



**ANALYSE DE L'EXECUTION DU BUDGET DE
L'ETAT PAR MISSION ET PROGRAMME**

EXERCICE 2012

MISSION INTERMINISTERIELLE

**AIDE PUBLIQUE AU
DEVELOPPEMENT**

MAI 2013

Mission interministérielle

Aide publique au développement

Programme 110 – Aide économique et financière au développement

Programme 209 – Solidarité à l'égard des pays en développement

Programme 301 – Développement solidaire et migrations

Sommaire

| | |
|---|----|
| I - EXECUTION, PROGRAMMATION ET GESTION BUDGETAIRES | 13 |
| A - APERCU GENERAL DE L'EXECUTION DES CREDITS DE LA MISSION EN 2012 | 13 |
| B - LA PROGRAMMATION DES CREDITS | 19 |
| C - LA GESTION DES CREDITS..... | 23 |
| II - LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE..... | 26 |
| A - MASSE SALARIALE ET EMPLOIS | 26 |
| B - LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT | 28 |
| C - LES DEPENSES FISCALES ET LEUR EVOLUTION EN 2012 | 28 |
| D - LES DEPENSES D'INTERVENTION | 29 |
| E - LES OPERATEURS RATTACHES A LA MISSION | 35 |
| III - REGULARITE, PERFORMANCE, SOUTENABILITE | 37 |
| A - REGULARITE | 37 |
| B - DEMARCHE DE PERFORMANCE..... | 38 |
| C - SOUTENABILITE | 41 |
| IV - LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR..... | 43 |
| A - LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULEES PAR LA COUR AU TITRE DE 2011 | 43 |
| B - RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS DE LA COUR..... | 47 |

Synthèse

| |
|---|
| (M€) LFI AE : 2 757,97 CP : 3 323,26 ; Crédits ouverts AE : 2 655,18 CP : 3 040,63 ; Exécution AE 2 541,7: CP : 3041,98; Plafond d'emplois en ETPT : 2 380 ; exécution : 2 231 |
|---|

La mission *Aide publique au développement* (APD) est une mission interministérielle qui regroupe les crédits des trois principaux programmes concourant à la politique française d'aide au développement : le programme 209 -*Solidarité à l'égard des pays en développement*, mis en œuvre par le ministère des affaires étrangères et européennes ; le programme 110 - *Aide économique et financière au développement*, mis en œuvre par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ; le programme 301 - *Développement solidaire et migrations*, mis en œuvre par le ministère de l'intérieur et supprimé en 2013.

Une réduction relative des dotations en AE et CP

Contrairement à l'exercice 2011 qui avait été marqué par une forte croissance du budget de la mission¹ mais pour des motifs de nature exceptionnelle, celle-ci connaît en 2012 une réduction globale de ses AE en LFI – hormis pour le programme 209, qui connaît une hausse de sa dotation en LFI de 1,5 % - et une relative stabilisation de ses CP. La mission APD bénéficie d'un statut dérogatoire, la préservant des objectifs de respect de la norme des dépenses de l'Etat.

La Cour note que les mouvements budgétaires ont eu un impact important sur les crédits disponibles pour le programme 209 et 301, qui sont réduits respectivement de 8 % en AE et de 11 % en CP pour le premier, et de 64 % en AE et 0 € en CP pour le dernier.

Malgré des postes de dépenses dynamiques et rigides, l'exécution de la mission se maintient dans la trajectoire triennale 2011-2013.

En ce qui concerne le programme 209, cet exercice a notamment bénéficié cette année encore d'une marge de manœuvre, conjoncturelle, liée à la baisse de la contribution au Fonds européen de développement (FED) ainsi que d'économies dues au report de la signature de contrats de

¹ Liée à une augmentation substantielle des autorisations d'engagement (AE) à des fins de régularisation (reconstitution des fonds concessionnels des banques multilatérales de développement pour le programme 110).

désendettement (C2D) avec la Côte d'Ivoire et avec la Guinée. Par ailleurs, 3,4 M€ non utilisés pour le sommet de Kinshasa, ont été annulés.

L'opportunité de ce reliquat a permis d'alléger la gestion et de financer notamment une annulation de crédits de 37 M€(surgel en LFR).

L'exécution 2012 du programme 110 est satisfaisante avec une consommation de 94,3 % des crédits disponibles en AE (95 % en 2011) et de 99,6 % des crédits en CP (96 % en 2011). Cependant, le programme connaît encore cette année des restes à payer importants qui représenteront 5,7 Md€ (estimation au 31/12/2012) dont 1,1 Md€ en 2013, et près de 3,7 Md€ au-delà de 2015. Les reports sur 2013 sont eux de 14,8 M€ De ce fait, le programme est d'une grande rigidité.

L'exécution du programme 301, en crédits de paiement, est également satisfaisante, bien que le rythme d'engagement de nouveaux projets relatifs aux aides en direction des zones d'émigration s'accélère essentiellement en fin de gestion. Des manipulations techniques d'AE, liées au transfert du programme vers l'action 09 du programme 209 ont cependant rendu difficile la lisibilité de la consommation sur Chorus.

La mission reste caractérisée par :

- **l'importance des dépenses d'intervention**, qui représentent environ 72% des dépenses de la mission en CP.
- **un pilotage insuffisant**, malgré la restructuration des programmes 110 et 209 en partie conforme aux recommandations de la Cour. Cette restructuration permet une plus grande lisibilité de l'affectation des crédits au travers des différents canaux de la dépense – aide bilatérale et aide multilatérale.

La Cour constate ainsi que cette mission interministérielle reste un simple agrégat de programmes ayant une finalité commune, l'aide publique au développement étant toujours gérée au niveau des programmes, en dépit de l'adoption d'un document-cadre stratégique. L'évaluation de la performance de cette mission est un exercice difficile, qui ne permet pas d'en tirer des conclusions sur le plan budgétaire. Les objectifs ne sont toujours pas définis en cohérence² et les indicateurs de performance des programmes restent largement perfectibles.

Ce manque de coordination entre programmes, soulève de fait une interrogation en ce qui concerne l'avenir du suivi des partenariats signés

² Recommandation n°3 du rapport public thématique de la Cour des comptes sur l'APD de juin 2012 : proposer au Parlement une hiérarchisation des objectifs de l'aide en opérant une meilleure distinction entre objectifs et moyens.

dans le cadre du programme 301, et notamment la prise en compte au sein des documents de stratégie, dont les DCP, des objectifs initiaux de ce programme. En effet, pour mémoire, le traitement préférentiel en matière d'aide publique au développement en faveur des pays signataires d'accords de gestion concertée des flux migratoires a été introduit par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 5 juin 2009, afin notamment de traduire de façon visible les engagements pris dans le cadre du Pacte européen sur l'immigration et l'asile adopté par le Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008³. La Cour, lors des exercices précédents, s'est interrogée sur la réalité des résultats des actions de ce programme. Elle constate que les projets de développement financés relevaient d'interventions classiques, dont la mise en œuvre est déléguée à l'AFD.

L'intégration du programme 301, dans le PLF 2013, au programme 209 semble donc découler d'une certaine logique d'action. La Cour souhaite que l'effort budgétaire tienne compte de la réalité des résultats dont l'évaluation demeure complexe et quasi-inexistante (les indicateurs sont des indicateurs d'activité). L'intérêt du programme 301 étant, selon ses responsables, d'introduire le souhait d'une maîtrise de l'immigration dans les négociations relatives à la mise en œuvre d'une aide au développement, la Cour souligne l'importance d'une articulation de ces interventions avec les diverses actions conduites par ailleurs, afin d'optimiser les interventions sur le terrain et non de multiplier les acteurs, les budgets et les projets de façon artificielle.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

- Recommandation n°1 : *la DGT donnera une information précise, détaillée par année et sur toute leur durée, concernant (de façon similaire au tableau produit par le MAE) :*

- *les AE déjà ouvertes ou à ouvrir en raison d'engagements politiques pris ou probables ;*
- *les CP restant à ouvrir ;*
- *l'endettement de l'AFD ou d'autres opérateurs associé à ces CP ;*
- *les risques associés à ces engagements et à l'endettement (risques de change, de taux, etc.).*

³ Sous la forme du concept de codéveloppement, devenu pour la France, le développement solidaire, qui caractérise le lien entre migration et développement.

- **Recommandation n°2** : inscrire les crédits du programme 110 dans un cadrage pluriannuel.

- **Recommandation n°3** : veiller à articuler les projets de développement mis en œuvre dans le cadre des accords de gestion concertée (ex-301) avec les projets conduits dans le cadre des FSP/FSD du ministère ou de l'AFD.

- **Recommandation n°4** : la DGT et le MAE veilleront à présenter en fin d'exécution budgétaire une ventilation par pays de l'APD représentative des crédits budgétaires de chacun de leur programme, permettant ainsi un suivi régulier et une comparaison de l'affectation de leurs crédits selon les zones géographiques.

Introduction

1. Champ et objectif de la mission

La mission *Aide publique au développement* (APD) est une mission interministérielle qui regroupe les crédits de trois principaux programmes concourant à la politique française d'aide au développement : le programme 209 - *Solidarité à l'égard des pays en développement* mise en œuvre par le ministère des affaires étrangères et européennes ; le programme 110 - *Aide économique et financière au développement* mis en œuvre par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ; le programme 301 - *Développement solidaire et migrations* mis en œuvre par le ministère de l'Intérieur.

Le ministère des affaires étrangères, au travers du programme 209 - *Solidarité à l'égard des pays en développement*, met en œuvre l'aide bilatérale française, conformément aux décisions du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). Il participe, en outre, au financement de l'action européenne et multilatérale de la France (FED, FMS, ainsi qu'aux divers fonds relevant des programmes des Nations-Unies).

Il s'organise autour de quatre actions (bilatérale - action n°02 ; multilatérale - action n°05 ; communautaire - action n°07 et action n°08, qui retrace les dépenses de personnels concourant au programme) répondant à quatre enjeux :

- la lutte contre la pauvreté et l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ;
- l'appui à une croissance économique équitable, durable et créatrice d'emploi ;
- la bonne gestion des biens publics mondiaux ;
- la promotion de la gouvernance démocratique, de l'état de droit et du respect des droits de l'homme.

Le programme 110 – *Aide économique et financière au développement* a également pour objectif principal de réduire la pauvreté et de participer à l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Il concentre une partie importante des crédits destinés à des institutions multilatérales de développement ainsi qu'au financement des annulations de dettes bilatérales et multilatérales décidées parfois plusieurs années auparavant.

