources et traitement Pluricité (n=base d'étude de 63 prêts du Trésor 2005-2020).

L'analyse par secteur est peu révélatrice sur le plan statistique, car peu de secteurs ont un nombre significatif de protocoles. Par le passé, les secteurs de la santé et de l'aéronautique & défense ont généré moins de retombées ultérieures, mais les effectifs sont trop limités pour en tirer une quelconque loi prédictive. L'analyse qualitative, en revanche, met en lumière des mécanismes d'impact très différents selon les secteurs, qui tend à confirmer des retombées plus difficiles à obtenir dans le secteur de la santé (multiplicité des entreprises mobilisées, entreprises plus petites et moins structurées à l'export, chaîne de valeur plus éclatée...) tandis que pour l'aéronautique et la défense l'explication est plutôt à chercher dans la discrétion de certains contrats.

La recherche de retombées ultérieures révèle le délai important entre la signature du protocole et l'obtention des contrats ultérieurs. Ce délai de retombée s'explique par la durée des projets (plusieurs années), augmentée d'une possible latence entre la signature du protocole et le démarrage effectif des réalisations (plusieurs mois, voire années). 80 % des retombées sont exprimées dans les 9 ans suivant la signature du contrat: le retour d'expérience sur l'obtention de contrats ultérieurs est nécessairement long. Mais près de la moitié des retombées sont obtenues dans les 5 ans, ce qui permet de se «faire une idée» des retombées d'un portefeuille de protocoles dans un laps de temps plus compatible avec des échéanciers décisionnels.

Des retombées ultérieures en France plus incertaines

Le modèle d'estimation de retombées françaises aboutit à un taux moyen de 30 % de part française des contrats ultérieurs. Cela représente 857 millions d'euros, à mettre en rapport avec les 2,6 milliards de prêts sur contrats imputés.

Parmi les 857 M€ de contrats ultérieurs destinés à l'économie française, près d'un tiers (31 %) peut être lié directement à l'effet décisif d'un prêt du Trésor. Les secteurs dont la chaîne de valeur est plus concentrée en France présentent de meilleures perspectives de retombées «françaises». Ainsi, les prestations du secteur de «l'observation de la Terre» représentaient 4 % des prêts sur la base d'étude, 8 % des contrats ultérieurs identifiés, et 16 % des retombées françaises. A l'inverse, le secteur ferroviaire représente un peu moins de la moitié des retombées françaises, tout en concentrant plus de 71 % des montants prêtés.

Parmi les autres infrastructures et équipements sont catégorisés les contrats de remontées mécaniques remportés par POMA, réalisés dans les sites de productions de l'entreprise en Isère et dans les deux Savoie (Région Rhône Alpes).

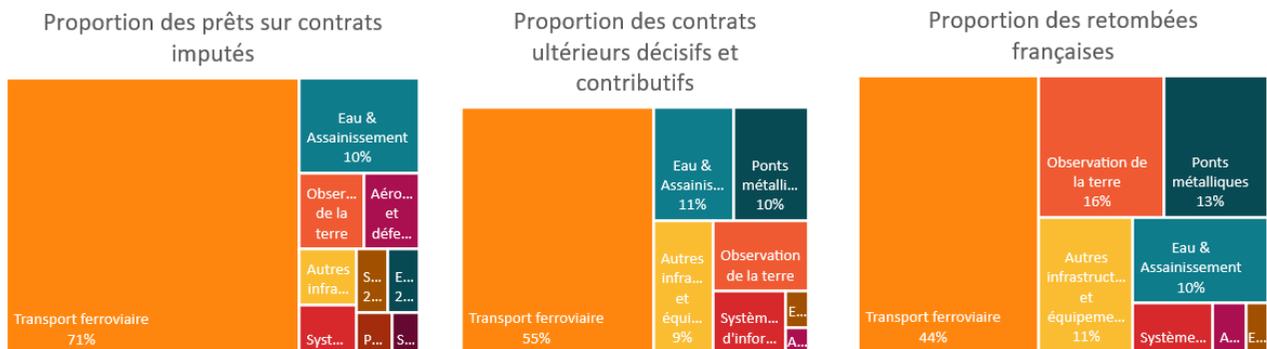


Figure 7. Poids des secteurs dans les protocoles (prêts sur contrats imputés), des contrats ultérieurs (en montant) et des retombées françaises (en montant). Sources et traitement Pluricité (n=base d'étude de 63 prêts du Trésor 2005-2020).



« La primo-référence dans la zone a permis à l'entreprise d'envisager un marché qui lui était auparavant totalement inaccessible. C'est grâce à cette première référence que l'entreprise a ensuite été identifiée par les autorités nationales pour le second contrat, et il est probable que ces références lui serviront à se positionner sur d'autres projets en cours »

Extrait d'entretien, à propos d'une PME française

Enseignements de l'évaluation

CARACTÉRISATION DES PROTOCOLES SELON LEUR IMPACT POTENTIEL

Pour répondre aux questions évaluatives portant sur les impacts des protocoles, il est important de distinguer les différents types de projets soutenus par les prêts du Trésor. L'étude menée a montré la diversité des projets, des situations, mais aussi des mécanismes d'impacts.

Les études de cas ont permis de cartographier pour 9 protocoles les mécanismes qui ont été à l'œuvre dans chaque situation. **Il y a presque autant de théories d'impacts que de protocoles.** Leur unification est attrayante *en théorie*, mais en pratique **il serait déraisonnable d'attendre tous les impacts de tous les protocoles.**

Ici, l'approche habituelle par typologie n'est pas adaptée. La diversité est trop grande et les cas particuliers trop nombreux. Aussi, l'évaluation suggère de caractériser les projets par des « traits ». Chaque projet présente des caractéristiques observables dès la phase d'instruction. D'autres caractéristiques s'expriment plus tard. Prises ensemble, ces caractéristiques forment de « grands traits » qui aident à déterminer le potentiel propre de chaque projet. **Un projet peut avoir un ou plusieurs traits, rarement tous à la fois.** Pour un protocole, les stratégies peuvent être différentes pour les différents membres d'un consortium (typiquement entre le groupe international leader et la PME suiveuse). A chaque trait correspond des attendus différents, qui permettent de juger du succès ou de l'échec du soutien du prêt du Trésor, et à terme de définir des niveaux d'exigence pour les projets dès la phase d'instruction.

Tableau 6. Détermination des attendus selon les « traits » de chaque protocole

Traits	Contrats ultérieurs attendus	Effet attendu sur la production en France	Effets sur la part française dans la chaîne de valeur
1. Marchepied	Même projet ou prestation similaire, même pays ou zone géographique	Hausse de la production sur les sites français	Peu d'effets à court terme
2. Précurseur	Même prestation, même pays	Renforcement dans un premier temps	Renforcement des liens économiques avec entreprises locales
3. Dominant	Même prestation, autres pays	Investissements de long terme sur l'appareil productif français	Ré-équilibre vers sites de production français
4. Démonstrateur	Même prestation, autres pays	Investissement sur l'appareil productif français	Consolidation de partenariats de commercialisation
5. Besoin impérieux	Autres prestations, même pays	Hausse temporaire des carnets de commande	Pas d'effet structurant

LES RÉPONSES AUX QUESTIONS ÉVALUATIVES

Question	Question 1: Quel est l'effet levier des prêts du Trésor sur l'obtention de contrats ultérieurs remportés par les entreprises françaises ?
Critère	<ul style="list-style-type: none"> • Pour chaque contrat soutenu par un prêt, quelle est la part de la valeur ajoutée pour la France ?
Principales constatations	<p>Sur l'ensemble de la base d'étude (63 protocoles sur la période 2005-2020), les prêts du Trésor ont soutenu pour environ 1,86 milliards d'euros de contrats pour des productions réalisées en France, sur les 2,8 milliards d'euros engagés par l'État français (prêt autorisés). Ce montant peut être comparé au coût théorique de ces prêts, estimé lors de leur signature à un peu moins d'un milliard. En moyenne sur la période, 1€ d'élément don de prêts concessionnel a généré 1,8€ de contrats pour des entreprises françaises.</p> <p>Sur l'ensemble de la période, il est estimé que les prêts du Trésor ont soutenu des opérations contribuant directement à créer ou maintenir plus de 9 189 équivalents temps plein (ETP) en France.</p>
Critère	<ul style="list-style-type: none"> • Quels montants de contrats d'exportation obtenus à la suite de l'opération financée peuvent être attribués aux effets de l'instrument Prêt du Trésor ? • Pour chaque prêt, quel est le taux de retour des montants engagés par l'État français en prêt du Trésor ?
Principales constatations	<p>Malgré l'absence de suivi des contrats ultérieurs, il a été possible de dresser un panorama assez large des retombées économiques faisant suite aux contrats soutenus par les prêts du Trésor. Les données analysées ne sont toutefois ni exhaustives ni parfaites, et les chiffres communiqués sont à considérer comme des estimations.</p> <p>La recherche de retombées de 63 protocoles entre 2005 et 2020 identifie 101 retombées ultérieures, d'un montant total de 2,8 milliards d'euros pour les entreprises françaises, dont: 46 contrats ultérieurs directement liés au prêt du Trésor (valeur proche d'un milliard d'euros), et 55 autres avec un lien plus indirect (valeur de 1,8 milliards d'euros). Ces contrats représenteraient, d'après l'estimation «à grandes mailles» déterminée par l'étude, plus de 850 millions d'euros de production réalisée en France sur l'ensemble de la période étudiée.</p> <p>Ces montants sont à rapprocher des 2,6 milliards d'euros de prêts du Trésor accordés sur la période. En moyenne, pour 1€ de « Prêts sur contrats imputés », les prêts du Trésor ont généré 0,38 € de contrats ultérieurs décisifs (lien fort) et 0,70€ de contrats ultérieurs contributifs (lien indirect), soit un total de 1,08€ de retombées. Le montant des contrats ultérieurs directement imputables au prêt du Trésor est du même ordre de grandeur que le coût financier de l'instrument pour la France (mesuré par l'élément-don du prêt).</p> <p>Cette moyenne masque que dans le détail, sur les 63 protocoles étudiés, seulement un peu plus de la moitié (52 %) des protocoles a généré des retombées. Ramenée à l'effet décisif du prêt, la part des protocoles ayant généré des retombées directes est réduite à 27 %.</p>

Question	Question 2: Dans quelle mesure les prêts du Trésor confortent-ils les chances de succès des entreprises françaises dans les contrats internationaux visés ?
Critère	<ul style="list-style-type: none">• Les prêts du Trésor renforcent l'offre financière française• Les prêts du Trésor renforcent l'offre technique française et sa relation avec le pays/bénéficiaire local
Principales constatations	<p>Le prêt du Trésor révèle toute sa pertinence dans la sécurisation des contrats financés par l'instrument, sans quoi les chances de succès des entreprises se seraient avérées très faibles voire nulles. Avant d'évoquer les retombées économiques ex-post, l'instrument permet ainsi avant tout de sécuriser un flux d'affaires conséquent à l'export, avec plus de 2,5 milliards d'euros financés sur la période de l'évaluation au bénéfice d'entreprises françaises.</p>
Critère	<ul style="list-style-type: none">• L'obligation de part française encourage la structuration de filières françaises intégrées• Les prêts du Trésor contribuent à un déroulement favorable des contrats pour les entreprises françaises et les sites de production en France
Principales constatations	<p>L'obligation de part française permet d'encourager la structuration de filières françaises, mais pas dans tous les secteurs et essentiellement pour les projets à la limite des seuils exigés. L'augmentation de la part française pour atteindre les seuils imposés peut parfois se faire de manière plus artificielle sans modifier la chaîne productive en gonflant certains types de prestation plus facilement modifiables type transporteurs français.</p> <p>L'analyse de l'instrument met également en avant la problématique de non-recours au prêt du Trésor, qui limite l'impact du prêt du Trésor pour certaines filières françaises. L'étude met en avant un fort effet d'abonnement du prêt du Trésor auprès d'un nombre limité d'entreprises, souvent des grands groupes, avec une concentration sectorielle importante des prêts sur les transports ferroviaires et l'eau & l'assainissement. Cela s'explique en partie par les caractéristiques propres du prêt (part française, montants importants, emprunteurs souverains) mais également par un manque de connaissance de l'instrument par certaines entreprises ou secteurs et une faible prospection des projets de la part de la DG TRÉSOR qui réagit plus en logique d'opportunité.</p>