Mis en œuvre par le directeur général du Trésor, il présente une structure relativement simple puisqu'il ne dispose pas de crédits de titre 2

et que les fonctions « support » sont assurées par d'autres programmes. Il est structuré en trois actions, qui présentent un poids budgétaire inégal : l'aide économique et financière multilatérale regroupe les contributions de la France aux institutions multilatérales d'aide au développement, banques et fonds sectoriels (action 1) ; l'aide économique et financière bilatérale finance principalement les interventions d'aide bilatérales de l'AFD (action 2) ; le traitement de la dette des pays pauvres recouvre les annulations de dettes décidées dans le cadre du club de Paris et impliquant une indemnisation des opérateurs (action 3).

Le programme 301 - *Développement solidaire et migrations* participait à la politique française d'aide publique au développement et visait à « favoriser le développement en s'appuyant sur les migrations, dans le cadre de relations partenariales fondées sur la recherche de l'intérêt mutuel entre pays d'accueil et pays d'origine des migrations, en particulier en Afrique subsaharienne. Ce programme, qui disparaît en 2013, avait vocation à soutenir deux types de projets :

- ceux portés par des migrants en faveur du développement de leurs pays d'origine, quelles que soient la nature et les modalités de leur contribution,
- ceux participant dans ces pays à une meilleure maîtrise des flux migratoires.

Il était mis en œuvre par le Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, sous la responsabilité du Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration.

La mission *Aide publique au développement* ne regroupe qu'une partie de l'effort français en matière d'APD. En effet, au total, 26 programmes et 15 missions contribuent à la politique transversale en faveur du développement pour un montant total de 9 705 M€ (prévisions d'APD 2012-2015 DPT 2013, comprenant les taxes de solidarité sur les billets d'avion et sur les transactions financières ; les contributions des autres acteurs publics). Les crédits de la mission représentent, en 2012, environ **28 % de l'effort global** au sens de l'OCDE (contre 48 % en 2011 et 37 % en 2010). Cette évolution doit être rapportée à la croissance exceptionnelle en AE de la mission en 2011.

L'organisation de la mission reste complexe du fait d'un pilotage interministériel toujours limité. Le CICID, qui ne s'est toujours pas réuni depuis 2009⁴, devrait toutefois se réunir avant l'été 2013.

2. Modifications de périmètre

La mission n'a connu aucun changement de périmètre en 2012.

Le *programme 110* est néanmoins souvent l'objet de mesures de périmètre à la marge, la politique d'aide au développement utilisant fréquemment des modes de financement « innovants ».

Ainsi, comme en 2011, le programme a été utilisé pour le financement des actions « forêt » du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), qui avait été initialement prévu sur le compte d'affectation spéciale *Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique* (programme 782), CAS qui n'a réalisé aucune recette en 2011 et 2012 du fait de l'absence de vente de quotas carbone Kyoto (ou « Unités de quantité attribuée » - UQA). Les montants supplémentaires corrélatifs financés en 2012 par le programme 110 se sont élevés, comme en 2011, à 30 M€ en CP.

Pour 2013, il a été décidé de financer l'initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural en Afrique de la Banque africaine de développement (BAfD) non pas par le programme 110 mais par le Fonds de solidarité pour le développement (FSD) géré directement par l'AFD. Cette mesure a conduit à l'annulation des crédits ouverts en loi de finances rectificative pour 2012, soit 39 M€ en AE et 14 M€ en CP. Alimenté par 10 % de la nouvelle taxe sur les transactions financières, le FSD financera à partir de 2014, outre l'initiative de la BAfD, le Fonds vert pour le climat.

Le programme 301 a été supprimé dans la LFI 2013 et fusionné avec le programme 209 dans une action spécifique Action 09 Actions de co-développement.

3. Masses budgétaires et ressources extrabudgétaires

⁴ Recommandation n°5 du RPT sur l'APD de juin 2012 : proposer au Parlement une hiérarchisation des objectifs de l'aide en opérant une meilleure distinction entre objectifs et moyens.

**Tableau n° 1 : Les masses budgétaires des programmes HT2 et T2:
(M€)**

| Programmes | LFI AE | LFI CP | Part de la mission (AE) |
|--------------|----------|----------|-------------------------|
| 209 | 2 083,50 | 2 106,35 | 75% |
| 110 | 649,46 | 1 191,90 | 23% |
| 301 | 25,00 | 25,00 | 0,09% |
| Total | 2 757,97 | 3 323,26 | |

Source : Chorus

Seul, le *programme 209* a bénéficié d'un fonds de concours d'un montant de 93 105 €. Par ailleurs, le ministère pilote également le programme 781 - *Projets de lutte contre la déforestation dans le cadre du financement précoce*, qui est resté inactivé en 2012 comme en 2011. Il est clos au 31 décembre 2012.

4. Opérateurs

Le ministère des affaires étrangères s'appuie sur des opérateurs, dont le GIP ESTHER créé en 2002, le GIP Education numérique en Afrique (ENA), opérateur selon les critères LOLF depuis 2011, ainsi que l'AFD, qui met en œuvre la plus grande partie des moyens opérationnels, mais n'est pas opérateur au sens de la LOLF. Le GIP ENA devrait être clos à compter du 23 août 2013. Une évaluation sur ses résultats, vraisemblablement très limités selon le ministère, a été lancée. Le programme 110 ne comporte plus d'opérateur. Il est mis en œuvre par le service des affaires multilatérales et du développement et par le service des affaires bilatérales et de l'internationalisation des entreprises de la direction générale du Trésor.

La mise en œuvre du programme 301 s'appuie sur différents opérateurs et intermédiaires, dont l'AFD, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), France Expertise Internationale, des collectivités territoriales, des ONG, ainsi que divers acteurs associatifs.

5. Enjeux et perspectives

Il est toujours difficile d'avoir une visibilité globale sur la mission *Aide publique au développement*, tant au plan budgétaire qu'au plan de sa performance et de ses résultats.

L'exécution 2012 n'a été fluide qu'en partie du fait d'effets d'aubaine. La rigidité des dépenses d'intervention obligatoires, aggravée pour les programmes 209 et 110, par les nombreux mouvements

budgétaires, complique le pilotage de la gestion. Or, le pilotage « politique » se traduit essentiellement dans la programmation, par le choix des instruments financiers retenus (nature de la coopération, C2D, FSP...). Les difficultés de gestion financière, et notamment le décalage entre CP et AE, conduisent rapidement à invalider ces priorités.

La définition d'une politique de développement cohérente se heurte également au cloisonnement entre programmes voire entre instruments – aucun lien (de complémentarité, ou d'optimisation) ne semble établi entre les destinations sectorielles ou géographiques des financements multilatéraux et ceux bilatéraux des deux principaux programmes de la mission.

Par ailleurs, la Cour ne peut que répéter sa critique des indicateurs du volet *performances*, qui n'offre qu'une vision partielle de résultats⁵. De fait, aucun de ces indicateurs ne se traduit dans une stratégie budgétaire. L'exercice des NEB 2011 avait été notamment l'occasion de critiquer la qualité des indicateurs du programme 110, et notamment celle de l'indicateur 3.1 qui mesure l'effet de levier de l'Agence française de développement (AFD) dans son activité de prêt aux pays en développement. Son orientation à la hausse depuis plusieurs années entraine en contradiction avec les priorités géographiques de l'APD française, supposée privilégier les pays les plus pauvres. – la Chine est le 6^{ème} pays destinataire de l'APD française au sens du CAD. La DGT précise que cet indicateur est présenté à titre d'information et sa hausse n'a jamais fait l'objet d'un objectif. En ce qui concerne le programme 209, le lancement en 2013 de deux démarches d'évaluation portant l'une sur le Fonds mondial sida (...% du programme 209, qui mobilise environ 300 M€ soit 69 % des fonds multilatéraux) et l'autre sur les FSP, est donc à la fois bienvenu et très attendu.

La Cour relève la disparition en 2013 du programme 301. Elle s'était interrogée en 2011 sur la réalité des résultats concrets de ses actions. Elle reconnaît toutefois qu'ils permettaient d'introduire des éléments de négociation portant sur une maîtrise des flux migratoires, dans une politique de codéveloppement. Le MAE devra donc veiller à mobiliser les crédits pour assurer la continuité des accords passés.

⁵ Recommandation n°13 du RPT de la Cour des comptes sur l'APD de juin 2012 : redéfinir les indicateurs de performance budgétaire en favorisant la convergence entre programmes et la mesure de leur efficacité.

I - EXECUTION, PROGRAMMATION ET GESTION BUDGETAIRES

A - APERCU GENERAL DE L'EXECUTION DES CREDITS DE LA MISSION EN 2012

1 - Analyse synthétique de l'exécution (T2+HT2)

Tableau n° 2 : Exécution par programme, en AE et CP

| Programme | | Autorisations d'engagement (M€) | | |
|-----------|--|---------------------------------|---------------------|-----------------|
| | | LFI 2012 | Crédits disponibles | Dépenses nettes |
| N° | Intitulé | | | |
| 209 | Solidarité à l'égard des pays en développement | 2083,51 | 1 925,96 | 1 843,46 |
| 110 | Aide économique et financière au développement | 649,46 | 720,18 | 679,05 |
| 301 | Développement solidaire et migrations | 25,00 | 9,03 | 19,19 |
| T | APD | 2 757,97 | 2 655 ,18 | 2 541,70 |

| Programme | | Crédits de paiement | | |
|-----------|--|---------------------|---------------------|-----------------|
| | | LFI 2012 | Crédits disponibles | Dépenses nettes |
| N° | Intitulé | | | |
| 209 | Solidarité à l'égard des pays en développement | 2 106,35 | 1869,20 | 1 867,55 |
| 110 | Aide économique et financière au développement | 1191,90 | 1161,43 | 1 156,65 |
| 301 | Développement solidaire et migrations | 25,00 | 0 | 17,78 |
| T | APD | 3334,12 | 3 040,63 | 3041,98 |

Un écart d'exécution est constaté entre les restitutions CHORUS et les données de consommation d'AE transmises par le SGII : les premières font apparaître une consommation de 4,3 M€ (et non 19 M€). Cet écart

résulte de manipulations techniques d'AE réalisées pour permettre le transfert des dossiers vers le MAE suite à la disparition du programme.

La moyenne de consommation de la mission s'élève à 79 % en AE et 72 % en CP au regard des crédits ouverts (96 % en CP pour les programmes 110 et 209). Cette moyenne s'explique essentiellement par le faible taux de consommation du programme 301 qui se consomme essentiellement sur le dernier tiers, en fonction des appels à projet.