Question	Question 3: Dans quelle mesure les prêts du Trésor répondent-ils aux besoins exprimés par la politique de développement de la France et de sa politique de soutien à l'export
Critère	<ul style="list-style-type: none"> • Les prêts du Trésor tirent profit de l'action des services économiques en matière de veille économique et de portage à un niveau politique • Les Prêts Trésor sont bien intégrés dans le cadre de projets co-financés avec d'autres bailleurs, et cohérents avec les stratégies d'intervention des bailleurs de manière générale • Les prêts du Trésor sont mobilisés prioritairement là où les perspectives sont les plus intéressantes et dans les pays émergents (perspectives de marchés, innovation, sauvegarde de l'emploi, opportunité politique...)
Principales constatations	<p>L'instrument fonctionne en logique d'opportunité, et ne dispose d'aucune ambition formalisée, partagée ou opérationnalisée pour s'assurer de tendre vers les objectifs communs de la politique de développement française ou de la politique de soutien à l'export. Aucune priorité sectorielle n'est donnée à l'instrument, qui viendrait privilégier des projets santé ou des projets « verts » orientés vers la transition écologique ou solidaire, axes pourtant clés d'interventions annoncés lors du dernier CICID de 2018. Les services économiques interviennent plus en réaction et ne sont pas mobilisés dans l'identification de projets qui s'inscriraient en cohérence avec les politiques nationales.</p> <p>Sur le plan de la politique française à l'export, le prêt du Trésor reste encore très orienté vers quelques secteurs historiques bénéficiaires de l'ex RPE. L'ouverture en 2015 de la modalité directe doit permettre d'ouvrir le portefeuille à des secteurs français identifiés comme porteurs à l'export, notamment à l'aune de leur valeur ajoutée dans les chaînes de valeur mondiales. L'instrument s'insère également peu dans les travaux et orientations réalisés dans le cadre de la « Team France Export », qui met notamment à disposition des analyses de couple secteurs/produits pour orienter les entreprises françaises vers les marchés les plus porteurs à l'international. Avec l'arrivée de la nouvelle modalité directe depuis désormais 5 ans, le Prêt du Trésor manque encore de stratégie pour positionner de manière la plus pertinente possible les entreprises françaises à l'international (secteurs, géographies, et accompagnements des PME qui constituent l'un des objectifs affichés par le gouvernement).</p>
Critère	<ul style="list-style-type: none"> • Les prêts du Trésor favorisent une prise en compte plus approfondie et plus systématique des sujets de conformité, de transparence et des critères sociaux et environnementaux dans les projets soutenus.
Principales constatations	<p>Si les critères environnementaux et sociaux semblent de plus en plus intégrés ces dernières années dans l'instruction des projets d'après les acteurs interrogés, aucun cadre formalisé ne vient appuyer cette orientation et l'intégration de critères sociaux et environnementaux reste essentiellement soumise à l'appréciation personnelle des acteurs de la DG Trésor et du Comité Aide-Projet. Sur la période étudiée (2005-2020), le prêt du Trésor reste cohérent avec les grands enjeux climat. La prise en compte des critères environnementaux et sociaux était toutefois faible en phase d'exécution de projets, sans vérification formelle des éventuelles réserves ayant pu être émises lors de l'instruction. Le dispositif a connu des évolutions au fil des ans. La période récente a vu le financement de projets d'énergie renouvelable, et une orientation plus marquée vers les marchés de la transition écologique confirmée lors de l'événement Bercy France Export 2021 organisé par la DG Trésor en février 2021.</p>

LES CONDITIONS DE RÉUSSITE POUR L'OBTENTION DE RETOMBÉES EN AVAL

L'évaluation met en avant les mécanismes conduisant à l'obtention de retombées en aval des projets. Elle se conclue par un ensemble de 6 recommandations stratégiques et 8 domaines de recommandations opérationnelles. Une partie de ces recommandations recoupe des réflexions ou actions entreprises par la DGT pendant la durée de l'évaluation.

En sus des recommandations, l'équipe d'évaluation a souhaité synthétiser les conditions de réussite auprès des entreprises dont l'enjeu premier sera de se déployer à l'export, résumées dans le « poster » ci-dessous.

Les conditions de réussite pour obtention de retombées

- Être présent localement, en mettant en place un bureau de représentation/filiale**
 - Clé pour mieux connaître le marché, les bailleurs et détecter les opportunités commerciales
 - Clé pour développer une relation de confiance avec les clients potentiels et partenaires
 - Clé pour servir de base régionale selon les ambitions et perspectives
- Analyser les opportunités en aval et les possibilités qu'elles se concrétisent**
 - Identifier en amont de la sollicitation du PDT les secteurs d'intervention des bailleurs dans la géographie et s'assurer de la cohérence entre le projet et les opportunités de financement en aval. Sans financement, les projets ne se feront pas
 - Mobiliser l'AFD sur le projet, en l'informant du financement PDT et communiquer sur les éventuelles phases ultérieures du projet à financer
- Privilégier les projets offrant des perspectives liées au projet financé**
 - Soit dans le cadre d'une collaboration de long-terme avec le bénéficiaire local : contrats de maintenance, formation, exploitation. Intégrer ces services annexes dans le périmètre de la prestation financée permet en général d'en démontrer toute la valeur et l'importance de les maintenir sur le long terme
 - Soit sur des projets pour lesquels une suite/phase 2 est d'ores et déjà identifiée (et dont les pistes de financement sont concrètes), le projet étant séquencé compte-tenu du volume à produire par ex (exemple du projet Fonroche, projet Gagnoa en Côte d'Ivoire)
- Soigner l'effet vitrine, qui a prouvé son importance**
 - Bien cadrer avec les besoins locaux
 - Mobiliser des expatriés si le projet le permet
 - Anticiper les difficultés potentielles du projet en amont qui pourrait nuire à l'effet vitrine du projet
- Communiquer sur le projet auprès d'autres acteurs français de la filière**
 - Montrer que « Oui, ça peut marcher » et donner envie de se déployer à l'export dans la région
 - Communiquer sur l'instrument Prêt du Trésor et donner des idées à d'autres !
- Analyser les facteurs limitant les retombées**
 - Faire appel au réseau institutionnel français dans le pays cible pour connaître l'envers de la scène
 - Demander au service économique l'état de la concurrence locale
 - Faire état des besoins de portage politique

Figure 8. Checklist graphique des conditions de retombées (Source: Pluricité)

Pluricité 2021. Tous droits réservés à la direction générale du Trésor (DGT).
Ce document est confidentiel est établi à l'attention exclusive de la DGT. Toute modification, reproduction ou partage des informations contenues dans ce document est strictement interdite

Crédits photo

Page de garde: Photo par Christopher Burns depuis Unsplash

Illustration page 13: Photo par rob-lambert depuis Unsplash

Illustration page 16: Photo par CHUTTERSNAAP depuis Unsplash

EVALUATION OF THE TREASURY LOAN INSTRUMENT AND ITS ECONOMIC RETURNS (2005-2020)

On behalf of the Directorate General of the Treasury

SUMMARY

The Treasury Loan Instrument 2005 - 2020	39
Evaluation methodology	43
Analysis of Treasury Loan Effects	48
Winning Supported Contracts	48
Winning New Contracts	52
Estimating the Direct and Indirect Returns of Treasury Loans	54
An Instrument in the Service of French Production	54
Real but Occasional Subsequent Returns	57
Evaluation conclusions	61
Characterisation of Protocols Based on Their Potential Impact	61
Replies to Evaluation Questions	62
Conditions for Achieving Successful Downstream Returns	65

The Treasury Loan Instrument 2005 - 2020

INTRODUCTION TO THE INSTRUMENT

Treasury loans are state-to-state (sovereign) loans managed by the DG of the Treasury within the framework of Programme 851 “loans to foreign states to facilitate the sale of goods and services contributing to the development of France’s foreign trade”. **They fulfil a dual aim of supporting French companies internationally and of Official Development Assistance (ODA)**. In the lexicon of development aid, this is so-called “tied” aid since it is granted only if French companies are contracted.

Treasury loans are granted by the French State to a foreign State for financing a large-scale operation carried out by French companies. The supported operations are varied and highlight France’s industrial strengths: projects featuring water networks, railways, airport infrastructures, high-tech equipment, etc. The loan is subject to a condition, namely that most of the production must be undertaken in France. This principle is reflected by the concept of a “French share”, which determines precisely the part of the value chain performed in France.

Treasury loans are only granted to developing countries included in a regularly updated list. The instrument has existed in various forms and names for more than 60 years; a first reform in 1996 led to its transformation under the name “**Reserve for Emerging Countries (REC)**”.

REC loans offer highly advantageous conditions for the borrowing State thanks to their low interest rates and long maturities. These advantages constitute a financial aid that goes beyond what a privately financed offer could provide: this is the “concessional” part of the loan. The amount of the financial advantage is referred to as the “grant element”.

Several countries use similar instruments. At the international level, a non-binding arrangement (OECD Arrangement) was signed in 1978 to ensure undistorted competition between exporters⁴.

A new reform transformed this instrument in 2015; it was henceforth called a “Treasury loan” and featured two forms:

- The “**concessional loan**” with the same characteristics as the former REC, which forms the main concessional, subsidised and tied financing tool of the French State. Conditional on a **minimum French share of 70 % and featuring a minimum grant equivalent of 35 %**, it enables French know-how and expertise to be promoted on an export level, while allowing a company to acquire or consolidate its references and market shares in a developing country. Treasury

4 – Australia, Canada, European Union, South Korea, United States, Japan, Norway, New Zealand, Switzerland and Turkey currently participate in the arrangement. China, South Korea and Russia are not signatories.

concessional loans can finance up to **100 % of the project value** and are accessible in some thirty countries.

- The **“direct loan”, a non-concessional financing tool** conditional on a **50 % French share**, which enables financing up to **85 % of the export contract covered by the financial protocol** (values exceeding 10 million euros). While their rates are not subsidised and these loans are not counted as ODA, they nevertheless offer advantageous financial conditions without a bank margin. This loan is accessible in some one hundred countries and is mainly aimed at least developed and middle-income countries.

In 2018, the French Government announced the doubling of the Treasury loan envelope from approximately 300 to 600 million euros per annum with a maximum threshold of 200 million euros for concessional loans (asymmetric fungibility - the 400 million euros dedicated to direct loans could be exceeded, if necessary, by using part of the 200 million euros dedicated to concessional loans).

GOVERNANCE AND MANAGEMENT OF TREASURY LOANS

Treasury loans are managed by France’s **DG of the Treasury** via its central administration employees and its network of Economic Services abroad⁵; they are implemented financially by Natixis on behalf of the State.

The Treasury loan process starts with identification of a need through a request from a third-party State, local project owner or a French company; this request is relayed directly to the DG of the Treasury centrally or to the relevant Economic Service.

This is followed by a case appraisal based on a defined process and a two-stage submission to an “Aid Project Committee” involving several public entities and operators before being materialised through a government agreement (protocol) followed by a financial implementation agreement.

Financing is then implemented by Natixis on behalf of the State, while being monitored by the DG of the Treasury at all stages of its implementation: signature of contract(s), imputation (official term materialising contract confirmation and registration within the financial protocol framework allowing disbursements to commence), performance of services, disbursements, project unforeseen events and signing of contract amendments, necessary extensions of project deadlines specified by the protocol and agreement (drawdown, imputation) and closing out of the project enabling final loan repayments to be made by the third-party State, again through Natixis. Intervention of the DG of the Treasury (FININTER⁶ and Economic Services) is required at various stages of project appraisal and execution.

5 – DG of the Treasury services at embassies

6 – Aid Project Department in charge of implementing DG of the Treasury direct financing, international corporate finance subdivision

BRIEF OVERVIEW OF TREASURY LOANS 2005-2020

During this period, 88 financial protocols were signed with 29 countries, representing a total value of 5.6 billion euros, of which 4.1 billion euros were loans authorised by the DG of the Treasury. The protocol values listed for the period 2005-2020 were between 1.3 and 625 million euros. The overall disbursement rate for these protocols was 81 %.

The 88 protocols granted during the 2005-2020 period included 80 concessional loans and 8 direct loans signed since initiation of the non-concessional modality in 2015. Apart from the outstanding years of 2008 and 2009, marked by signing of a protocol with Morocco for the Tangiers-Kenitra high-speed railway and with Egypt for Phase 2 of Cairo Metro Line 3, the annual envelope of imputed contract loans did not exceed 200 million euros.

Analysis over the last 15 years reveals a very high concentration of loans.

Geographically, North Africa and Asia account for 45 % of the loans granted in number and over 70 % in value (imputed contract loan – cf. glossary below).

More specifically, half the loans in number, representing 75 % of all imputed loans, are concentrated in 8 countries: **Morocco, Egypt, Ukraine, Tunisia, Vietnam, Senegal, Indonesia and China.** Treasury loans are also strongly polarised in terms of sector with the majority going to the rail transport sector and to the water and sanitation sector.

Value of Treasure loan protocols 2005-2020 by country

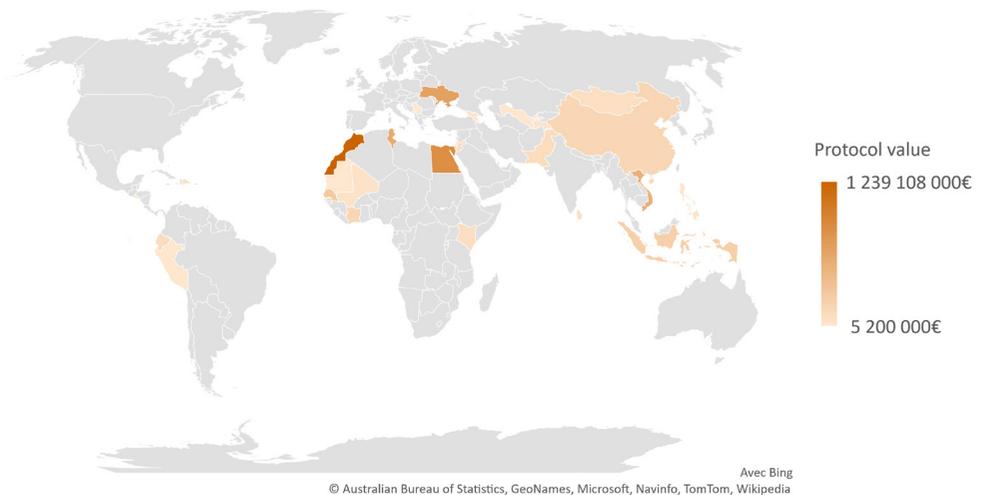


Figure 9. Source: DG of the Treasury and Natixis, processed by Pluricité (n=full base of 88 Treasury loans 2005-2020)

From a sector-based standpoint, the rail transport sector concentrates almost a third of protocols (31 %) and represents two-thirds (67 %) of protocols granted by value. The water and sanitation sector comes second with 19 % of protocols and 13 % by value. Average loan value varies between 10 and 20 million euros in all sectors except for the rail transport sector, in which the average value exceeds 70 million euros⁷.

Sector	Number of protocols	Proportion of protocols	Value (imputed contract loan)	Proportion by value
Rail transport	27	31 %	1,955,965,440 €	67%
Water & sanitation	17	19 %	369,543,521 €	13%
Aeronautics & defence	10	11 %	156,205,000 €	5%
Earth observation	8	9 %	133 532 503 €	5%
Other infrastructures and equipment	8	9 %	72,796,920 €	3%
Information systems & networks	5	6 %	66,044,861 €	2%
Health	5	6 %	46,318,846 €	2%
Energy	3	3 %	45,588,417 €	2%
Steel bridges	2	2 %	35,835,538 €	1%
Services	3	3 %	29,500,360 €	1%

Figure 10. Source: DG of the Treasury et Natixis, processed by Pluricité (n=88 Treasury loans 2005-2020).

Technical glossary: Treasury loans are a somewhat complex financial instrument requiring distinction between several values:

- The **protocol value** is the maximum sum committed by the French State (via the DG of the Treasury) to the beneficiary State. It may include a loan component, known as an “authorised loan”, and a credit insurance component (so-called “export guarantees”).
- The precise value of the loan is adjusted based on the value of the commercial contract actually signed and only for the part of the contract eligible for support by the Treasury loan. This value is referred to as the “**imputed contract loan**» and is the sum most representative of what will actually be lent.

7 – Even without the exceptional Tangiers-Kenitra high-speed railway protocol, the average for the sector is 58 million euros.

Evaluation methodology

EVALUATION AIMS

The purpose of evaluation is to analyse the “Treasury loan” financial instrument, primarily its **economic returns for the period 2005 – 2020**, i.e. 15 years of concessional loan and 5 years of direct loan implementation.

To this end, the evaluation involves a systematic review of the loans granted and implemented during the reference period to “**make an overall assessment of the economic returns of the instrument and bolster the current appraisal and monitoring practices of the instrument**”.

Three evaluation questions were validated at the end of the scoping phase. The study core targets the leverage effect of Treasury loans and the winning of subsequent contracts (QE1).

Questions
Main question (EQ1): What is the leverage effect of Treasury loans on the winning of subsequent contracts by French companies?
EQ2. To what extent do Treasury loans enhance the chances of success of French companies in targeted international contracts?
EQ3. To what extent do Treasury loans meet the needs expressed in France’s development policy and its export support policy?

Table 7 Evaluation questions

TIMETABLE AND OVERALL METHOD

The evaluation started at the end of May 2020 and was organised in 3 phases (scoping, data collection and restitution) with submission of the final evaluation report in the first quarter of 2021.

It was structured around six core analysis tools:

- **Definition of the scope of economic returns and its calculation modes**, then building of a model for calculating the leverage effect
- Establishment of an approach to **systematically seeking subsequent contracts for all protocols included in the study base**
- Performance of ten or so **case studies** allowing analysis in greater depth of a series of protocols and their returns for the French economy
- Undertaking of a **survey among contract winning companies** (45 responses out of 68)
- Undertaking of a **survey among project managers at DG of the Treasury** (Economic Services and former FININTER 2 members)
- Performance of **additional qualitative interviews**, in particular at multi-contract winning companies, main partners of DG of the Treasury and certain focus projects.

The evaluation initially included two field assignments in Morocco and Senegal, but these had to be cancelled because of the global pandemic. These assignments were converted into a number of remote interviews.

The list of case studies clearly illustrates the type of operations backed by Treasury loans:

- *China 2006, civil security sector: supply of land vehicles for fire-fighting*
- *Morocco 2008, rail transport sector: supply of 22 double cars for Rabat tramway*
- *Serbia 2009, Geographic Information System (GIS) sector: establishment of a national geographic data centre*
- *Vietnam 2009, meteorology sector: establishment of a satellite observation system for fishing boats*
- *Jordan 2012, water and sanitation sector: implementation of a new water distribution network for the Amman region*
- *Georgia 2014, urban transport sector: installation of cable cars for the city of Chiatura*
- *Ivory Coast 2015, health sector: supply of heavy medical equipment for several hospitals*
- *Senegal 2018, energy sector: supply of 50,000 solar-powered street lamps for the whole country*
- *Ukraine 2018, air transport sector: supply of second-hand helicopters.*

In addition, a study was conducted of the export experience of French companies marked by five protocols in South-East Asia between 2008 and 2009 in the earth observation field.

MAIN METHODOLOGICAL OPTIONS

Study base

Given the main aim of the study centred around the leverage effect and economic returns of Treasury loans, it was decided to include **only protocols that had already generated potential returns, i.e. protocols that had been closed out or were already well advanced**. Hence, projects that were abandoned without any drawdown, those that were granted but had no drawdowns or imputed contracts and protocols, which were started but had too low a drawdown level to be considered relevant, were excluded⁸.

The study base includes 63 protocols signed with 25 countries with a total value of 3.8 billion euros of granted protocols and 2.6 billion euros of imputed contract loans. It covers 60 concessional loans and 3 direct loans and has the same overall characteristics as all the protocols for the period 2005-2020.

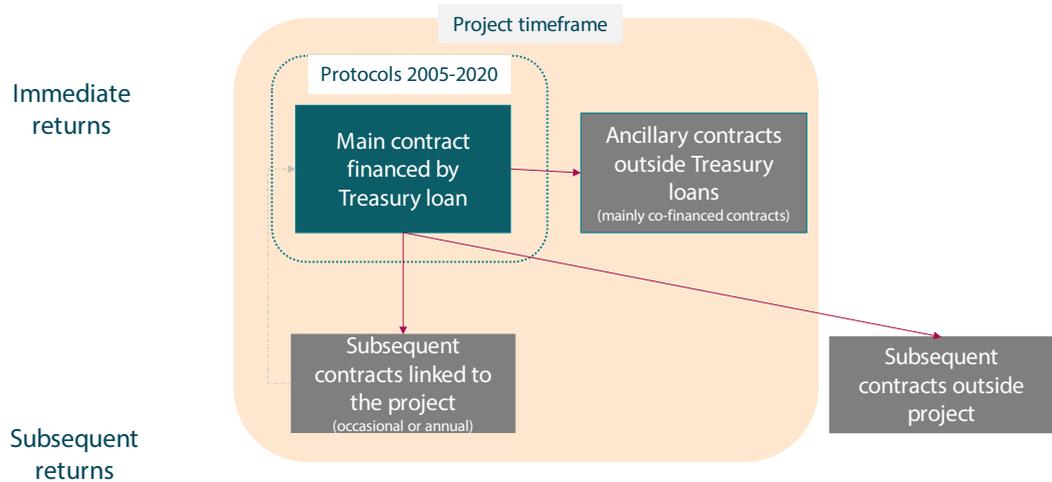
Measurement indicators of economic returns

The key issue of the evaluation was to estimate and understand the economic returns of Treasury loans. This notion was subjected to an accurate definition process to ensure unambiguously interpretable measurement.

The study focused on:

- **Immediate economic returns** within the project timeframe (contracts financed by Treasury loan and so-called “ancillary” contracts co-financed on the same project and won by French companies, as long as they were considered as loan-generated returns)
- **Subsequent economic returns** generated **after** the project financed by the Treasury loan (subsequent contracts related to the same project, e.g., operation/maintenance, and contracts outside the project won due to the technical, geographical or showcase reference effect or due to the benefits of the project).

Figure 11. General representation of economic returns of Treasury loans



Classification of causal links

These indicators were calculated at the chosen study base level; they are based on the notion of influence of a Treasury loan on winning new contracts with a **distinction between “decisive” and “contributing” influence**. This is a causal analysis, which is presented briefly here and in detail in the method statement.

- **Strong, so-called “decisive”, link:** subsequent contract involving the same country, same business sector, corresponding to the period of expected returns (within 6 years of protocol signature) or corresponding to the expected returns and confirmed afterwards by the company
- **Weak, so-called “contributory”, link:** subsequent contract involving the same business sector and same sub-region, corresponding to the period of expected returns but not related to returns expected by the company and referred to in the appraisal phase
- **Excluded link (too weak):** subsequent contract involving the same business sector in a different region of the world, corresponding to the period of expected returns but not related to returns expected by the company and referred to in the appraisal phase.

While this definition harmonises the analysis across all protocols through simple criteria, the study often resorted to more contextualised analyses to determine the type of link (especially in the case studies) or the contract value taken for the analysis.

Main limitations

The evaluation team conducted extensive work in **building a database** for the 2005-2020 period that targeted the 63 protocols covered by the study; this work was specifically based on meticulous cross-checking of the Natixis data consolidating all the financial data on the loans and the information available on each of the protocols covered by the study. This work highlighted a **lack of data** (or low reliability data) for several protocols or types of data, especially concerning (i) the contract winning companies (data missing or potentially outdated because they were entered during the appraisal period), (ii) the value of commercial contracts (data not recorded) and (iii) data on the French share (limited reliability or no data). In addition to the data already available in the Greenbook, the team endeavoured to complete all the following fields, which were not initially available: a) loan modality (concessional or direct), b) name of contract winning companies, c) project progress, d) values of French share available and e) assessment of their reliability and expected initial returns.

Based on the different limitations observed in the evaluation exercise, the team made certain methodological choices for calculating the four indicators; these are described more fully in the full report. In summary, they involve:

- **Calculation of the French share of supported contracts:** with establishment of an information hierarchy systematically favouring the most recent and most verified estimates of the French share and taking into account the default threshold (50 or 70 % depending on the loan modality), when the data was missing or unreliable
- **Values of financed contracts:** since the value of commercial contracts is recorded in neither the Natixis nor the DG of the Treasury information system, it was decided to approximate the commercial contract value by the sum of the "imputed contract loan values" per protocol
- **Identification of subsequent contracts and analysis of causal link to Treasury loan:** apart from the subsequent returns directly fed back during the interviews or case studies that allow in-depth analysis of the type of link to the Treasury loan, assessment of the quality of the link between the identified return and the Treasury loan is obviously complex. Most situations are a complex web of relationships, in which Treasury loans are a contributory factor in a wider business flow. Attributing or not attributing the link necessarily depends on reducing this complexity to distinguish on the "strong links" (included in Indicator 2) from the "weak links" (included in Indicator 3).

- **Calculation of the French share of subsequent contracts:** In the absence of the French share requirement attached to tied aid, the international distribution of the value chain varies greatly from one sector to another and from one contract to another. Local share requirements and price competition tend to decrease the share produced in France to an extent that is never communicated - or sometimes never even calculated - by French companies. In the total absence of data, calculating the French share of subsequent contracts involves an estimate derived from the contract value, the sector and the typical value chain of the company
- **Limitations related to data quality:** the very purpose of the evaluation was to seek these subsequent contracts, regarding which there is no obligation to declare or confirm on the part of companies benefitting from Treasury loans. In addition to the challenge of completeness, the quality of the information is also limited, especially regarding values of financed contracts, the part potentially covered by the French share and the search for subsequent contracts.

Finally, all the data obtained with varying degrees of reliability is unique. No French or foreign study has presented typical values expected from a concessional loan. In France, no scheme can be compared with Treasury loans. There are fairly similar concessional loans abroad but they have not been the subject of published impact studies.