Pour mémoire, les programmes 209, 110 et 301 se caractérisent par la part prépondérante des dépenses de titre 6⁶, soit 83 % en AE et 73 % en CP, de la mission.

a) Les écarts entre la LFI et les crédits ouverts en début d'année s'expliquent par :

Sur le programme 209 :

- la mise en réserve légale de précaution de 6% des crédits votés en LFI, soit 111,7 M€ en AE et 113,1 M€ en CP ;
- les reports de crédits à hauteur de 102,7 M€ en AE et 6,8 M€ en CP (dont 99 M€ d'AE du FSP) ;
- le surgel de 202 917 943 € en AE=CP ;
- le dégel de 62 928 895 € en AE et 80 603 164 € en CP ;
- la clôture d'engagements juridiques sur années antérieures se traduisant par une diminution technique de 1,817 M€ en AE affichée dans Chorus.

De plus, 251,5 M€ en AE et 235,2 M€ en CP ont été annulés à partir des crédits gelés.

Sur le programme 110 :

Les reports de 2011 sur 2012 sont de 25,4 M€ en CP, soit 2,2 % des CP ouverts en LFI 2011, ce qui est conforme à l'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). En 2012, les reports demandés sont de 14,8 M€ en CP, soit un taux de 1,2 % des CP ouverts en LFI. S'ils sont manière conforme à la LOLF, la Cour constate que ces reports correspondent à l'intégralité du solde des crédits ouverts (1171,43 M€) et de la consommation (1156,65 M€).

⁶ En 2011, certaines dépenses du programme 110 relevant en 2010 du titre 6 ont été reclassées en titre 7. En exécution, le titre 7 représentait ainsi 1,97 Md€ en AE et 642,9 M€ en CP. Il s'agit des dépenses de participation du compte 26 « Immobilisations financières » (organismes internationaux auxquels la France contribue et au sein desquels elle dispose de parts et de droits de vote).

b) Les écarts entre les crédits disponibles et les crédits consommés :

Pour le programme 209, ils s'élèvent à 82 087 988 € en AE et 1 240 576 € en CP, dont 1 816 621 € d'AE bloquées pour des raisons techniques. Le montant du reliquat d'AE s'explique essentiellement par la procédure particulière de reports en 2012 des AE des projets FSP antérieurs et n'ayant pas donné lieu à des engagements juridiques, validée par décision ministérielle d'affectation (DMA), pour un montant de 78 764 596 €

Pour le programme 110,

- les consommations moins importantes que prévu ont concerné⁷ :

- *En autorisations d'engagement (-127 M€), dont notamment :* l'initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural en Afrique de la Banque Africaine de développement (BAfD, -39 M€), suite à la décision de faire financer cet instrument par le Fonds de solidarité pour le développement (FSD) à compter du 1^{er} janvier 2013 ; *ainsi que* les bonifications d'intérêt de l'AFD en faveur des Etats étrangers (-31 M€), des prêts souverains et non souverains concessionnels n'ayant pu être engagés à la fin de l'année 2012 en raison du prolongement des négociations de certains prêts ;

- *En crédits de paiement (-85,83 M€) dont,* les crédits du FASEP (- 6,24 M€) *ainsi que* les bonifications d'intérêt de l'AFD versées aux Etats étrangers (-15,58 M€) ;

- des consommations plus élevées que prévues concernent :

- *En autorisation d'engagements (+42,29 M€) :* dont le fonds de transition pour l'assistance technique dans les pays méditerranéens en transition démocratique (+ 5 M€) ; la facilité africaine de soutien juridique (3,9 M€), etc.

- *En crédits de paiement (+25,18 M€) :* dont notamment le fonds nucléaire (CSF, +13,5 M€) en raison d'un besoin de financement supplémentaire dû à l'avancement du chantier plus rapide que prévu.

⁷ Cf. : présentation détaillée dans la NEB consacrée au programme 110

2 - Exécution par titre et par action

Tableau n° 3 : Exécution par titre

| | Programme 209 | | Programme 110 | | Programme 301 | |
|---------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Titre 2 | 213 230 125 | 213 230 125 | | | | |
| Titre 3 | 34 908 938 | 42 761 631 | 4 289 760 | 4 440 241 | 585 540 | 22 518 |
| Titre 6 | 1 595 321 236 | 1 611 556 274 | 457 819 015 | 548 663 608 | 19 772 266 | 17 757 512 |
| Titre 7 | | | 216 925 387 | 603 550 783 | | |
| Total | 1 843 460 299 | 1 867 548 030 | 679 034 162 | 1 156 654 633 | 19 186 726 | 17 780 030 |

Source : Chorus, retraité Cour.

Tableau n° 4 : Exécution par actions et sous actions (HT2) :

| P 209 (euros) | | AE | CP |
|---------------|-------------------------------------|----------------------|----------------------|
| Action 02-01 | Coopération gouvernance | 28 273 288 | 27 562 215 |
| Action 02-02 | Coopération hors gouvernance | 592 237 513 | 619 920 710 |
| Action 05 | Coopération multilatérale | 433 120 442 | 430 236 049 |
| Action 07 | Coopération communautaire | 576 598 931 | 576 598 931 |
| | Total | 1 630 230 174 | 1 654 317 905 |

Source MAE.

NB : chiffres retraités d'erreurs d'imputation déjà repérées (notamment rémunération de l'AFD).

| P 110 (euros) | AE | CP |
|---|--------------------|----------------------|
| Action 1 Aide économique et financière multilatérale | 155 999 778 | 723 933 773 |
| ss-action 1.1 | 23 472 441 | 423 552 441 |
| ss-action 1.2 | 96 400 000 | 158 612 053 |
| ss-action 1.3 | 36 127 337 | 141 769 279 |
| Action 2 Aide économique et financière bilatérale | 398 190 209 | 334 237 039 |
| ss-action 2.1 | 276 927 930 | 218 549 912 |
| ss-action 2.2 | 97 900 000 | 84 900 000 |
| ss-action 2.3 | 3 361 830 | 3 329 191 |
| ss-action 2.4 | 20 000 449 | 27 457 936 |
| Action 3 Traitement de la dette des pays pauvres | 124 844 175 | 98 483 821 |
| ss-action 3.1 | 418 787 | 61 345 091 |
| ss-action 3.2 | 0 | 0 |
| ss-action 3.3 | 124 425 387 | 37 138 730 |
| Total programme 110 | 679 034 162 | 1 156 654 633 |

Source : DGT.

Comme en 2011, la sous-action 3.2 « Fonds multilatéraux de soutien aux pays très endettés » ne comprend aucun crédit en AE comme en CP ; aucune explication ne figure dans le PAP 2012 ou 2013 sur le contenu de cette sous-action. Selon la direction générale du Trésor, cette sous-action correspond aux actions du Fonds multilatéral pour les pays pauvres très endettés (« *Debt Relief Trust Fund* » ou DRTF), et est rattachée à l'Association internationale pour le développement (AID) de la Banque mondiale. Son principal objectif est de soutenir les efforts d'allégements de dette fournis par les créanciers multilatéraux ou régionaux éligibles dans le cadre de l'initiative PPTE. La direction envisage l'apparition de crédits sur cette sous-action au cours de l'année 2013, via l'annulation de dettes récentes (pour 2 M€ à la Palestine).

| P 301 | AE | CP |
|--|-------------------|-------------------|
| Aides multilatérales 0301-01-02 | 417 | 417 |
| Aide à la réinsertion des migrants dans leur pays d'origine 0301-02-01 | 0 | 1 550 000 |
| Autres actions bilatérales 0301-03-01 | 2 672 863 | 2 802 292 |
| Autres actions bilatérales 0301-03-02 | 16 513 446 | 13 427 321 |
| Total | 19 186 726 | 17 780 030 |

Source : SGII.

3 - Evolution par rapport à 2011

Tableau n° 5 : Evolution de la consommation entre 2011 et 2012

| M€ | LFI 2011 | | Consommation 2011 | | LFI 2012 | | Consommation 2012 | |
|----------|-----------------|-----------------|-------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|----------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 209 | 2 053,16 | 2 134,03 | 2 726,30 | 2 087,00 | 2083,51 | 2 106,35 | 1 843,46 | 1 867,55 |
| 110 | 2 491,99 | 1 170,11 | 1 186,80 | 1 182,65 | 649,46 | 1 191,9 | 679,05 | 1 156,65 |
| 301 | 29,98 | 29,97 | 19,30 | 27,68 | 25,00 | 25,00 | 4,36 | 17,78 |
| T | 4 575,12 | 3 334,12 | 3 932,4 | 3 297,33 | 2 757,96 | 3 323,26 | 2 526,87 | 3041,98 |

Source RAP 2011 – CHORUS.

Malgré l'absence de changement de périmètre, il est difficile d'apprécier l'évolution de la consommation de la mission. En effet, il n'y a pas véritablement de continuité entre la dotation et l'exécution 2011 et celles de 2012 de la mission, compte tenu des évolutions des AE des programmes 209 et 110, visant en 2011 à régulariser des situations⁸.

En revanche, la Cour constate une baisse de consommation de CP entre 2012 et 2011, de -8 %. Pour le programme 209, ce décalage entre

⁸ Après la reconstitution en 2011 de la contribution de la France à l'AID (Association internationale de développement) et au FAD (Fonds africain de développement) pour 1,6 Md€ pour 2011-2013.

CP et AE – qui porte essentiellement sur les FSP et les dons-projets – fragilisent les instruments financiers, et confirment leur difficulté de pilotage, pour les premiers liés à leur longue durée (5 ans) et pour les seconds, liés au pilotage de l'AFD.

B - LA PROGRAMMATION DES CREDITS

1 - Changements de périmètre

A la différence de 2011, peu de changements de périmètre sont intervenus en 2012.

2 - La justification au premier euro

Pour le programme 209 :

Les rubriques de JPE sont programmées en fonction du type d'instruments : dépenses obligatoires (FED, loyer de la maison de la francophonie, contributions à l'OIF) ; dépenses inéluctables déterminées par les engagements internationaux ; décaissements des projets pluriannuels ; contributions volontaires à des organismes internationaux augmentées en 2012 au profit de l'UNRWA et de l'UNICEF ; subventions diverses dont le montant est maintenu dans le PLF 2012 ; financement de deux mesures nouvelles (contribution française au centre de Marseille pour l'Intégration (2 M€) et le financement ponctuel de l'organisation du sommet de la francophonie de Kinshasa (5 M€).