Analysis of Treasury Loan Effects

WINNING SUPPORTED CONTRACTS

An instrument that enhances French offer attractiveness

An attractive financial package

French public export support policy is based on a wide range of instruments managed directly by the French State with the backing of BPI France public investment bank and Natixis from market prospecting to risk coverage and including direct export contract financing tools.

The Treasury loan is the most attractive instrument among the financial tools fully managed by the French State especially in its concessional form, which makes it possible to offer subsidised financing conditions. **The loan period, grace period and interest rate triptych are therefore highly attractive in relation to the conditions offered by other related modalities such as public export guarantees**, which remain dependent on the interest rates offered by private sector banks. The 100 % coverage is also a strong argument for borrowing states, which sometimes struggle to finance part of the project value themselves.

This advantage is also a limitation: the contribution of a concessional loan is so decisive that it can become an obligation to take part in international tenders. The French concessional loan, in line with the conditions of the OECD arrangement, then becomes an essentially indispensable, but not decisive, "entry ticket".

→ **The financial characteristics of the loan were considered very competitive by most of the players questioned** during the case studies, in past evaluations or within the survey scope and these characteristics are considered an essential element of the attractiveness of their offer.

This is a first factor highlighted within the company survey scope; it emphasises the importance of the Treasury loan in enhancing the attractiveness of the offer of French companies.

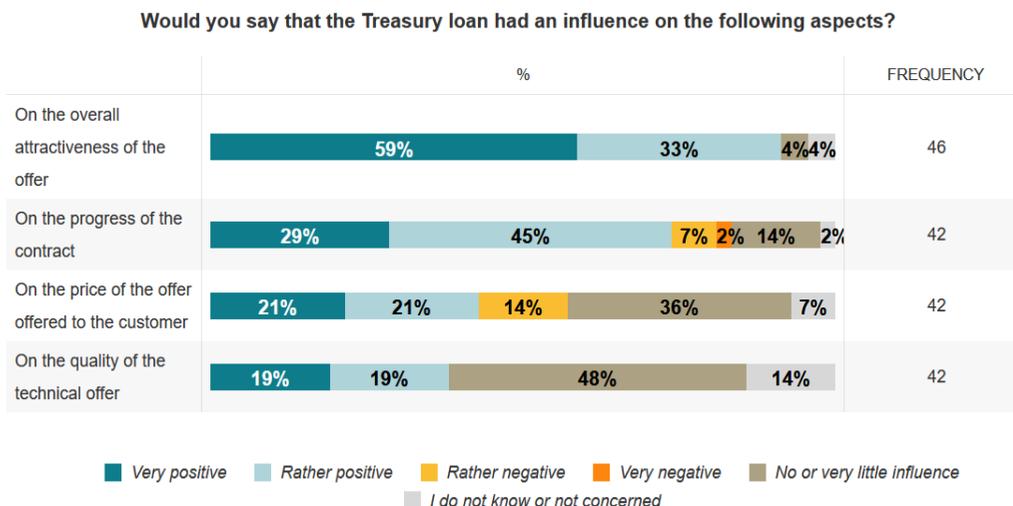


Figure 12. Influences of the Treasury loan. Company survey, source and processing by Pluricité.

→ **Direct loans offer attractive financial conditions but suffer from their comparison with concessional loans.** Direct loans appear to be a step backwards for countries accustomed to concessional loans or compared with an available concessional offer. However, this instrument is relevant and attractive in absolute terms. With a French share of 50 % and good financial conditions, it offers good potential for supporting French companies in their export business.



«The financial conditions offered via the Treasury loan were really very good with a difference of several hundred basic points compared with conditions offered on the national banking market and compared even with competition from foreign banks. Only France offers direct tied loans in Senegal. We believe that, if there had not been this Treasury offer, the Senegalese Ministry of Finance would certainly have turned to the second-placed candidate to see what financing it would have provided»

Christophe Morchoine, Head of the Dakar Economic Service

However, the instrument faces real competition. It is confronted by certain countries, which have not signed the "OECD arrangement" framework and which offer a very aggressive financing framework in terms of both volume of funding and conditions offered. In other circumstances, it is found that even untied aid packages more frequently benefit companies from the donor country. Treasury loans currently fall within a context of less multilateral international trade and a more forthright assertion of the national interests of the major local economic players.

In respecting the conditions of the OECD arrangement, the Treasury loan makes it possible to **align oneself with the conditions offered by equivalent aid schemes without securing significant financial advantages with French thresholds within the higher norm.**

AN INSTRUMENT THAT FACILITATES TRANSITION TO A NEGOTIATED/OTC MODALITY

The capacity for the treasury loan to align with local norms is widely promoted by French companies (including major accounts) as an asset in winning contracts, making it possible to neutralise the competition at a very early stage. It is particularly valuable when the Treasury loan is mobilised very early and makes it possible to avoid an international call for tenders being issued by the counterparty. French influence and/or the capacity of French companies to detect projects at a very early stage then assume their full importance.

AN STATE INSTRUMENT THAT ALLOWS HIGH-LEVEL POLITICAL SUPPORT FOR PROJECTS SERVING FRENCH INTERESTS

The Treasury loan is a State and political instrument that leads to the signing of an intergovernmental agreement and mobilises at least the French and third-country Ministries of Finance and often other sector ministries at the origin of the financing request. Upstream appraisal of projects and their monitoring directly involve local Economic Services and the central DG of the Treasury; it is often the object of ministerial visits with very high-level political support for certain projects considered emblematic.

Do you consider that the Treasury Loan is a device adapted to the needs of your business ?

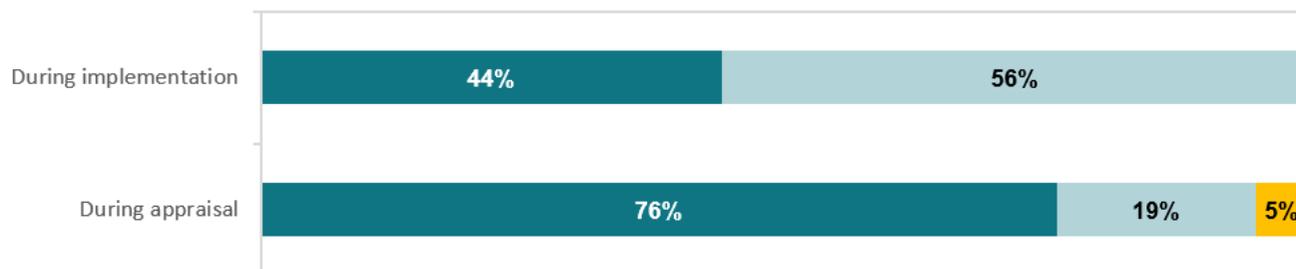


FIGURE 5. RESPONSE TO FINANCING NEEDS. COMPANY SURVEY, SOURCE AND PROCESSING BY PLURICITÉ. ■ Completely ■ Rather yes ■ Rather no

Treasury loans are also a development aid instrument. Detailed analysis of past protocols reveals an overall consistency between the supported projects and French development aid policy - or at least no significant inconsistencies. If we include rail transport in climate mitigation projects by considering that public transport helps reduce greenhouse gases, then 90 % of loans are consistent with France's CICID (inter-ministerial international cooperation and development committee) issues. If transport projects are excluded, the picture is less clear-cut with 17 % of projects being consistent with these operation sectors.

Some projects are firmly in line with the CICID's climate-related priorities (earth observation, solar energy, reconstruction, etc.). But other projects are locally contested: a sign of imperfect consideration of social issues. Analysis of social and environmental issues exists, but only in variable and more or less formalised forms and these are rarely followed up on the whole. The question of consistency with local development policies is one of the issues raised by the evaluation.

CAPACITY TO FINANCE VARIOUS AMOUNTS

The Treasury loan is capable of financing a variety of projects and can, if necessary, mobilise large sums as demonstrated by the 8 projects with commitments exceeding 100 million euros financed by Treasury loans in the rail transport sector in Morocco, Egypt, Vietnam and Senegal. It is also capable of financing **smaller sums** with some 15 projects of less than 10 million euros, albeit established as the threshold of eligibility for both loan modalities.



«In August 2018, the Ministry of the Interior told us that contract conclusion had gone very well and asked us two questions:

'Is France capable of mobilising funding comparable to that of the helicopters?'

'Do you have shipyards capable of building fast in France?'

This is how the project for supplying 20 patrol boats was born!»

Jean-Jacques Guillaudeau, Head of the Kiev Economic Service

The Treasury loan (mainly in its direct modality) is also capable of intervening in interbank schemes allowing the **overall financing basis to be increased** via co-financing or mixed loans and it can react quickly to propose ad hoc financial package solutions.

In practice, however, a **clear concentration effect** is observed in access to Treasury loan financing, which is directed mainly towards a few large French groups. There are several explanations for this, associated with not only the type of tool, but also the need to know the instrument and when and how to apply for it. Only the most structured companies are able to sustain the negotiation times for these very large contracts, put together the financing file and technical offer at the same time, while providing upstream the breakdown of the French share of the combined services.

AN OFTEN-DECISIVE INSTRUMENT THAT IS ALWAYS IMPORTANT TO WINNING CONTRACTS

Not a sufficient condition

The Treasury loan, by construction, cannot be the sole reason for winning a contract, which depends primarily on the technical and financial quality of the French offer. No case, in which the concessional loan was a disadvantage, was identified. On the other hand, this is more likely for the direct loan, when compared to financial offers of other countries.

An often-necessary condition

It appears from qualitative analyses that very few contracts would have been won without the Treasury loan. The latter was invariably decisive in winning the contract in the 9 detailed case studies and 11 evaluations consulted. This is partly explained by the nature of the Treasury loan, which is often determining for the very emergence of the contract since it intervenes when private financing is inaccessible. When the project is globally financeable, the Treasury loan is often a prerequisite for positioning a French offer. The company survey confirms this tendency with 65 % of companies questioned considering that the Treasury loan was a determining factor in winning the financed contract. Moreover, the role of this loan instrument was considered key in 93 % of cases, when its influence was extended to "significant contributions" (28 %).

No social and environmental conditionality

The last CICID (2018) decided the ODA's concentration in five priority sectors (health, education, gender equality, environment/climate, fragilities and crises).

WINNING NEW CONTRACTS

The analysis had to be based on mapping the expected impacts of Treasury loans to understand fully when and how the Treasury loan contributes to new contracts for French companies. A logic diagram of Treasury loan intervention was drawn up to serve as a reference base for the case studies. This arranges the multiple factors in winning an export contract and details the different intermediate effects that can be achieved through the financing. These effects had to be carefully analysed to qualify the contributing links between the Treasury loan and the subsequent returns.

- **The reference effect** resulting from the technical or geographical reference achieved by the Treasury loan-financed contract
- **The export structuring effect:** learning about the local ecosystem (target markets, local decision-making fabric and access points, positioning of the competition, etc.), adaptation of the company export strategy (geographical positioning, product adaptation to market specific characteristics, price-

product positioning, etc.) and structuring of the company for exporting: mode of local representation, logistical and human resources, etc.

- **The business sector effect** resulting from newly created or enhanced synergies between French companies on financed contracts especially given the French share requirement
- **The showcase effect** resulting from communication actions and project-generated visibility allowing not only promotion of French companies mobilised on the financed operation, but also the “Made in France” in general
- **The internal effect** on structuring the company itself to meet the immediate needs of the Treasury loan-financed contract and maintained in the long term (productive investments made, conservation or creation of jobs, technical innovations and certifications, etc.).