3 - Des hypothèses de programmation essentiellement fondées sur des engagements politiques

La préparation de la programmation devrait traduire les choix stratégiques des ministères. Or, les hypothèses structurantes de programmation restent très classiques :

Pour le programme 209 :

- l'évolution du taux de change qui concerne uniquement la masse salariale ;
- la reconduction automatique des contributions liées aux engagements internationaux de la France ou aux décaissements de projets pluriannuels ou conventions de financement (AFPAK, par exemple) ;
- enfin, certains financements plus ponctuels davantage liés à la conjoncture ou aux appels à financement.

Pour le programme 110, la procédure de programmation des crédits, est induite par différents critères :

- des **critères politiques et diplomatiques**, en fonction des décisions prises sur le plan international, des engagements pris par les autres grands Etats bailleurs, des thématiques et des zones géographiques concernées. Ces paramètres déterminent l'importance de la contribution française à la reconstitution des divers fonds multilatéraux, le montant des prêts bonifiés par l'AFD et le niveau de la compensation des annulations de dette auprès des établissements de prêts concernés. Le niveau des AE est de plus largement dépendant du rythme, souvent triennal, de reconstitution des fonds multilatéraux ;
- des **critères techniques**, correspondant aux échéances des engagements souscrits par la France auprès de divers organismes d'aide au développement. Les paiements en CP sont pour l'essentiel prévisibles.

Pour le programme 301, La programmation 2012 reposait en grande partie sur la mise en œuvre des accords signés et ceux qui seront signés. La programmation proposée était basée d'une part sur les restes à payer au titre des engagements déjà pris depuis 2008, engagements qui ont leur rythme propre de décaissement, et, d'autre part sur le respect des engagements au titre des accords signés et des accords dont la signature était attendue. Chaque unité de budgétisation a fait l'objet d'une note spécifique lors des conférences techniques de juin puis mars 2011.

4 - Qualité et sincérité de la programmation

Pour le programme 209, les ressources allouées aux contributions internationales et aux principaux dispositifs d'aide au développement apparaissent mieux ajustées aux besoins que les années antérieures - la Cour note une légère surbudgétisation de l'action 5 coopération multilatérale de 3 %, soit 12 M€ en CP. La différence de budgétisation sur l'action 7 communautaire est liée à la baisse de la contribution au FED (révision à la baisse du montant en 2012) qui a fait en cours d'exercice l'objet d'un surgel.

Pour le programme 110 : en janvier 2012, le contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du ministère des finances a émis une réserve concernant la soutenabilité du programme 110. Dans son avis sur les documents prévisionnels de gestion du 4 janvier 2012, le CBCM constatait ainsi que « afin de rester dans les limites des ressources disponibles après application de la réserve de précaution, les prévisions de dépenses font porter la totalité de la réserve sur des dépenses

inévitables, soit 39 M€ en AE et 71,5 M€ en CP. Au regard des ressources disponibles, la soutenabilité des dépenses projetées repose essentiellement sur l'obtention intégrale des reports qui seront demandés pour 83,9 M€ en AE et 35,1 M€ en CP et, à défaut, sur la levée partielle de la réserve de précaution ».

Conformément à la demande réalisée par le CBCM en 2011, et à la recommandation de la Cour à l'issue de l'exercice 2011, la direction générale du Trésor a fourni des prévisions d'exécution trimestrielles (détaillées par titre, par sous-action et par ligne). Le CBCM n'a plus émis de réserve sur la soutenabilité du programme lors des comptes rendus de gestion suivants.

5 - Ajustements à la programmation

Pour le programme 209 :

Le dégel de la réserve légale de précaution en fin d'année (62,9 M€ en AE et 80,6 M€ en CP) a permis d'assurer le paiement des dépenses obligatoires (dont 18 M€ au FMS et 10,58 M€ pour la francophonie), certains engagements (10 M€ pour le GAVI), de maintenir le niveau de l'aide bilatérale suite au surgel de 37,1 M€ et de répondre à des situations de crise ponctuelle (10 M€ aux territoires palestiniens et 5 M€ à l'aide d'urgence humanitaire en Syrie).

Les mouvements suivants ont porté sur les crédits disponibles :

- les *reports de crédits* à hauteur de 102 672 364 € en AE et 6 767 038 € en CP ; l'*ouverture de crédits* de 20 000 € AE=CP au titre de la réserve parlementaire ; le *surgel* de 202 857 943 € AE=CP, dont 165 757 943 € au titre des économies de constatation réalisées sur la contribution au FED ; les *annulations* de 80 000 € AE=CP au titre de la réserve parlementaire le 16 août 2012 ; le versement de *fonds de concours* de 93 105 € en AE=CP ; le *dégel* de 62 928 895 € en AE et 80 603 164 € en CP ; le *recyclage* de 40,07 M€ d'AE du FSP, destiné à achever l'opération de réconciliation des comptes de l'Etat et de l'AFD.⁹

⁹ Le montant total de la différence entre la comptabilité de l'Etat et celle de l'AFD concernant les autorisations d'engagement non couvertes par des CP au titre des dons projets de l'AFD s'élevait à 928,7 M€. En 2011, l'ouverture de 887 M€ d'AE en LFR a constitué une première étape de mise en conformité la comptabilité de l'Etat avec celle de l'AFD. Le processus a été complété en 2012 par le recyclage de 40 066 253 € (AE du FSP aux dons projets) et l'affectation aux dons projets de 1 582 796 € d'AE du FSP obtenus en report. Le recyclage a augmenté la consommation sans prélever de crédits ouverts en loi de finances 2013.

L'ouverture d'AE techniques par la LFR de 2011 et le recyclage des AE effectué en 2012 n'ont pas fait l'objet d'une notification à l'AFD car ils correspondent à une correction technique concernant des projets en cours et ne conduisent pas au lancement de nouveaux projets. Cependant, cette situation de décalage et d'irrégularité, liée à l'absence de coordination entre le lancement des projets de l'AFD et celle de suivi de l'exécution budgétaire par le ministère (notamment la traçabilité sur les projets des AE et CP délégués) ne doit pas se répéter. La Cour souhaite que ce point soit précisé dans le contrat d'objectifs et de moyens.

Sur le programme 110, les mouvements budgétaires intervenus sont :

- *reports de crédits de 2011 sur 2012* : (114,57 M€ en AE et 25,40 M€ en CP) ont concerné notamment : l'initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural en Afrique de la Banque Africaine de développement (39 M€ en AE et 9,5 M€ en CP) ; les aides budgétaires globales (40 M€ en AE) ; le FFEM (27,89 M€ en AE) ; le FASEP (4,68 M€ en AE et 14 M€ en CP) ; la FEMIP (3 M€ en AE et 1,5 M€ en CP).

- *annulations en LFR* :

La LFR du 29 décembre 2012 a annulé 43,85 M€ en AE et 45,87 M€ en CP, portant sur : l'initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural de la Banque Africaine de Développement (39 M€ en AE et 14 M€ en CP) en raison du financement de cette initiative à compter de 2013 par le Fonds de solidarité pour le développement ; les bonifications d'intérêt du FMI au titre de la Facilité élargie de crédit (4,85 M€ en AE et 15 M€ en CP) et le FASEP (16,87 M€ en CP) compte tenu du niveau de sous-consommation de ces deux lignes au regard des prévisions initiales.

Pour le programme 301 :

- *des reports de crédits* pour 2,72 M€ en AE et 0,12 M€ en CP ont complété les crédits ouverts ;
- *différents mouvements* ont affecté les crédits ouverts en LFI : la LFR du 14 mars a annulé la réserve de 1,50 M€ ; un surgel de juillet s'est traduit par une annulation de 0,80 M€ dans le cadre de l'augmentation de la réserve initiale du budget de l'Etat de 1,5 Md€ ; la LFR du 16 août a annulé 0,90 M€ de crédits supplémentaires ; la LFR de décembre a annulé 4 M€ de crédits supplémentaires.

C - LA GESTION DES CREDITS

1 - Le pilotage de la gestion

La Cour renouvelle pour la troisième année consécutive son constat de l'absence de pilotage budgétaire formel de la mission dont la gestion s'effectue au niveau de chaque programme. Elle ne note aucun rapprochement entre les objectifs et les indicateurs des programmes 209 et 110 traduisant la recherche d'une complémentarité géographique et sectorielle.

Pour le programme 209, la gestion 2012 n'a pas souffert d'aléas particuliers mais a bénéficié, au contraire, d'une marge de manœuvre essentiellement conjoncturelle, du fait :

- de l'économie réalisée sur la contribution au FED due à la révision du montant (213 M€);
- d'économies constatées (41,4 M€ par rapport à la LFI avec le report de la signature des contrats de désendettement avec la Côte d'Ivoire et avec la Guinée ; ainsi que l'économie de 3,4 M€ sur le sommet de Kinshasa ; enfin, une économie sur le GIP ENA, dont la subvention n'a pas été versée en totalité, du fait de son fonds de roulement important).

Les économies de constatation réalisées sur la contribution FED ont permis notamment de répondre à des situations de crise ponctuelles (10 M€ en AE=CP correspondant au versement d'une aide budgétaire aux territoires palestiniens et 5 M€ en AE=CP destinés à l'aide d'urgence humanitaire en Syrie).

Pour le programme 301, la difficulté de gestion provient de l'objet même du programme, notamment la mobilisation des associations de migrants ou la signature d'accords avec les Etats, sur un sujet dont la négociation reste plus qu'aléatoire. Les crédits du programme 301 se consomment de ce fait essentiellement sur le dernier tiers de l'année en fonction des appels à projet.

2 - Principales mesures intervenues en gestion

Pour le programme 209 :

Trois lois de finances sont intervenues en 2012 :

- la LFR n°2012-354 du 14 mars 2012 a annulé 9,7 M€ en AE=CP sur la réserve légale de précaution;
- la LFR n°2012-958 du 16 août 2012 a ouvert 20 000 € en AE=CP au titre d'une réserve parlementaire et a annulé

80 000€ en AE=CP des crédits ouverts et 2,8 M€ en AE=CP sur la réserve légale de précaution ;

- la LFR n°2012-1554 du 29 décembre 2012 a annulé 239 M€ en AE et 222,7 M€ en CP à partir des crédits gelés au titre de la réserve légale de précaution.

Les reports de CP se sont élevés à 6 767 038 € dont 5 710 934 € correspondant à des reports de charges de 2011 et 1 056 104 € à des fonds de concours tardifs.

La régulation budgétaire a été financée par des économies constatées sur le FED et les C2D sans perturber la gestion des autres instruments du programme. La gestion 2012 n'a donc pas été perturbée par les annulations en LFR et n'auront pas de conséquence sur la gestion 2013.

Pour le programme 110 : la LFR du 29 décembre 2012 a ensuite annulé 43,85 M€ en AE et 45,87 M€ en CP. Il a été décidé de faire porter cette annulation sur :

- l'initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural de la Banque Africaine de Développement (39 M€ en AE et 14 M€ en CP) en raison du financement de cette initiative à compter de 2013 par le Fonds de solidarité pour le développement ;

- les bonifications d'intérêt du FMI au titre de la Facilité élargie de crédit (4,85 M€ en AE et 15 M€ en CP) et le FASEP (16,87 M€ en CP) compte tenu du niveau de sous-consommation de ces deux lignes au regard des prévisions initiales.

L'annulation des bonifications d'intérêt du FMI au titre de la FEC ne pose pas problème. En revanche, l'administration a annulé par la LFR du 29 décembre 2012 des AE alors même que l'engagement a été pris en 2012, lors du 6^{ème} Forum mondial de l'eau de Marseille (12-17 mars 2012), et que cet engagement n'était pas sans objet lorsqu'il a été annulé (il a d'ailleurs été repris en 2013). Cela revient à réduire de manière optique les crédits exécutés au titre de 2012.

3 - La fongibilité et globalisation

La prépondérance des crédits d'intervention de la mission n'offre que peu d'opportunités de faire jouer une fongibilité qui s'effectuerait entre le titre 3 et le titre 6. Les enveloppes des instruments mis en œuvre par les services d'action et de coopération culturelle sont globalement conformes aux répartitions fixées en programmation. Les postes peuvent toutefois procéder à la fongibilité entre les lignes du programme 209 ou

celles du programme 110 pour répondre aux aléas du contexte local (changement de partenaire, changements institutionnels, etc.).

Pour le programme 209 : les crédits dédiés à la gouvernance restent affectés à ce secteur principal. Ils peuvent marginalement être redéployés entre les différents instruments de mise en œuvre (bourses, soutien, échanges d'expertise, subventions, etc.).

Selon le ministère, les crédits du fonds de solidarité prioritaire (FSP) ne peuvent pas être affectés à d'autres instruments du programme 209 (le CBCM du ministère précise néanmoins que réglementairement rien ne s'oppose à ce qu'ils soient réorientés sur d'autres dispositifs). Ils sont néanmoins fongibles entre les différents projets mis en œuvre dans un même pays et permettent d'adapter la gestion des projets FSP aux difficultés locales de mise en œuvre.

Les crédits délégués aux postes à partir d'autres instruments du programme (aides budgétaires, aide alimentaire, FUH...) par les directions sectorielles et géographiques sont spécifiquement affectés, selon le ministère. La Cour note cependant que s'ils sont fléchés, ils ne sont pas affectés au sens budgétaire et constituent néanmoins des dépenses discrétionnaires.

Avec le programme 110, le financement des dépenses non prévues ne résulte pas de la réduction de crédits sur d'autres actions mais de sous-exécution sur certaines lignes et d'arbitrages en cours d'année. La fongibilité des crédits du programme a ainsi permis de financer des dépenses non prévues en LFI, en l'occurrence :

- la participation aux fonds nucléaires gérés par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement pour 23,5 M€ de CP au lieu de 10 M€;

- le financement du nouveau fonds de transition destiné à l'assistance technique dans les pays méditerranéens, pour 5 M€ en AE et en CP ;

- une contribution d'adhésion à la Facilité africaine de soutien juridique (FASJ), pour 3,9 M€ en AE et en CP ;

- la contribution au protocole de Montréal pour la préservation de la couche d'ozone, pour 22,51 M€ d'AE au lieu de 20,10 M€ (changement des clés de répartition entre pays au sein de l'ONU) ;

- la participation au protocole de Nagoya sur la biodiversité, pour 1 M€ en AE et en CP ;

- l'institut des finances de Côte d'Ivoire, pour 1 M€ d'AE et 0,5 M€ de CP ;

- la mise en place du secrétariat du Fonds vert pour le climat, pour 0,25 M€ en AE et en CP ;

- le Fonds de lutte contre les juridictions non coopératives, pour 0,03 M€ d'AE.

Le programme 301 n'est pas concerné par la fongibilité.

II - LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE

A - MASSE SALARIALE ET EMPLOIS

1 - Une surdotation récurrente du programme

Seul le programme 209 est concerné par les dépenses de titre 2 et la consommation en ETP. Les ETP et la masse salariale sont regroupés dans l'action spécifique n°08. Ils constituent 10,7 % de la dotation initiale du programme. La Cour rappelle également que le programme 209 prend en charge (ETP et masse salariale) les personnels dédiés à la diplomatie d'influence (coopération culturelle) dans les pays où l'ensemble de cette activité était financée par le programme 209, avant le changement de périmètre intervenu en 2011 avec le programme 185.

Tableau n° 6 : Exécution 2012

| 2012 | P. 209 |
|------------------|-------------|
| <i>LFI</i> | 222 400 283 |
| <i>Exécution</i> | 213 230 125 |
| <i>Ecart</i> | - 9 170 158 |

Source : MAE.

Le programme 209 représente moins d'un tiers des rémunérations du MAE et 16 % des ETPT du ministère.

Depuis l'introduction de la LOLF, le MAE connaît un déséquilibre récurrent de ces dotations de titre 2 par programme. La surdotation du programme 209 a permis, ces dernières années, d'effectuer de façon systématique des virements de crédits vers les autres programmes en fin de gestion (8,7 M€ en 2012, 4,5 M€ en 2011, 7 M€ en 2010, 7,4 M€ en 2009). A l'inverse, il a fallu réabonder les programmes 105 (32 M€ hors LFR en 2012), 151 (11 M€ en 2012) et 185 (1,2 M€ en 2012).

Pour corriger cette distorsion entre la répartition des crédits prévus en LFI et la réalité de l'exécution, le ministère signale que le PLF 2013, intègre un rebasage des crédits par programme reposant sur l'exécution 2011 et la prévision 2012. « Ainsi, la ventilation des crédits de titre 2 entre la LFI 2012 et le PLF 2013 (CAS compris) a fait l'objet de la répartition suivante : -12,3 M€ sur le programme 209, +32,5 M€ et +12 M€ respectivement pour les programmes 105 et 151. Ces chiffres tiennent compte des facteurs d'évolution de la masse salariale spécifiques à 2013, notamment le schéma d'emplois. » La Cour prend acte de cet engagement dont elle vérifiera l'effectivité.

Tableau n° 7 : Evolution de l'exécution du titre 2011/2012

| | |
|-----------------------|--------------------|
| Exécution 2011 | 215 467 624 |
| Exécution 2012 | 213 230 125 |
| Ecart | - 2 237 499 |

Source MAE (en €).

2 - Une réduction du plafond d'emplois

| | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Mission APD (P209) | 2 667 | 2 517 | 2 380 |
| Exécution mission APD (P209) | 2 544 | 2 386 | 2 231 |

En exécution, le plafond d'emplois connaît une baisse de 6 %. Le ministère précise que cette évolution résulte de :

- la diminution de 44 ETPT au titre du schéma d'emplois et d'une correction technique ;
- les transferts à hauteur de -93, dont 80 au titre des transferts SCAC/EAF et SCAC/IF et 8 à l'AFD.

B - LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Tableau n° 8 : Exécution des dépenses de fonctionnement

| T3 | LFI | LFI | Exécution | Exécution |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| M€ | 2012 | 2012 | 2012 | 2012 |
| | AE | CP | AE | CP |
| 209 | 46,75 | 51,15 | 8,10 | 15,95 |
| 301 | | | -0,58 | 0,22 |
| 110 | 9,77 | 9,77 | 4,29 | 4,44 |
| Total | 56,52 | 60,92 | 11,80 | 20,61 |

Source : CHORUS.

Pour le programme 209 : les erreurs d'imputation sur CHORUS ne rendent pas compte de la réalité des dépenses de fonctionnement : selon le ministère, les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 34,90 M€ en AE et 42,76 M€ en CP (Cf. tableau en annexe). La rémunération de l'AFD représente 27 M€ soit 76 % de la dotation.

La Cour note que le loyer de la Maison de la francophonie, fixé dans la convention de mise à disposition des locaux conclue entre le MAE et l'OIF, est en légère hausse (en exécution 2011, il s'élève à 5,34 M€ contre 5,58 M€ en 2012). En 2012, comme en 2011, les crédits d'exécution en CP sont supérieurs à ceux de leur dotation en LFI.

Les dépenses de fonctionnement ont été réduites de 3 % depuis 2011 en AE et de 2 % en CP.

Pour le programme 110, les dépenses de fonctionnement à périmètre courant ne divergent pas des dépenses à périmètre constant car le dernier changement du périmètre du titre 3 date de 2009 (ADETEF).

La Cour constate que la norme de réduction de 10 % n'a pas été appliquée au programme 209, conformément à la programmation budgétaire.

C - LES DEPENSES FISCALES ET LEUR EVOLUTION EN 2012

Cette question ne concernait que le programme 301.

Créés respectivement en 2006 (loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et l'intégration) et en 2007 (loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile), le compte épargne codéveloppement (CEC) et le livret d'épargne codéveloppement (LEC) bénéficiaient d'un avantage fiscal. Ce prélèvement libératoire à taux réduit sur les produits de placements à revenus fixes abandonnés dans le cadre d'un mécanisme d'épargne solidaire visait à orienter l'épargne vers les pays en développement.

L'article 107 de la loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a abrogé ces deux dispositifs fiscaux. Pourtant, le PAP 2013 mentionnait encore cette dépense fiscale. Il conviendra de s'assurer qu'elle n'apparaît plus dans le PAP pour 2014 et dans les RAP 2012 et 2013.

D - LES DEPENSES D'INTERVENTION

1 - Cartographie des dépenses d'intervention

Les crédits d'intervention correspondent à 83 % de la dotation en AE, de la LFI 2012 de la mission *APD*. Les dépenses d'intervention correspondent à 72 % des dépenses de la mission, en CP. L'ensemble des dépenses d'intervention du programme 209 se décline en transferts aux autres collectivités, aux ménages et aux entreprises.