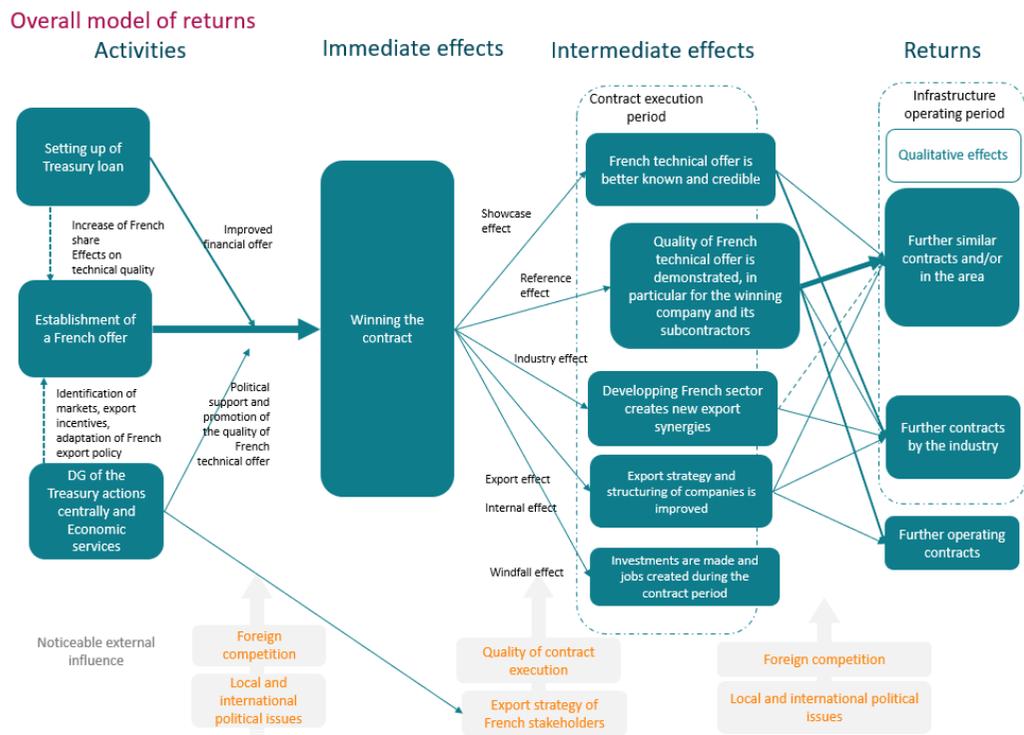


Figure 14. Model for understanding economic returns

Each of the effects “theoretically” described in this diagram was validated in the full analysis included in the final report. The returns achieved mainly involve the contract winning companies, which benefit more intensively from the Treasury loan effect, but can also apply to other companies that are drawn into the wake of a financed contract: subcontractors or future partners of the ensuing contracts, which will subsequently go their own way.

Estimating the Direct and Indirect Returns of Treasury Loans

AN INSTRUMENT IN THE SERVICE OF FRENCH PRODUCTION

Both modalities of Treasury loans are linked and subject to obligations regarding the “French share”, governed by a threshold of 70 % for concessional loans and 50 % for direct loans. The French share requirement makes it possible to promote structuring of French business sectors, although not universally and mainly for projects at the limit of compulsory thresholds.

Contracts backed by Treasury loans are almost always won by large groups. Among the 53 contract winning companies, only 17 (30 %) were SMEs and VSEs.

	Number of companies	Number of contracts
No. winning companies (out of 58 protocols)	53 winning companies within 40 groups	119 contracts including 62 with a known value for a total of 3,1 billion euros
No. subcontractors (level 1)	146 companies	204 contracts including 114 with a known value for a total of 375 billion euros

Indicator 1 estimates the business value generated in France by Treasury loan-financed contracts. The calculation totalises the French shares of each protocol in the study base. Most of the protocols have a French share that is very close to the minimum threshold so that this share is almost proportional to the value of the loan.

The French share is based on a commitment made at the time of appraisal: a posteriori checks performed by the administration have often revealed sometimes significant differences between the planned and the actual French share or even a lack of accounting providing accurate proof that the French share has been respected.

Across the entire study base, **concessional** Treasury loans supported approximately 1.77 billion euros of contracts for production operations in France.

This value can be compared with the theoretical cost⁹ of these loans estimated at the time of their signature at a little less than 1 billion euros.

→ On average over the 2005-2020 period, 1€ of concessional grant element generated 1.8€ of contracts for French companies.

Indicator 2 expresses the French share in Full-Time Job Equivalents (FTJEs). This estimate is derived from the typical ratio of employees (in annual full-time job equivalents) required to produce a given volume of turnover. It concerns only **direct** jobs without taking into account potential multiplying effects on the subcontracting chain or local consumption¹⁰. The estimate is very sensitive to the typical employee ratio, which is by nature an approximation; it was enhanced by a specific ratio for each business sector for this study.

Sector	Imputed contract loans	French share retained	Loan grant element (theoretical)	Estimated FTJs supported in France (all contracts)	Estimated FTJs supported in France (disbursed part of contracts)
Rail transport	1,871 M€	1,312 M€	713 M€	6,341	5,563
Water & sanitation	264 M€	194 M€	97 M€	992	945
Aeronautics & defence	113 M€	93 M€	48 M€	471	470
Earth observation	98 M€	61 M€	29 M€	288	213
Other infrastructures and equipment	73 M€	53 M€	27 M€	339	304
Information systems & networks	66 M€	44 M€	24 M€	76	76
Health	46 M€	39 M€	17 M€	215	215
Energy	46 M€	24 M€	3 M€	212	105
Steel bridges	36 M€	25 M€	13 M€	133	131
Services	27 M€	19 M€	10 M€	124	119
Overall total	2,639 M€	1,863 M€	979 M€	9,189	8,141

Table 8. French share and supported jobs (FTJs). Source DG of the Treasury and Natixis, processed by Pluricité (n= 63 Treasury loans 2005-2020)

It should be recalled that a FTJE is an annual figure: 9189 FTJEs for the 16-year period is equivalent to 574 full-time jobs each year. This is still considerable, but it should be considered in relation to the business sector employees in France (approximately 9000 employees for Alstom) and the scale of operations: supply of

9 – Actual loan cost changes each year based on the French Government’s refinancing rates. Over the study period, the actual cost was significantly lower than the theoretical cost.

10 – French share already includes subcontractors so applying a Keynesian-type multiplier would cause massive double accounting.

rolling stock for the Tangiers-Kenitra high-speed rail link and for urban transport networks (Hanoi metro, Casablanca tramway) have undeniably fuelled the group's production sites in France. In addition, some contracts have not been completed. The last column of the table adjusts the employment estimate in relation to the project progress, based on the rate of loan consumption ("drawdown" rate) to give 8141 FTJEs created or conserved between 2005 and the end of 2020.



«The Treasury loan is a major factor in helping to conserve a production tool in France. Today's production tool largely exceeds our needs at national level so exporting is vital given that, we're concurrently facing fierce competition. Treasury loans are therefore absolutely necessary. The capacity to mobilise Treasury loans is essential to fulfilling the planned workloads of French production sites. For example, one of our production sites was empty 3 or 4 years ago and was saved by export credit and Treasury loan instruments».

Extract from an interview at a large French group`

Close proportionality is observed between operation values and job numbers. The 70 % French share threshold levels up all the operations. The difference between business sectors therefore depends directly on the value of operations, the labour intensity typical of the sector and its value chain.

→ Over the entire period, it is reckoned that Treasury loans supported operations that directly contributed to creating or conserving 9,189 Full-Time Job Equivalents (FTJEs) in France.

In terms of value of imputed contract loans, this amounts to 1 job for every 287,000 euros and 1 job for every 106,000 euros of grant element¹¹.

¹¹ – 106,000 € for concessional loans and 142,000 € for the very small sample of 3 direct loans.

REAL BUT OCCASIONAL SUBSEQUENT RETURNS

Research into the returns from 63 protocols between 2005 and 2020 identified 101 subsequent returns worth 2.8 billion euros.

	Returns with a decisive link (Indicator 2)	Returns with a contributory link (Indicator 3)	Returns with a decisive or contributory link
Number of contracts	46	55	101
Sum of contracts	991 M€	1,838 M€	2,829 M€
Median	10 M€	10 M€	
Average	22 M€	38 M€	30 M€
Minimum	37,160 €	76,000 €	37,160 €
Maximum	132 M€	209 M€	209 M€

Table 9. Subsequent decisive and contributory returns. Sources and processing by Pluricité (n= 63 Treasury loans 2005-2020)

→ These 63 protocols represent 2.6 billion euros of imputed loans. **On average, for 1 € of imputed contract loans, Treasury loans generated 0.38 € of subsequent decisive contracts and 0.70 € of subsequent contributory contracts.**

W

	Imputed contract loans	French share retained	Loan grant element (theoretical)	Returns with decisive link	Returns with contributory link	Rate of decisive return	Rate of decisive and contributory return
Rail transport	1,871 M€	1,312 M€	713 M€	740.9 M€	821.4 M€	0.40 €	0.84 €
Water & sanitation	264 M€	194 M€	97 M€	160.9 M€	141.1 M€	0.61 €	1.15 €
Aeronautics & defence	113 M€	93 M€	48 M€	37.9 M€	185.7 M€	0.34 €	1.98 €
Earth observation	98 M€	61 M€	29 M€	12.0 M€	8.4 M€	0.12 €	0.21 €
Other infrastructures and equipment	73 M€	53 M€	27 M€	39.6 M€	224.9 M€	0.54 €	3.63 €
Information systems & networks	66 M€	44 M€	24 M€	- €	150.0 M€	- €	2.27 €
Health	46 M€	39 M€	17 M€	- €	0.0 M€	- €	- €
Energy	46 M€	24 M€	3 M€	- €	28.0 M€	- €	0.61 €
Steel bridges	36 M€	25 M€	13 M€	- €	278.1 M€	- €	7.76 €
Services	27 M€	19 M€	10 M€	- €	0.0 M€	- €	- €
Overall total	2,639 M€	1,863 M€	979 M€	991.3 M€	1,837.6 M€	0.38 €	1.07 €

Table 10. Contract returns by business sector. Sources and processing by Pluricité (n= study base of 63 Treasury loans 2005-2020)

Returns with a decisive link identify contracts for which the existence and value of the contract are clearly established (at least two different sources) and there are concrete indications of a link with a Treasury loan: this could be a contract hoped for at the time of signature, a link confirmed directly by the company or confirmed during the case study analysis. They are usually contracting for the same type of service, in the same country or area within 5 years of signing the protocol and they concern as much the subcontractors as the companies winning contracts backed by Treasury loans.

Returns with a contributory link correspond to contracts for which traces of a contract are identified and/or exhibit a similarity of service, geographical area or sponsor with the contract backed by a Treasury loan. Moreover, these are sometimes contracts closely linked to the Treasury loan but subject to uncertainty regarding the real contract value or the share that goes to French companies (e.g., contracts won by international consortia).

For assessing and managing Treasury loans, the value of returns may be less important than understanding the situations that are favourable or unfavourable to generating returns. The study therefore focuses as much on the number of subsequent contracts as their total value.

Just over half of the protocols generated measurable returns

The analysis by business sector shows a certain stability in generating returns.

→ Of the total study base (63 protocols), a little more than half (52 %) of the protocols generated observable returns and 27 % generated contracts with a decisive link.

No return was identified in 30 of the 63 protocols. If we analyse only the protocols that produced returns, we notice that the value of returns with a decisive link is close to the value of the imputed loans (and hence above the grant element agreed to by France).

	Returns with a decisive link (Indicator 2)	Returns with a contributory link (Indicator 3)	Returns with a decisive or contributory link
Number of contracts	46	55	101
Sum of contracts	991 M€	1,838 M€	2,829 M€
Number of protocols involved	17	24	33
Sum of loans charged imputed to relevant contracts	1,015 M€	1,558 M€	1,621 M€

Table 11. Protocols with subsequent decisive and contributory returns. Sources and processing by Pluricité (n= study base of 63 Treasury loans 2005-2020)

The analysis by business sector is statistically unrevealing since few sectors feature a significant number of protocols. In the past, the health and the aeronautics and defence sectors generated fewer subsequent returns but numbers are too small to assert any predictive relationship. On the other hand, the qualitative analysis highlights very different impact mechanisms depending on the sector; this tends to confirm that returns are more difficult to achieve in the health sector (multiplicity of companies mobilised, smaller companies less structured in export terms, more fragmented value chain, etc.), while in aeronautics and defence, the explanation should be sought rather in the discretion of certain contracts.

The search for subsequent returns reveals the long time period between signing the protocol and winning subsequent contracts. This delay is explained by the duration of the projects (several years) plus the possible latency between the signing the protocol and effectively starting the project work (several months or even years). 80 % of returns are expressed in the 9 years following contract signature: the return on experience of winning subsequent contracts is necessarily long. But nearly half of the returns are achieved within 5 years, which makes it possible to “get an idea” of the returns from a protocol portfolio within a time period that is compatible with decision-making timescales.

More uncertain subsequent returns in France

The estimating model for French returns generates average 30 % French share of subsequent contracts. This represents 857 million euros, which should be compared with the 2.6 billion euros of imputed contract loans.

Of the 857 M€ of subsequent contracts destined for the French economy, nearly a third (31 %) can be directly related to the decisive effect of a Treasury loan. Business sectors whose value chain is more concentrated in France offer better prospects of “French” returns. Hence, services in the “Earth observation” sector accounted for 4 % of loans in the study base, 8 % of subsequent contracts and 16 % of French returns. Conversely, the rail transport sector accounts for just under half of French returns, while concentrating over 71 % of the sums loaned.

Among the other infrastructures and equipment are categorised the cable car contracts won by POMA, which were *executed* at the company’s production sites in Isère, Savoie and Haute Savoie (Auvergne Rhône-Alpes region).