Typologie des dépenses d'intervention du programme 209 : le ministère conserve la classification 2011 des dépenses d'intervention, à l'exception des dotations réglementées, constituées des contributions multilatérales obligatoires (FED). La Cour constate notamment que le ministère a maintenu, contrairement à la position qu'elle avait exprimée en 2011, la correspondance entre les bourses et les dépenses de guichet. Il applique toutefois une nuance, en considérant qu'il s'agit des bourses allouées dans le secteur de la gouvernance.

Présentation des principales dépenses d'intervention du programme 209 :

Pour le MAE, les postes principaux de dépenses en 2012 comme en 2011 sont les suivants¹⁰ :

- les dons-projets de l'AFD (258 M€), les C2D de l'AFD (95 M€), le FMS (avec près de 300 M€ par an) et le FED, avec en 2012, une contribution d'un montant de 576 M€. Ces deux postes représentent à

¹⁰ Cf. annexe 1 : dépenses d'intervention du programme 209 pour les dépenses supérieures à 20 M€

eux deux, en 2012 (et malgré la réduction de contribution au FED), 53,4 % (contre 52,7 % en 2011) des dépenses d'intervention mises en œuvre par le ministère ;

- la programmation du programme 209 a été fondée sur le maintien des dépenses bilatérales discrétionnaires par rapport à 2011 à structure constante (gouvernance, aide budgétaire post-conflit et sortie de crise, fonds de coopération Pacifique, volontariat international, coopération décentralisée, fonds d'urgence humanitaire et aide alimentaire) ;

- les dépenses multilatérales discrétionnaires ont globalement subi une baisse, dont -7 % pour la francophonie et -16 % pour les contributions volontaires ;

- par ailleurs, les contributions volontaires ont été abondées de 3,5 M€ dédiés à des programmes et activités de l'UNICEF (notamment pour la scolarisation des filles au Sahel et en Côte d'Ivoire) et 5 M€ exceptionnels ont été budgétés pour l'organisation du sommet de la Francophonie à Kinshasa (dont cependant 3,4 M€ d'économies réalisées) ;

- le montant total des projets du FSP validés en 2012 s'élève à 22 M€: le Niger bénéficie de deux FSP pour un montant total de 2 M€, la Côte d'Ivoire, les Comores, le Laos, l'Iraq, ou l'Afghanistan bénéficient d'un montant total de 1 M€ chacun. Les projets FSP Muskoka s'élèvent à 25 M€

Typologie des dépenses d'intervention du programme 110 :

Pour mémoire, la Cour avait constaté lors des exercices précédents que les dotations aux banques multilatérales de développement, auparavant budgétées sur le programme 110, l'étaient désormais sur le CAS, et de ce fait étaient sorties du champ de la norme de dépenses. Elle a de ce fait recommandé que les prévisions budgétaires des recettes et dépenses du CAS *Participations financières de l'Etat* ne soient plus des montants forfaitaires, mais soient établies de manière réaliste, et que l'écart, entre elles, soit comblé s'il est négatif par une dotation du budget général. Si cette recommandation était suivie d'effet, la question de réintroduire les dotations au capital de banques multilatérales cesserait de se poser¹¹.

Les dépenses d'intervention du programme 110 correspondent à des conventions, des accords internationaux et des décisions politiques.

¹¹ La DGT souligne cependant la grande rigidité des dépenses du programme 110, qui rendrait difficile, à dotation budgétaire constante, le financement de ces dépenses supplémentaires par le programme.

Elles ne sont donc ni des dépenses de guichet, ni des dépenses discrétionnaires une année donnée. Le programme 110 n'est donc pas impacté par le cadrage pluriannuel prévoyant une réduction à terme des dépenses discrétionnaires.

Un cadrage pluriannuel des dépenses du programme est pourtant possible si l'on en définit à l'avance les priorités, et notamment les conventions et accords internationaux auxquels la France souhaite continuer de participer au cours des années à venir. La définition de ces priorités sur le moyen terme manque aujourd'hui.

L'administration a tenté de distinguer, pour l'exercice 2012, les dépenses discrétionnaires des dotations réglementées :

| Catégorie | Liste des dépenses | Montant 2012 |
|---------------------------|--|-----------------|
| Dépenses de guichet | - | - |
| Dépenses discrétionnaires | ABG | 84,9 M€ |
| | IFFIm | 26,8 M€ |
| | Fonds nucléaires | 23,0 M€ |
| | Avec autres dépenses | 177,7 M€ |
| Dotations réglementées | Bonifications Etats étrangers | 163 M€ |
| | FEM | 64 M€ |
| | Indemnisation AFD au titre des annulations de dettes | 61,4 M€ |
| | Avec autres dépenses | 371,0 M€ |

Le programme 301 s'organise en trois actions, aides multilatérales, aides à la réinstallation en faveur des migrants dans leur pays d'origine, et aides bilatérales en direction des pays prioritaires. Les dépenses d'intervention se traduisent par des transferts aux autres collectivités et aux ménages. Elles sont totalement discrétionnaires et leur évolution suit la mise en œuvre des accords de gestion concertée :

A ce jour, quinze accords ont été signés, dont huit ont été ratifiés : (ceux conclus avec le Sénégal, le Gabon, la République du Congo, le Bénin, la Tunisie, Maurice, le Cap Vert et le Burkina Faso). Deux n'ont

pas nécessité d'approbation parlementaire, celui conclu avec la Russie ainsi que l'arrangement administratif signé avec le Brésil. Enfin cinq sont en cours de ratification, (Cameroun, Macédoine, Monténégro, Serbie, Liban).

2 - Evolution de l'exécution des dépenses d'intervention 2011 et 2012

a) Evolution des contributions bilatérales et multilatérales (CP)

| Exécution (M€) | 2011 | | Total | 2012 | | Total | Ecart |
|------------------------------|-------|---------|----------------|-------|---------|----------------|-------|
| | 110 | 209 | | 110 | 209 | | |
| Coopération bilatérale | 330,6 | 730,6 | 1 061,2 | 334,2 | 605,2 | 939,4 | -11% |
| Coopération multilatérale(*) | 729,1 | 1 116,1 | 1 845,2 | 723,9 | 1 006,4 | 1 730,3 | -6% |

(*) comprenant également coopération communautaire

La Cour constate que la réduction des contributions, entre 2011 et 2012, touche davantage la coopération bilatérale, ce qui s'explique par le report de la signature des C2D.

b) Dépenses du programme 209

Tableau n° 9 : Evolution des dépenses d'intervention du programme 209 entre 2010 et 2012

| Catégorie (en CP / en M€) | 2010 * | 2011 | 2012 |
|--|----------------|----------------|-----------------|
| Dépenses de guichet | 55,21 | 15,59 | 7,98 |
| Dépenses discrétionnaires | 1 092,46 | 1 116,64 | 1 027,12 |
| Dotations réglementées | 908,8 | 686 | 576,46 |
| Total des dépenses d'intervention | 2056,47 | 1818,23 | 1 611,56 |

(*) données correspondant au périmètre antérieur au changement de maquette des P 185 et 209 intervenu en 2011.

Le RAP ne présente pas de répartition de la ventilation des crédits selon les principaux pays bénéficiaires de l'aide au développement émergeant au programme 209. Selon le ministère des affaires étrangères, ceux-ci devraient être pour 2013 le Cameroun (48,4 M€), la Côte d'Ivoire (39 M€), Jérusalem et les Territoires palestiniens (36,9 M€), le Mali occupant la 5^{ème} position (25,9 M€) et le Togo la douzième position (15,9 M€²).

Des économies de constatation ont été réalisées sur certains dispositifs :

- le montant de la contribution au FED appelée par la Commission européenne a été, pour la deuxième année consécutive, revu à la baisse en raison du ralentissement des décaissements des projets ;

- la diminution des besoins pour les C2D résulte de la signature tardive des contrats en Côte d'Ivoire et en Guinée et du report de la signature du contrat en RDC ;

- les moindres besoins au titre de l'organisation du sommet de la Francophonie à Kinshasa ont permis de réaliser une économie de 3,4 M€

Des dépenses additionnelles dues aux contextes géopolitiques de l'année 2012 ont été financées grâce au dégel des crédits. Elles ont principalement concerné :

- une aide d'urgence humanitaire en Syrie (5 M€) ;

- le versement à l'OIF d'une subvention exceptionnelle de 7,5 M€;

- le versement d'une aide budgétaire complémentaire aux territoires palestiniens (10 M€ soit un total de 20 M€ avec 10 M€ déjà financés sur l'enveloppe d'aide budgétaire du programme) ;

- 15 M€ en CP, pour les projets de l'AFD, permettant de maintenir le rythme de décaissements des projets conformément aux prévisions.

La trajectoire des dépenses d'intervention entre 2011 et 2012 s'explique globalement par les économies de constatation réalisées en 2012 (contribution au FED, C2D) et une économie de gestion (pour le sommet de Kinshasa)¹³. Ces économies, ainsi que la clôture des FSP antérieures à 2008, expliquent la soudaine réduction de l'action 2 coopération bilatérale et celle de l'action 7 coopération communautaire.

¹² Source MAE – tendance 2013.

¹³ Cf. en annexe le tableau des dépenses d'intervention en catégorie : guichet, discrétionnaire, dotations réglementaires.

- selon le ministère, les dépenses de guichet correspondent aux bourses allouées dans le secteur de la gouvernance¹⁴. L'évolution des dépenses de guichet résulte du changement de maquette budgétaire qui a regroupé sur le P185 la totalité des crédits dédiés aux bourses, à l'exception des bourses dans le secteur de la gouvernance, maintenues sur le programme 209. Dans les faits, la transition, dans la gestion de l'opérateur, des dossiers d'un programme à l'autre s'est effectuée de manière progressive expliquant ainsi la diminution entre 2011 et 2012.

- L'évolution des dépenses discrétionnaires entre 2011 et 2012 fait apparaître une diminution de 90 M€ Cette trajectoire résulte essentiellement du différentiel des versements des crédits issus du reliquat FED en 2011 et 2012. Ainsi, en 2011, les économies FED ont donné lieu au versement de 20 M€ au titre du GAVI, 25,5 M€ au titre de l'aide d'urgence à la Corne de l'Afrique et 43,8 M€ à l'AFD pour le remboursement de l'avance de trésorerie consentie en 2010. En 2012, ces économies ont permis le financement de 10 M€ destinés au GAVI, 10 M€ au titre d'une aide budgétaire aux territoires palestiniens et 5 M€ pour une aide d'urgence à la Syrie.

- Les dépenses règlementées correspondent à la contribution FED, qui a diminué de 110 M€ entre 2011 et 2012 (données d'exécution). En LFI 2011 et 2012, la programmation de la contribution au FED indiquait 804 M€ et 789,6 M€

c) Dépenses du programme 110

| En M€ | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------------------------------|---------|-------|-------|
| Total dépenses d'intervention | 1 163,8 | 531,4 | 548,7 |

Le montant total des dépenses d'intervention en 2011 (531,4 M€) diffère du montant indiqué dans le RAP (659,93 M€) ; c'est le montant du RAP qui est erroné car il prend en compte le versement au fonds africain de développement qui relève du titre 7.

La forte baisse des dépenses d'intervention constatée entre 2010 et 2011 s'explique par le reclassement des dépenses de participation en titre 7, suite à la mise en place du logiciel CHORUS.

¹⁴ La Cour constate que les bourses sont traitées par le ministère comme des dépenses de guichet. Or, elles ne reposent pas sur des dispositifs réglementaires ouvrant des droits à des tiers, mais devraient être considérées comme des dépenses discrétionnaires pouvant être pilotées dans le cadre d'une enveloppe budgétaire.

E - LES OPERATEURS RATTACHES A LA MISSION

1 - Présentation des opérateurs

La mission *Aide publique au développement* s'appuie sur plusieurs opérateurs dont notamment pour la mise en œuvre du programme 301, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), rattaché au programme 104, mais qui bénéficie, du programme 301, de crédits de transferts à hauteur de 2,5 M€(soit 8 % des crédits de la mission).

Le *programme 209* finance deux opérateurs de l'Etat au sens de la LOLF :

- le GIP « Education numérique en Afrique » (ENA), créé en 2010 et chargé de mettre en œuvre et de coordonner les actions menées en Afrique par la France dans le domaine de l'éducation numérique. Il sera dissous à la date du 23 août 2013 ;

- le GIP « Ensemble pour une solidarité thérapeutique » (ESTHER), chargé de favoriser et de coordonner la mise en œuvre et le suivi de l'intervention d'établissements hospitaliers français et d'associations françaises auprès des établissements de santé et des communautés locales.

2 - Poids des opérateurs dans la mission Aide publique au développement (Programme 209)

a) *Un poids financier très marginal*

Il était prévu au PLF 2012 un financement total de 19 M€ en AE et 18 M€ en CP, destiné à l'ensemble des opérateurs de la mission. Soit une réduction de 20 %.

Il était prévu un financement de 50 M€ sur cinq ans pour le GIP ENA (mis en place en 2010). En 2012, la subvention pour charge de service public (SCSP) s'est élevée à 4,71 M€ en AE et 3,86 M€ en CP. Le fonds de roulement du GIP a permis d'éviter le versement de la totalité de la subvention prévue initialement¹⁵.

¹⁵ Le montant de subvention versé en 2012 a été calculé de manière à permettre au GIP de faire face à ses engagements juridiques 2012 et 2013. Dès la création du GIP il avait été prévu des versements importants en début d'exercice (2010-2011) et une utilisation de la trésorerie les dernières années (2013-2014) avec des subventions réduites.

Le GIP ESTHER a perçu une subvention de 3,74 M€ en AE=CP.

Au total, le financement du fonctionnement des opérateurs s'élève à 7,6 M€ (soit 34 % de moins qu'en 2011). Ce financement représente moins de 0,5 % du total des dépenses du programme.

La réserve constituée sur les subventions aux opérateurs s'élève à 5,6 % du montant total théorique des SCSP.

b) Situation des emplois rémunérés par l'Etat

La LFI 2011, comme celle de 2010 et le PLF 2012, ne mentionne aucun emploi rémunéré par le programme 209. Les emplois rémunérés par les opérateurs sont au nombre de 30 ETP, dont 28 sous plafond et trois hors plafond pour le GIP ESTHER (le ministère précise qu'il s'agit de deux emplois sont rémunérés par des partenaires extérieurs).

En revanche, en exécution, le ministère indique que trois ETPT sont rémunérés par l'Etat, au sein du GIP ENA mais qu'ils sont rémunérés par d'autres ministères.

3 - Application de la réduction de 10 % des crédits de fonctionnement sur le triennal et principe du non remplacement d'un départ à la retraite

La réduction des crédits de fonctionnement n'a pas été appliquée au GIP ENA en 2011, du fait de sa création en juillet 2010. Mais depuis 2012, le GIP ENA applique, une réduction sur ses frais de fonctionnement à hauteur de 2,5 %.

La baisse des crédits de fonctionnement du GIP ESTHER a été engagée sur la durée du triennum 2011-2013. Une baisse de 1,5 % par an a été appliquée à la part de la subvention finançant des dépenses de personnel et une baisse de 5 % en 2011, 7,5 % en 2012 et 10 % en 2013 par rapport à 2010 a été appliquée à la part de la subvention finançant des dépenses autres que le personnel. Cette diminution représente une économie de 0,80 M€ sur la période.

Le principe de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux est appliqué à l'échelle du programme. Il se traduit par un effort de productivité de l'ordre de 1,5 % par an en moyenne.

Le GIP ENA ne comptant que 2 ETP sous plafond, l'application de cette norme lui est impossible en 2012. Le GIP devant disparaître en 2014 les 2 ETP seront supprimés.

III - REGULARITE, PERFORMANCE, SOUTENABILITE

A - REGULARITE

1 - Régularité de la gestion budgétaire

Pour le programme 209 :

Le CBCM n'a relevé aucune irrégularité en cours d'exécution. Le document prévisionnel de gestion, a reçu un avis favorables du CBCM.

Le sur-calibrage de la contribution au FED s'explique par le fait que le plafond de la contribution, proposé par la Commission européenne et adopté par le Conseil en fin d'année N-1, a finalement été revu à la baisse en juin 2012.

Compte tenu du fonds de roulement et de la trésorerie du GIP ENA, la subvention versée en 2012 au GIP a été réduite et des économies ont été réalisées à hauteur de 4,6 M€ en AE et de 1,3 M€ en CP.

Par ailleurs, la totalité des crédits prévus pour le sommet de la Francophonie n'a pas été nécessaire pour mener à bien la participation de la France au sommet de Kinshasa (3,4 M€ d'économies en AE=CP).

En contrepartie, certaines dépenses non programmées ont pu être financées en cours d'année, grâce à des dégels de crédits. Ces dépenses additionnelles résultent de la nature imprévisible d'instruments destinés à être mise en œuvre dans des situations d'urgence (aide humanitaire en Syrie et aide budgétaire aux territoires palestiniens).

La diminution des crédits par rapport à 2011 a été intégrée en programmation. Aucun sous-calibrage n'a entraîné l'annulation d'opérations en 2012.

2 - Mise en réserve des crédits

Pour le programme 209 :

La réserve de précaution résiduelle initiale s'élevait à 111 696 522 € en AE et à 113 068 893 € en CP.

La réserve légale de précaution a été appliquée à hauteur de 6 % à la totalité des crédits à l'exception des subventions du GIP ESTHER et du GIP ENA dont la mise en réserve a été portée à 0,5 % pour la partie de la

subvention pour charge de service public correspondant à des dépenses de personnels.

La réserve légale de précaution constituée des crédits gelés (réserve de 6 %) et surgelés (tamponné n°1) et après annulations par les lois n°2012-354 du 14 mars 2012 et n°2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificatives pour 2012 s'élève à 302,05 M€ en AE et 303,4 M€ en CP.

En fin de gestion, 62 928 895 € en AE et 80 603 164 € en CP ont été dégelés soit 20 % des AE et 26 % des CP. Le reste a été annulé à l'exception de 130 000 € correspondant au gel « Etat exemplaire ».

Pour le programme 110 : les règles de gel de crédits ont été appliquées au niveau du montant global du programme 110, à savoir 6 % des crédits votés en LFI (soit 38,97 M€ en AE et 71,51 M€ en CP). Seul le titre 6 a été, dans les faits, concerné par la mise en réserve. A cela s'est ajouté un gel supplémentaire par décision du 30 juillet 2012 (6,39 M€ en AE et en CP), portant le total des crédits gelés à 45,35 M€ en AE et 77,90 M€ en CP. On constate une levée partielle de la réserve de 22 M€ de CP fin novembre 2012, alors que l'administration demande 14,8 M€ de reports de CP en fin d'année.

Fin novembre 2012, le solde de la réserve s'élevait donc à 43,85 M€ en AE et 55,87 M€ en CP.

Pour le programme 301 : la réserve initiale de 1,50 M€ a été portée en totalité en AE sur la dotation versée à l'OFII (action 2) et en CP sur les aides en direction des zones d'émigration (action 3 - accords de gestion concertée).

- La sous-action 03-01 « Elargissement du champ géographique » a été dispensée de gel.
- Les LFR des 14 mars, 16 août et de fin décembre, et un surgel de juillet, ont annulé la réserve initiale de 1,50 M€ et des crédits supplémentaires pour 5,70 M€

B - DEMARCHE DE PERFORMANCE

Les difficultés d'évaluation des résultats des dépenses d'intervention des programmes de la mission *Aide publique au développement* renvoient aux difficultés plus générales d'évaluation des dispositifs d'aide au développement, dont elles constituent un volet majeur. La Cour constate que la démarche de performance n'a que peu de traduction budgétaire : la budgétisation des crédits répond davantage à des critères politiques, diplomatiques et techniques.

Pour le programme 209, le ministère des affaires étrangères rappelle que la position de la France dépend également de ses contributions aux organisations internationales et de sa contribution aux projets de développement – la notion de position ne faisant pas par elle-même l'objet d'une évaluation. Il est difficile de concevoir une autre redistribution de ces contributions et subventions qui relèvent d'engagements politiques, en revanche, certaines marges de manœuvre peuvent être recherchées par la négociation d'une réduction des plafonds de contribution.

Les objectifs de performance demeurent inchangés depuis 2011, du programme 209 qui sont : Objectif 1, *Relever les défis de la mondialisation et du développement* et Objectif 2, *Améliorer le pilotage et l'efficacité dans la gestion des projets*.

- l'allocation des moyens alloués aux postes et aux services centraux s'effectue sur la base des besoins exprimés par les services en fonction des orientations stratégiques du MAE. L'allocation des moyens des SCAC tient compte en outre dans la mesure du possible du contexte socio-économique des pays où les crédits seront mis en œuvre ;

- s'agissant des dépenses multilatérales, les responsables de programme ont relativement peu de marge de manœuvre pour améliorer la performance et générer des économies ;

- les résultats de la mission découlent surtout de sa mise en œuvre par des opérateurs ou par les organisations internationales qui bénéficient des crédits ; le ministère précise d'ailleurs que la recherche de performance du réseau de coopération porte essentiellement sur la levée de financements externes et à l'autonomie financière.