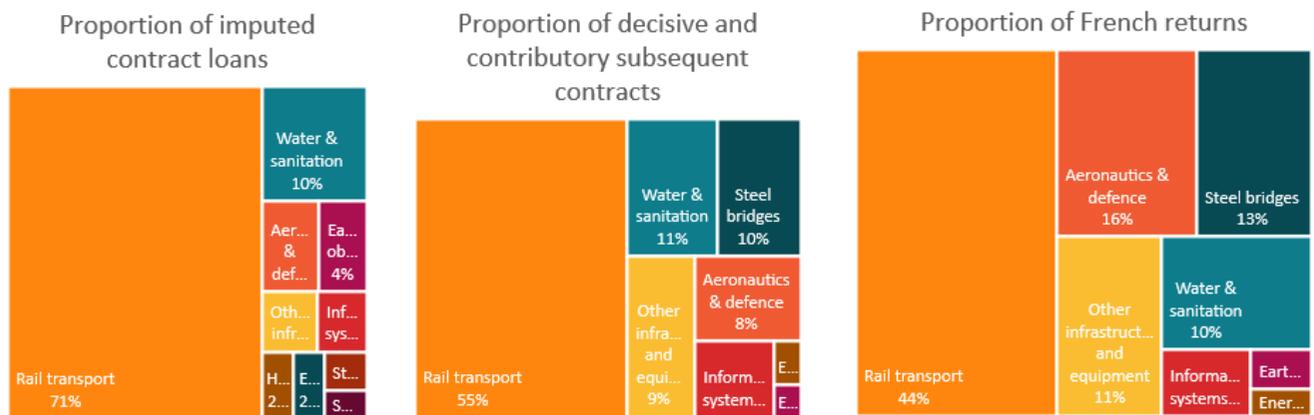


Figure 15. Weight of business sectors in protocols (imputed contract loans), subsequent contracts (values) and French returns (values). Sources and processing by Pluricité (n= study base of 63 Treasury loans 2005-2020)



«The primary reference in the area allowed the company to contemplate a market that was previously totally inaccessible to it. It is thanks to this primary reference that the company was then identified by the national authorities for the second contract and it is likely that these references will enable it to position itself on other ongoing projects».

Interview extract regarding a French SME

Evaluation conclusions

CHARACTERISATION OF PROTOCOLS BASED ON THEIR POTENTIAL IMPACT

It is important to distinguish between the different types of projects supported by Treasury loans, when answering evaluation questions on protocol impacts. The study conducted showed the diversity of not only the projects and situations, but also the impact mechanisms.

For nine protocols, the case studies allowed us to map the mechanisms at work in each situation. **There are almost as many impact theories as there are protocols.** Their unification is attractive *in theory* but, in practice, **it would be unreasonable to expect all impacts from all protocols.**

In this area, the usual typology-based approach is unsuitable because the diversity is too large and there are too many specific cases. Moreover, the evaluation suggests characterising projects by “features”. Each project has characteristics that can be noted right from appraisal stage. Other characteristics emerge later. Taken together, these characteristics form “broad features”, which help determine the specific potential of each project. **A project may have one or more features but rarely all at one time.** In relation to a protocol, strategies may be different for different members of a consortium (typically between the leading international group and the following SME). Each feature corresponds to different expectations, which make it possible to judge the success or failure of the support provided by the Treasury loan and to define in the long term the requirement levels for projects right from appraisal stage.

Table 12. Determination of expectations based on the “features” of each protocol

Features	Expected subsequent contracts	Expected effects on production in France	Effects on French share in value chain
1. Step	Same project or similar service, same country or geographical area	Increase in production at French sites	Few short-term effects
2. Precursor	Same service, same country	Strengthening initially	Strengthening of economic links with local companies
3. Dominant	Same service, other countries	Long-term investments in French production system	Rebalancing towards French production sites
4. Demonstrator	Same service, other countries	Investment in French production system	Consolidation of sales partnerships
5. Compelling need	Other services, same country	Temporary increase in order books	No structuring effect

REPLIES TO EVALUATION QUESTIONS

Question	Question 1: What is the lever effect of Treasury loans on the subsequent contracts won by French companies?
Criterion	<ul style="list-style-type: none"> For each contract supported by a loan, what is the added value share for France?
Main findings	<p>Across the entire study base (63 protocols over the 2005-2020 period), concessional Treasury loans supported approximately 1.86 billion euros of contracts for production operations in France out of the 2.8 billion euros committed by the French State (authorised loans). This value can be compared with the theoretical cost of these loans estimated at the time of their signature at a little less than 1 billion euros. On average over the 2005-2020 period, 1€ of concessional grant element generated 1.8€ of contracts for French companies.</p> <p>Over the entire period, it is reckoned that Treasury loans supported operations that directly contributed to creating or conserving 9,189 full-time job equivalents (FTJEs) in France.</p>
Criterion	<ul style="list-style-type: none"> What values of export contracts won following the financed operation can be attributed to the effects of the Treasury loan instrument? For each loan, what is the rate of return of the sums committed by the French State through Treasury loans?
Main findings	<p>Despite the lack of subsequent contract monitoring, it was possible to establish a fairly broad picture of the economic returns subsequent to contracts supported by Treasury loans. The analysed data are nevertheless neither exhaustive nor perfect and the communicated figures should be considered estimates.</p> <p>Research into the returns from 63 protocols between 2005 and 2020 identified 101 subsequent returns worth 2.8 billion euros for French companies, including: 46 subsequent contracts directly linked to the Treasury loan (valued at close to 1 billion euros) and 55 others more indirectly linked (valued at 1.8 billion euros). According to the broad estimate determined by the study, these contracts would represent more than 850 million euros of production undertaken in France over the full study period.</p> <p>These values should be compared with the 2.6 billion euros of Treasury loans granted during the period. On average, for 1 € of “imputed contract loans”, Treasury loans generated 0.38 € of subsequent decisive contracts (strong link) and 0.70 € of subsequent contributory contracts (indirect link), i.e., a total of 1.08 € of returns. The value of the subsequent contracts directly attributable to a Treasury loan is of the same order of magnitude as the financial cost of the instrument for France (measured by the grant element of the loan).</p> <p>In detail, this average conceals that only slightly more than half (52 %) of the 63 protocols studied generated returns. The share of protocols that generated direct returns is reduced to 27 % in terms of the decisive effect of the loan.</p>

Question	Question 2: To what extent do Treasury loans enhance the chances of success of French companies in targeted international contracts?
Criterion	Treasury loans strengthen the French financial offer Treasury loans strengthen the French financial offer and its relationship with the local country/beneficiary
Main findings	The Treasury loan reveals all its relevance in securing the contracts financed by the instrument, without which the chances of success of companies would be very low or even nil. Before mentioning the ex-post economic returns, the instrument thereby and above all makes it possible to secure a substantial flow of export business with more than 2.5 billion euros financed during the evaluation period to the benefit of French companies.
Criterion	The French share obligation encourages structuring of integrated French sectors Treasury loans contribute to the favourable progress of contracts for French companies and production sites in France
Main findings	The French share requirement makes it possible to promote structuring of French business sectors, although not universally and mainly for projects at the limit of compulsory thresholds. The increase in the French share to achieve imposed thresholds can sometimes be ensured more artificially, without modifying the productive chain, by inflating certain types of more easily modifiable services therein, such as French transporters. Analysis of the instrument also highlights the problem of not resorting to the Treasury loan, which effectively curtails its impact for some French business sectors. The study highlights a powerful subscription effect of the Treasury loan for a small number of French companies, often large groups, with a significant sector-based concentration of loans in rail transport and water and sanitation projects. This can be explained in part by the specific characteristics of the loan (French share, high values, sovereign borrowers) but also by a lack of knowledge of the instrument by some companies and a low level of project prospection by the DG of the Treasury, which reacts more on an opportunity basis.

Question	Question 3: To what extent do Treasury loans meet the needs expressed by France's development policy and its export support policy?
Criterion	<ul style="list-style-type: none"> • Treasury loans benefit from the action of the Economic Services in terms of economic intelligence and support on a political level • Treasury loans are fully integrated into the framework of projects co-financed with other donors and consistent with donor interventional strategies in general • Treasury loans are mobilised in priority when prospects are most interesting and in emerging countries (prospects involving markets, innovation, employment safeguarding, political opportunity, etc.)
Main findings	<p>The instrument operates on an opportunity basis and has no formalised, shared or operationalised ambition for ensuring that it tends towards the common aims of French development policy and export support policy. No sector-based priority is assigned to the instrument, which would favour health projects or projects oriented towards the ecological or solidarity-based transition, although these are key areas of intervention announced at the last CICID (inter-ministerial international cooperation and development committee) meeting in 2018. The Economic Services intervene more in reaction and in identifying projects that would be coherent with national policies.</p> <p>In relation to French export policy, the Treasury loan remains closely oriented towards a few historical sectors that benefitted from the former REC. Launching of the direct modality in 2015 should make it possible to open up a portfolio of French sectors identified as having export potential, especially in the light of their added value in global value chains. The instrument also falls little within the work performed and guidelines drawn up by «Team France Export», which specifically provides analyses of sector/product combinations to orient French companies towards the most promising international markets. With the arrival of the new direct modality five years ago, the Treasury loan still lacks a strategy for positioning French companies internationally in the most relevant way (sectors, geographies and SME accompaniment which represent one of the Government's declared aims).</p>
Criterion	<ul style="list-style-type: none"> • Treasury loans encourage a deeper and more systematic consideration of issues involving compliance, transparency and social and environmental criteria in supported projects.
Main findings	<p>While social and environmental criteria appear to be increasingly integrated into project appraisals in recent years according to the players questioned, there is no formal framework for supporting this orientation and their integration remains essentially dependent on the personal appreciation of the DG of the Treasury and Project Aid Committee players. Over the 2005-2020 study period, the Treasury loan remains consistent with major climate issues. However, social and environmental criteria were only weakly considered at project execution stage without formal verification of possible reservations that may have been expressed during appraisal. The system has evolved over the years. The recent period has seen financing of renewable energy projects and a trend towards ecological transition markets confirmed at the Bercy France Export 2021 event organised by DG of the Treasury in February 2021.</p>

CONDITIONS FOR ACHIEVING SUCCESSFUL DOWNSTREAM RETURNS

The evaluation highlights the mechanisms leading to downstream returns on Treasury loan-supported projects. It concludes with a set of six strategic recommendations and eight areas of operational recommendations. Some of these recommendations involve reflections or actions conducted by DG of the Treasury during the evaluation period.

In addition to the recommendations, the evaluation team wanted to summarise the conditions for success for companies, whose primary challenge will be to expand into exporting as illustrated in the “poster” below.

Conditions for achieving successful downstream returns

- Ensure local presence by setting up a representation office/subsidiary**
 - Key to better understanding the market and donors and to detecting business opportunities
 - Key to developing a relationship of confidence with potential clients and partners
 - Key to usage as a regional base depending on ambitions and prospects
- Analyse downstream opportunities and the possibilities they materialise**
 - Upstream of the Treasury loan application, identify the sectors of donor intervention in the geography and ensure consistency between the project and the downstream financing opportunities. Projects cannot go ahead without financing.
 - Mobilise the AFD on the project, informing it of its Treasury loan financing and communicate on possible subsequent project to be financed.
- Favour projects offering prospects related to the financed project**
 - Either within the framework of long-term cooperation with the local recipient: maintenance, training, operating contracts. Integrating these ancillary services into the financed service scope usually allows one to demonstrate their full value and the importance of maintaining them in the long term.
 - Or on projects for which a follow-up/Phase 2 has already been identified (and for which the financing options are concrete), the project being staged due to the production volume.
- Nurture the showcase effect, which proves its importance**
 - Ensure consistency with local needs
 - Mobilise expatriates, if project allows
 - Anticipate project potential difficulties upstream; these could harm the project’s showcase effect
- Communicate on the project with other French players in the business sector**
 - Demonstrate the notion of “Yes, it can work” and make them want to expand into exporting to the region
 - Communicate on the Treasury loan instrument and give ideas to others!
- Analyse the factors limiting returns**
 - Call upon the French institutional network in the target country to know the other side of the scene
 - Ask the Economic Service about the status of local competition
 - Demonstrate the needs for political backing

Figure 16. Graphical check list of conditions governing returns (Source: Pluricité)

Pluricité 2021. All rights reserved to the DG of the Treasury.

This document is confidential and has been drawn up for the exclusive use of the DG of the Treasury. Any modification, reproduction or sharing of the information contained herein is strictly prohibited

Photo credits

Cover: Photo by Christopher Burns from [Unsplash](#)

Illustration on page 13: Photo by rob-lambert from [Unsplash](#)

Illustration on page 16: Photo by [CHUTTERSNAPE](#) from [Unsplash](#)

PARTIE 2

RÉPONSES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR AUX RECOMMANDATIONS DU CONSULTANT

Recommandations stratégiques

Conserver la plasticité de l'instrument prêt du Trésor

Le prêt du Trésor est un instrument qui a traversé les décennies par sa capacité à s'adapter à une grande variété de besoins et d'enjeux. Cette plasticité permet de répondre à un large panel de besoins.

L'instrument prouve que la réponse à l'opportunité est globalement cohérente avec certains enjeux de l'APD française et de l'exportation française et que sa flexibilité et souplesse peuvent être une force.

Le prêt du Trésor, conçu comme un instrument, n'a pas vocation à se donner une stratégie propre qui limiterait ses domaines d'interventions.

La plasticité de l'instrument doit en effet être conservée afin de pouvoir répondre aux besoins spécifiques des exportateurs, sur les projets à forts enjeux politiques et/ou face à une concurrence internationale forte. Par ailleurs, l'instruction rapide permet de financer des projets qui portent un caractère urgent (tels que les projets sanitaires lors de la crise Covid).

Préciser les conditions d'emploi selon les situations

La définition d'une doctrine plus précise et partagée est un enjeu fort afin de clarifier le cadre d'éligibilité de l'instrument et homogénéiser les pratiques.

La recommandation n°1 rappelle que les prêts du Trésor peuvent et doivent être utilisés dans une grande variété de contextes. Cela exige en contrepartie une plus grande rigueur dans la définition des attendus à l'échelle de chaque protocole.

A la différence d'une stratégie qui limiterait l'usage des prêts du Trésor sur certaines situations souhaitées, la doctrine d'emploi définit un cadre d'emploi pour toutes les situations rencontrées. Par métaphore avec le domaine militaire, la doctrine d'emploi est un ensemble de règles qui permettront d'engager les forces de la meilleure manière, sans préjuger des décisions stratégiques d'engagement sur tel ou tel théâtre.

Pour filer la métaphore, soulignons que la doctrine n'est pas la même selon le type d'opération : de maintien de la paix, de conquête ou défense territoriale, de protection civile, etc. De la même manière, tous les protocoles n'ont pas les mêmes enjeux ni les mêmes attendus.

Définir une doctrine d'emploi est une solution pour que l'instrument prêt du Trésor reste utilisable dans une large variété de situations, tout en assurant au mieux son efficacité au regard des objectifs propres de chaque protocole.

Il existe une doctrine à usage interne, qui définit les règles d'utilisation des prêts du Trésor, ainsi que les bonnes pratiques. Ce document est régulièrement actualisé et enrichi.

En outre, un accord spécifique signé avec la Fédération des banques françaises définit les règles d'usage des prêts directs du Trésor, avec un accent sur les prêts mixés (prêts du Trésor combinés à des crédits acheteur garantis par BPI AE).

Des documents à usage externe sont également mis à disposition des entreprises : nous ne souhaitons pas diffuser une doctrine plus stricte afin de garder une certaine souplesse, qui nous permet de mieux accompagner l'export dans des cas très spécifiques.

Expliciter le plus en amont possible ce qui est attendu du prêt du Trésor

Le fonctionnement actuel du prêt du Trésor permet de soutenir une large gamme de projets avec une large gamme d'arguments. Pourtant, tous les projets n'ont pas les mêmes potentiels. Certains sont importants pour les emplois qu'ils soutiennent à court terme, d'autres répondent à un appel d'aide au développement pressant, certains contribuent à faire émerger de nouvelles filières d'exportation, ... et d'autres sont tout simplement nécessaires pour la diplomatie française.

Toutes ces dimensions sont légitimes. Mais une caractérisation plus affirmée des projets est encouragée pour que chaque projet soit un peu plus aiguillonné sur la dimension qui justifie le soutien. Cette caractérisation peut s'appuyer sur quelques dimensions générales (cf. schéma), sur les « traits » utilisés dans le rapport d'évaluation, une checklist des potentiels du projet, ou sur d'autres analyses encore.

La doctrine d'emploi délimite les exigences et souplesses autorisées par les prêts du Trésor, selon ses finalités.

La finalité du prêt du Trésor est le soutien à un projet à l'export porté par une/des entreprise(s) française(s).

Contrairement au FASEP, nous ne fixons pas d'autres finalités à chaque projet, hormis les critères communs d'éligibilité (respect de la part française exigée, des enjeux environnementaux et sociaux, etc).

Assujettir les projets à leurs finalités

Quelque-soit la formulation des attendus (cf. recommandation précédente), la reconnaissance d'objectifs stratégiques du projet permet de l'assujettir à des exigences plus ciblées.

Par exemple, pour les projets se justifiant par la création ou sauvegarde d'emploi en France (trait « dominant »)

- Exiger un suivi comptable précis de la part française
- Demander la présentation de nouveaux sous-traitants nationaux
- Demander un plan pluriannuel d'investissement pour les sites de production concernés

Incidemment, la mise en place d'exigences selon les ambitions affirmées du projet pourrait aider les défenseurs du projet à plus cibler les attendus, tant l'accumulation d'exigences à vouloir tout cibler serait prohibitive.

Il serait en effet intéressant de mettre en place un suivi des retombées des prêts du Trésor en termes de maintien/créations d'emploi, création de filiales locales, investissement dans les sites industriels en France, etc. Fininter2 pourrait développer un questionnaire de suivi pluriannuel (5 ans), qui serait géré par les services économiques et/ou l'opérateur chargé du suivi des procédures.

Le suivi précis de la part française restera un point d'attention très fort tant dans l'instruction des prêts du trésor, que dans leur réalisation et leur suivi ex-post (audits du CGEFI), et cette exigence continue d'être rappelée aux entreprises, qui doivent mettre en place une comptabilité adéquate.

Envisager des assouplissements selon les finalités

En contrepartie d'exigences plus affirmées, il pourrait être envisagé d'assouplir certaines contraintes pour les projets aux finalités les plus marquées. Certaines facilités aideraient à élargir le domaine d'intervention du prêt du Trésor à des projets pour lesquels l'instrument est aujourd'hui peu attractif.

Pour les projets s'inscrivant dans une politique nationale volontariste :

- Envisager explicitement le soutien à des consortiums incluant des « locomotives » étrangères entraînant les entreprises françaises...en s'assurant de leur soutenabilité durable si c'est possible, en cohérence avec les chaînes de valeur ajoutée mondiale
- Envisager d'abaisser le seuil à 5 M€ pour favoriser l'émergence de projet plus petits plus propices aux PME

Pour les projets à forte dimension diplomatique ou de développement :

- Augmenter la part d'élément-don, autant que le permet l'arrangement OCDE, et combiner avec d'autres aides (garanties prêt, aides déliés sur d'autres lots, etc.)
- Envisager une procédure d'instruction accélérée (fast track), à partir du moment où l'opportunité du projet est établie sans ambiguïté.

Il est intéressant que la plupart de ces pistes aient déjà été utilisées, mais sans forcément qu'une justification très précise ou proportionnée au regard des finalités ait été apportée.

Cette recommandation est de fait déjà mise en place. Les prêts du Trésor permettent de :

- financer les lots portés par des sociétés françaises dans des projets majoritairement étrangers ;
- financer des projets inférieurs à 10M€ lorsque l'intérêt/utilité du projet est avéré ;

Il pourrait être envisagé d'abaisser le plancher (fixé à 10 M€) à 5 M€ afin de pouvoir couvrir des plus petits projets portés notamment par des PME – des dérogations sont déjà effectuées au cas par cas aujourd'hui.

Enfin, les prêts du Trésor proposent systématiquement les conditions les plus favorables autorisées par l'Arrangement de l'OCDE sur le soutien public à l'export.

Le soutien des PME est toutefois aujourd'hui largement effectif, compte tenu de la part grandissante de projets financés portés par des PME-ETI (qui sont souvent plutôt au-dessus de 10 M€). Par ailleurs, lors de l'instruction, il est particulièrement analysé l'effet d'entraînement par les grands donneurs d'ordres porteurs du projet sur la filière française et la mobilisation des PME du secteur.

Envisager un plan d'action pro-actif expérimental

Le prêt du Trésor est positionné comme un instrument de « réponse » à la demande, pour ne laisser passer aucune opportunité. Tout en conservant ce fonctionnement, il est stratégiquement tout à fait possible d'engager une ou quelques actions plus volontaristes de développement de projets correspondant aux priorités définies par les stratégies françaises.

Dans tous les cas de figure, la mise en place d'un tel plan expérimental nécessite plusieurs aval politiques pour accorder des dérogations expérimentales et la désignation de ressources humaines dédiées.

Un plan d'action fixe n'est pas opportun, afin de pouvoir soutenir un nombre maximal de projets dans un contexte d'enveloppes annuelles de prêts limitées.

Toutefois, nous menons constamment une réflexion autour des secteurs/géographies peu représentés et mettons en place des actions, notamment de communication et de prise de contact, à destination de ces derniers afin de s'assurer que les exportateurs potentiels connaissent et savent s'approprier les outils du Trésor au service d'opportunités commerciales.

Recommandations opérationnelles

Ouvrir l'instrument à une palette plus large d'entreprises

L'évaluation a montré des retombées très concrètes des projets soutenus, grâce à l'exigence de part française. Mais l'étendue des opportunités manquées constitue une marge de progrès certainement conséquente.

En outre, une action plus proactive d'ouverture à certains secteurs et filières serait de nature à renforcer la cohérence de l'instrument avec la politique de soutien à l'export (secteurs clefs, zones géographiques, etc.).

- Faire connaître l'instrument et rendre l'instrument plus accessible aux nouveaux entrants
- Rendre l'instrument plus accessible aux PME
- Orienter l'instrument sur les filières porteuses françaises
- Renforcer l'identification des opportunités au niveau local, sur tous les secteurs

Pour rappel, les entreprises françaises de toute taille, ainsi que les filiales françaises d'entreprises étrangères (fabriquant en France) sont éligibles aux prêts du Trésor. L'action doit donc porter sur la communication et l'accompagnement fin des entreprises qui cherchent à concrétiser des prospects.

De nombreuses actions ont été menées ces dernières années afin de faire connaître l'outil prêt du Trésor auprès de toutes les entreprises françaises (articles sur les réseaux sociaux et le site du Trésor, formations et présentations dans les régions de France, participations aux forums, organisation annuelle de l'évènement Bercy Finance Export). Ces actions ont vocation à continuer, en particulier vis-à-vis des filières perçues comme les plus porteuses, pour donner encore davantage de visibilité à cet instrument, en particulier pour les PME.

Les PME sont particulièrement encouragées à candidater. Lorsque les projets sont portés par des grands groupes, la DG Trésor les encourage à inclure des PME dans le consortium ou s'appuyer fortement sur les PME du secteur (cf supra).

Et afin de renforcer l'identification des projets au niveau local, une formation sur les prêts du Trésor et le FASEP est systématiquement fournie aux agents du réseau et aux nouveaux partants, qui une fois en poste font remonter également des projets susceptibles d'être éligibles.

Expérimenter des leviers pressentis comme plus efficaces

Encourager les prêts mixés, qui permettent d'augmenter l'assiette globale de financement
Promouvoir le prêt direct

Assurer une meilleure cohérence avec l'action de l'AFD
Mettre en place une veille économique et un échange systématique avec les banques multilatérales de développement liées à l'Union européenne (BEI et BERD)

Les prêts mixés sont en plein essor sur les dernières années (grâce à ce mécanisme, les prêts directs du Trésor signés ont permis de financer des contrats dont le montant dépassait de plus de trois fois le montant du prêt). L'accord signé avec la Fédération des banques françaises en 2019 va permettre une poursuite de cette dynamique.

Par ailleurs, l'utilisation du prêt direct est également en nette hausse. En 2021, l'enveloppe annuelle des prêts directs est passée de 400M€ à 700M€, dont 853 M€ ont été engagés pour 2021 au 01/11/2021. En 2022, compte tenu de l'essor des demandes, l'enveloppe des autorisations d'engagement devrait être portée à 1,5 Mds.

Les liens avec les autres bailleurs seront également renforcés afin de créer plus de synergies et de cofinancer des projets de grande envergure. Il s'agit cependant plutôt de financements parallèles (sur des lots distincts) car les banques multilatérales de développement ainsi que l'AFD ont des règles différentes en matière d'attribution de marchés (aide déliée, alors que les prêts du Trésor sont un outil d'aide liée).

Prendre plus de garanties en amont sur la bonne exécution des projets

La plupart des évaluations de projets soutenus par les prêts du Trésor s'accordent sur la nécessité de renforcer les études techniques amont pour éviter les blocages et retards dans les projets. Bien que contradictoire avec les moyens disponibles et la nécessité de ne pas alourdir l'instruction, ce jeu de recommandations est néanmoins inévitable si l'on veut tenir compte des expériences passées.

- Lorsque le projet présente des complexités (technologies, part locale, portage par des PME...) ou des enjeux majeurs, renforcer les études techniques préalables (en s'assurant de l'indépendance des expert-e-s avec toutes les parties prenantes).
- Lorsque le projet repose sur l'activité d'une part locale importante ou la coordination de nombreux intervenants, renforcer l'analyse des capacités des maîtrises d'ouvrage
- Intégrer plus systématiquement dans le périmètre de vérification de l'expert les questions réglementaires, qui sont souvent peu prises en compte en amont et peuvent provoquer des retards dans l'exécution de projets d'infrastructure (évolution du code des marchés, évolution des normes, de certification sur des produits. Exemple du projet Hoi An au Vietnam où les habitants n'étaient pas obligés de se raccorder au réseau d'assainissement et station d'épuration financés par PDT).
- Suivre de manière attentive les engagements de l'État bénéficiaire sur la mise en œuvre et l'exploitation.
- S'assurer de la disponibilité des financements pour les autres lots du projet (qu'il s'agisse de part locale ou part étrangère) pour éviter des retards et décalages dans les prestations livrées
- En cas de doutes, approfondir les analyses économique-financières et l'examen de la rentabilité du projet, incluant des analyses de sensibilité à différents aléas

Ces recommandations pourront difficilement être mises en œuvre de manière systématique pour tous les projets. Mais la priorisation des projets selon leurs dominantes (ou « traits ») peut aider à prioriser les efforts d'instruction

Nous partageons l'analyse des consultants quant à la nécessité de diminuer les risques pesant sur l'exécution du projet. Cette approche « projet par projet », priorisée, est de fait mise en œuvre :

- - le Trésor demande régulièrement des études amont (souvent financées par l'AFD ou le Trésor même). Il n'est pas rare que le financement par prêt du Trésor fasse suite à de premières études financées par FASEP ;
- - La capacité d'exécution par l'Etat partenaire et ses autorités récipiendaires est également analysée lors de la mission technique préalable dans le cadre de l'instruction ;
- - Plus récemment, nous encourageons les bénéficiaires à inclure des études dans le prêt et de démarrer les projets par une phase d'études ;
- - Nous demandons quasi-systématiquement pour les projets complexes et d'infrastructures l'inclusion d'une prestation d'AMO et de quelques années de services après-vente afin de garantir le bon déroulement du projet. Cette AMO peut-être aussi financée par le prêt du Trésor quand l'Etat récipiendaire ne l'a pas budgétée.
- - Plus globalement, le rôle du Service économique est aussi d'effectuer le suivi au plus près du terrain des prêts, qu'il s'agisse de la phase d'instruction, ou en aval (exécution du contrat). Fininter2 s'appuie donc largement sur ces correspondants pour avoir un suivi fin des projets.

Améliorer progressivement la prise en compte des enjeux environnementaux et sociaux des projets

Bien que les critères environnementaux et sociaux semblent de plus en plus intégrés ces dernières années dans l'instruction des projets d'après les acteurs interrogés, aucun cadre formalisé ne vient appuyer cette orientation. La prise en compte des critères environnementaux et sociaux est en phase d'exécution de projets, sans vérification formelle des éventuelles réserves ayant pu être émises lors de l'instruction. Sans nécessairement inventer des pratiques qui alourdiraient la phase d'instruction, cette recommandation invite à une prise en compte plus affirmée, voire plus contraignante :

- Par une prise en compte plus systématique des recommandations et avis, notamment des évaluations préalables et des expressions de la société civile
- Par l'introduction d'une référence explicite de la contribution des projets aux objectifs du développement durable de l'ONU, à usage interne et externe

Les enjeux environnementaux et sociaux sont au centre de l'attention de la DG Trésor, ainsi que du MTE et de l'AFD qui sont membres du comité Aide-projet. Lors de l'étude des projets par ce comité (prise en considération, puis décision), les enjeux ESG font l'objet de nombreuses questions et demandes de compléments, qui sont relayés au porteur de projet, qui doit apporter les compléments nécessaires. Nous observons une attention croissante ces dernières années sur ce sujet.

Le suivi de ces aspects durant et après la réalisation du projet pourrait sans doute être renforcé - néanmoins, ce suivi, assez technique à réaliser, nécessiterait sans doute des ressources humaines dédiées. Nous étudierons les différentes pistes possibles, en lien en particulier avec les services économiques.

Enfin, en 2020 a été mis en place un mécanisme de bonus climatique, pour les projets durables. S'appuyant sur la taxonomie européenne des activités durables, ce bonus climatique permet de mieux financer les projets durables portés par des entreprises françaises. Son octroi donne l'occasion d'une analyse dédiée.

Améliorer la circulation de l'information

Les visites officielles sont les temps forts pour faire le point sur l'avancement des contrats (notes ministres) mais il n'existe aucun document normalisé de suivi et synthèse des projets. Les rapports semestriels ne sont pas systématiquement inclus dans les dossiers. La circulation de l'information au sein du réseau DGT et à l'occasion des changements de CSE sont pourtant essentiels :

- Exiger un renseignement systématique des fiches navette dès qu'un événement intervient sur le protocole (comme c'est le cas pour l'extension des dates limites de tirages, des imputations de contrat) mais également par défaut sur une base semestrielle.
 - Ces fiches navette, comme l'ensemble du fonds de dossier du projet, devront être conservées sur les réseaux informatiques en centrale comme en réseau.
 - Organiser un point régulier (trimestriel par exemple) entre les services économiques et Fininter 2 sur l'avancement des projets financés et la détection d'opportunités. Ces échanges réguliers doivent permettre de mieux mobiliser les SE dans l'émergence des projets et de mieux identifier les besoins en termes de portage politique et mobilisation ministérielle.
 - Tenter systématiquement d'élargir le cercle d'acteurs concernés par le suivi du projet, en commençant par les acteurs français à l'international, puis les bailleurs multilatéraux et nationaux
-

Un travail d'amélioration du suivi de l'aval des projets est mis en œuvre, mais qu'il faut nécessairement prioriser : renforcement du suivi à travers des notes sur les événements marquants de la vie d'un projet ; mobilisation continue des services économiques, qui doivent jouer un rôle d'alerte vis-à-vis du bureau en central ; attention croissante de l'équipe Fininter2 au suivi des projets dans leur description de poste. Ce suivi doit nécessairement être priorisé sur les projets les plus significatifs, compte tenu de la charge de travail que cela implique, à effectifs constants.

Mettre en place un cadre plus formalisé et homogène de suivi des projets

Le suivi de projet est un maillon faible de l'instrument, déjà identifié par la DGT qui a mis en place une cellule de suivi en 2020. Les options de préfigurations de la cellule de suivi prévalent sur le retour généraliste de l'évaluation. Les recommandations sont par ailleurs abondantes dans chacune des évaluations de prêt du Trésor et de RPE menées depuis les années 2000.

- Maximiser l'utilisation et la portée des comités de suivi pour aborder les difficultés opérationnelles des chantiers (ne pas hésiter à aborder les « sujets qui fâchent »)
- Suivre en amont mais également au cours de l'exécution des projets les aspects socio-environnementaux, notamment en cas de réserves ou demandes émises en comité aide-projet. Constat d'un faible suivi en aval de ces questions environnementales ou sociales/conformité.

CF point précédent [*la cellule de suivi évoquée dans la recommandation n'a pas été pérennisée, lors du départ de son responsable*].

Mieux accompagner les entreprises sur le suivi de la part française et la gestion/mise en œuvre d'un PDT

La part française, pourtant l'essence du prêt du Trésor, est faiblement suivie en cours d'exécution. Le guide de la part française ne prévoit pas toutes les situations, et beaucoup d'entreprises indiquent être « perdues » dans le suivi de la part française à mettre en place en phase d'exécution. Les recommandations suivantes visent à rendre plus opérante l'obligation de part française et son suivi :

- Développer un guide de procédures orienté entreprises sur le suivi de la part française, et prévoir une première réunion en amont des projets de briefing
- Proposer un accompagnement plus régulier par Natixis sur le respect de la part française, permettant d'agir en amont des éventuelles difficultés (vérification qu'un suivi analytique est mis en place, attention particulière sur les projets qui dérivent dans le temps et qui pourraient être plus impactés par des variations de taux de change ou prix de prestataires, etc.)

La part française est un enjeu fort de cet outil d'aide liée, qui doit faire l'objet d'un travail continu d'explication et d'accompagnement.

L'analyse de la part française a été revue depuis 2019 suite à l'abandon par la DGE de cette mission, qui a été internalisé au sein de la DG TRESOR. La DG TRESOR s'appuie également sur l'expertise du CGEFI qui réalise les audits ex-post de part française. Un guide de procédure existe pour aiguiller les entreprises, en particulier les primo-utilisateurs, qui recense les principaux cas de figures et grandes lignes. Pour des situations et questions particulières, les équipes de Fininter proposent d'échanger directement avec l'entreprise et lui font une réponse circonstanciée. Pour les dossiers ou la décomposition de la part française apparaît sujette à caution, la DG TRESOR sollicite désormais le CGEFI pour une analyse ex-ante des éléments déclarés ce qui permet de valider l'estimation ex-ante par l'entreprise et/ou rechercher des propositions alternatives. (quelques dossiers ont ainsi été examinés ex-ante, en amont du comité d'aide projet et donc de leur octroi). En outre, un travail est en cours pour clarifier certains points de doctrine.

Le suivi de la part française a également été renforcé durant l'exécution du projet avec une vérification accrue des déclarations de part française. Sur un dossier, en l'absence d'attestation de part française ou d'éléments prouvant la réalité de la part française, certains paiements ont été mis en attente par Natixis à la demande de la DG TRESOR (cas de pièces de rechanges d'équipements que l'exportateur n'arrivait pas à documenter par expédition et pour lequel il fera un récapitulatif global pour initier le paiement).

Renforcer le processus de capitalisation

Une vingtaine d'études ont été réalisées sur les prêts du Trésor, sous la forme de contrôle de part française par le CGEFI ou d'évaluations d'ensemble sur une dizaine de protocoles. Ces études semblent pourtant peu exploitées, tout comme le rapport IGF de 2014 peu connu, voire oublié, malgré des recommandations fortes toujours d'actualité. La capitalisation est pourtant indispensable, s'agissant d'un outil s'inscrivant dans le temps long (plusieurs décennies), dans une institution ou les postes évoluent fréquemment. Concrètement, cette capitalisation pourrait s'appuyer sur :

- un suivi financier renforcé, et notamment le champ des données à saisir informatiquement par Natixis. Les champs suivants doivent pouvoir être renseignés : entreprises attributaires, modalité du prêt, état du Projet (protocole signé/convention signée/en cours d'exécution/clôturé/abandonné), montant des contrats commerciaux, données de part française pour chaque facture
- une démarche en continu et ex post des projets par :
 - La rédaction sur format sans formalisme d'un document de capitalisation à rédiger par projet à chaque départ de Chef de Service économique
 - La rédaction d'un document de capitalisation et bilan final sur le projet à rédiger par le CSE clôturant le projet, à transmettre à la centrale.
- la généralisation de bonnes pratiques en matière de gestion des données sur le réseau, trop d'informations étant perdues ou difficiles à retrouver tant en centrale qu'en réseau, empêchant toute capitalisation sur les projets.

Natixis DAI, qui s'occupe de la gestion des prêts du Trésor au nom et pour le compte de l'Etat, dispose d'une base de données financières exhaustive des prêts du Trésor depuis leur création.

Il est toutefois vrai que la sauvegarde des informations plus qualitatives pourrait être améliorée, notamment dans un contexte de très forte rotation du personnel de la DG Trésor en centrale, comme dans le réseau. Il s'agit d'un point d'attention spécifique à prendre en compte dans le cadre du transfert du back-office des prêts du Trésor à un nouvel opérateur.

L'idée d'un SharePoint commun entre Fininter et le réseau concernant les prêts en cours avait été proposée. Nous en étudierons la pertinence et la faisabilité.

PARTIE 3

COMPOSITION DU GROUPE DE RÉFÉRENCE

Président du groupe de référence	
Nathalie Georges	DG Trésor – Sous-directrice Macro
Comité technique	
Vincent Marinet	DG Trésor – Fininter 2
Tatevik Dadivanyan	DG Trésor – Fininter 2
Pierre Sentenac	DG Trésor – Fininter
Kahina Yazidi	DG Trésor – UEAD
Emmanuel Saillard	DG Trésor – UEAD
Groupe de référence	
Hugues Tranchant	CGEFI
Aude Pohardy	DG Trésor – Bilat 1
Eftihia Frager	DG Trésor – Bilat 1
Nicolas Séjour	DG Trésor – Bilat 2
Anaïs Huin	DG Trésor – Bilat 2
Alexis Chaumet	DG Trésor – Multifin 2
Philippe Michaud	Natixis
Blandine Friboulet-Crevel	Natixis

Contact

Unité d'Évaluation des Activités de Développement de la DG Trésor
Télédoc 577 – 139, rue de Bercy
75572 Paris CEDEX 12
<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/evaluation>