Pour le programme 110, la maquette du PAP, stable depuis plusieurs années, a été modifiée à l'issue de l'exercice 2012, dans le PAP 2013. Il s'agissait pour l'administration de répondre aux observations de la Cour et d'anticiper la revue de l'aide publique au développement française menée par l'OCDE qui s'achèvera en juin 2013.

La Cour souligne cependant les points suivants :

L'indicateur 2.1 – montant d'aide au développement apportée par l'AFD sous forme de prêt par euro de subvention de l'Etat avait été critiqué dans la NEB relative à l'exercice 2011. En effet, la NEB 2011 indiquait que l'orientation à la hausse de cet indicateur depuis plusieurs années entraine en contradiction avec les priorités géographiques de l'APD française, car cet indicateur dépend du niveau de concessionnalité des prêts, l'effet de levier augmentant avec le taux consenti. Dès lors, l'augmentation des engagements de l'AFD dans les

géographies émergentes, où l'effet de levier moyen est élevé, pose des problèmes de cohérence avec l'impératif de sélectivité de l'aide en direction de l'Afrique subsaharienne et des pays les moins avancés. Cet indicateur est inchangé dans la nouvelle maquette.

Concernant l'indicateur 2.2, la part des études FASEP ayant donné lieu à la réalisation du projet avec participation d'au moins une entreprise française, on remarque qu'il n'existe une cible que pour 2012, et que cette cible se situe au niveau de 2011, à un niveau légèrement inférieur à celui de 2010.

Le PAP 2013 a été enrichi par rapport au PAP 2012, en proposant notamment une répartition des crédits du programme par « axe » au sein du chapitre « justification au premier euro » (p.26). Les trois axes correspondent aux priorités du programme telles que définies par le directeur général : « Soutien à la stabilité macro-économique », « Soutien aux politiques de croissance » et « Développement durable et changement climatique ».

Il conviendrait d'étudier la possibilité que ces axes, qui correspondent aux véritables finalités du programme, remplacent les actions actuelles, qui classent les crédits par nature plus que par objectifs. Il conviendrait à minima de compléter la répartition des crédits par « axe » d'une colonne concernant les AE restant à couvrir en fin d'année sur chaque ligne.

Pour le programme 301, suite aux fortes attentes de la Cour exprimées dans la NEB 2011, le SGII précise que « seuls huit accords bilatéraux signés entre septembre 2006 et janvier 2009 sont effectivement entrés en vigueur à ce jour avec le Sénégal, le Gabon, le Congo, le Bénin, la Tunisie, Maurice, le Cap-Vert et le Burkina Faso » et que l'essentiel des dispositions de l'accord conclu avec le Cameroun en mai 2009, en attente, depuis vingt mois, d'examen par le Sénat, est d'ores et déjà appliqué.

La Cour note que l'appréciation donnée par le SGII d'un premier bilan des accords « plus qu'encourageant, voire réellement positif » est nuancée par l'admission, en ce qui concerne la lutte contre l'immigration irrégulière et les réadmissions, de résultats encore mitigés selon les Etats concernés (Cameroun, Congo, Bénin, Cap-Vert...). Aucun élément chiffré ou objectif n'accompagnant ces affirmations, il est difficile de considérer l'évaluation des résultats, certes complexe et difficile, comme satisfaisante.

C - SOUTENABILITE

1 - Les contraintes pour la gestion 2013

a) Une faible contrainte pour le programme 209

La gestion 2013 du programme 209 ne subit que peu de contrainte pour l'année 2013. Les reliquats restent faibles à l'exception des reports de charges au titre des FSP d'un montant de **54 766 218 € en AE**.

Ce report est dû à une situation antérieure d'AE supérieures à des CP, qui avaient déjà été reportées en 2011. Le ministère a indiqué avoir procédé à un toilettage des FSP.

Le montant des restes à payer (engagements n'ayant pas donné lieu à la consommation de crédits de paiement au 31 décembre 2012 (EJ engagé, mais service fait non constaté) s'élève pour le programme 209 à 569.645 €

Le montant des AE reportées en 2013 s'élève à 54 711 601 €

b) Des reports importants pour le programme 110

Le montant des restes à payer se situe à un niveau élevé, mais relativement plus faible qu'au cours des années précédentes. Entre 2006 et 2012, ce montant au 31 décembre était ainsi, en M€:

| 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 3 174 | 3 906 | 5 179 | 5 492 | 5 019 | 6 324 | 5 687 |

Les informations, qui figurent dans le PAP, pourraient être substantiellement enrichies, car les AE restant à couvrir constituent structurellement un enjeu central du programme 110. Les principales informations manquantes à ce stade sont :

- la durée des engagements, qui pourrait être fournie par l'ajout d'une colonne supplémentaire « CP au-delà de 2020 » ;

- l'existence d'un risque de taux ou de change sur les AE restant à couvrir (sur quelles lignes ? pour quel risque ?) ;

- l'encours des prêts bonifiés et la répartition de cet encours par niveau de risque (en particulier, quelle part de cet encours est susceptible de faire l'objet d'une annulation au niveau bilatéral ou multilatéral).

Montant des charges à payer :

Selon les termes de la direction générale du Trésor, « si l'on considère que les charges à payer correspondent à des dépenses pour lesquelles le service fait a été certifié avant la clôture des opérations d'inventaire, aucune charge à payer n'a été recensée à la fin de l'exercice budgétaire du programme 110 ».

Le montant des AE affectées non engagées est de 41 144 749 € Il correspond aux crédits non utilisés en 2012 sur le programme, et font l'objet d'une demande de reports de crédits sur 2013.

c) Peu de reports pour le programme 301

Les charges à payer s'élèvent à 134 000 € (deux dossiers respectivement de 80 000 et 54 000 €).

2 - Le triennal 2011-2013

La spécificité de la mission APD a été étendue dans le cadre de la programmation 2011-2013 conduisant à une sanctuarisation de ses crédits.

Pour le programme 209, la dotation ainsi que les dépenses 2012 du programme 209 sont globalement conformes aux prévisions du budget triennal 2011-2013 à l'exception des réajustements intervenus en gestion.

Les dépenses du programme 209 ont représenté en 2012 1,84 Md€ d'autorisations d'engagement et 1,87 Md€ de crédits de paiement.

Ces dépenses sont inférieures aux prévisions du budget triennal 2011-2013, en raison principalement des économies de constatation résultant :

- de la révision du montant de la contribution au FED ;
- des moindres besoins de financement des C2D à la suite du report des signatures des C2D Côte d'Ivoire et Guinée.

La soutenabilité budgétaire du programme 110 vis-à-vis du triennal 2011-2013 paraît assurée en AE, avec une exécution 205,5 Md€ inférieure au budget triennal en 2011, et des dépenses exécutées de 11,5 Md€ supérieures au budget en 2012. En revanche, la soutenabilité en CP paraît moins assurée, les dépenses exécutées ayant été davantage supérieures au triennal en 2011 (avec un écart de 51,3 Md€) qu'elles ne lui ont été inférieures en 2012 (de 35,3 Md€).

Le programme 301 s'inscrit dans la trajectoire triennale.

Respect du budget triennal 2011-2013 (en Md€)

| | Autorisations d'engagement | | Crédits de paiement | |
|-----------------|-------------------------------|-------|---------------------|--------|
| | 2011 | 2012 | 2011 | 2012 |
| Budget triennal | 30,00 | 28,00 | 30,00 | 28,00 |
| Crédits ouverts | 26,70 | 20,52 | 27,80 | 17,92 |
| Ecart | -3,30 | -7,48 | -2,20 | -10,08 |
| Exécution | 19,30 | 19,18 | 27,68 | 17,78 |
| Ecart | -7,40 | -1,34 | -0,12 | -0,14 |

Source : SGII (M€).

IV - LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

A - LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULEES PAR LA COUR AU TITRE DE 2011

1. *Pour le programme 209, poursuivre la démarche de maîtrise des contributions internationales en dressant un tableau identifiant les principaux résultats des organisations internationales et leur coût de fonctionnement.*

Réponse du MAE :

« La démarche de maîtrise des contributions internationales suppose d'identifier les principaux facteurs conduisant à une dérive des coûts des organisations internationales. Ces facteurs sont liés à la modification des périmètres, à la structure des organisations internationales et à la méthodologie budgétaire employée par les organisations internationales.

S'agissant des effets dits de « périmètre », l'apparition régulière de nouveaux organismes, auxquels la France doit contribuer, corrélée aux obstacles politiques à certaines dissolutions, fusions ou retraits unilatéraux d'organismes, conduisent à une inflation du système multilatéral. A cet effet s'ajoute le développement des activités et des mandats de certaines organisations existantes.

S'agissant des effets structurels, le glissement vieillesse-technicité appliqué à la masse salariale (en moyenne 70 à 80 % des budgets) impose une aggravation progressive des coûts même à périmètre constant. A cet

égard, l'augmentation des engagements financiers liés aux pensions et à l'assurance maladie après cessation d'activité et des dispositions statutaires conduisent également à une réévaluation automatique des salaires en fonction de l'inflation constatée.

S'agissant des méthodologies employées pour la construction des budgets, les processus favorisent l'expansion des budgets, dans une logique de « services votés », aux dépens d'une revue périodique des besoins.

Outre un tableau de suivi identifiant les résultats des organisations internationales et leur coût de fonctionnement, il apparaît également primordial de poursuivre une démarche d'évaluation des organisations en considération des trois points évoqués ci-dessus. Celle-ci a une double utilité : rendre compte de l'utilisation des fonds publics et améliorer l'efficacité de l'action publique. Au regard des difficultés à évaluer un système non homogène dans ses modes de fonctionnement et d'organisation, la démarche entreprise par le ministère des affaires étrangères s'appuie sur les ressources existantes.

Cette évaluation s'attache à apprécier la gestion et l'efficacité organisationnelle des organisations internationales, d'une part, et l'efficacité de leurs actions au regard de leur mandat, d'autre part. Les résultats pourront faciliter des arbitrages entre plusieurs contributions ou conduire à une modulation des contributions françaises. Cette démarche ne pourra qu'encourager les organisations œuvrant pour des bonnes pratiques de gestion. Ainsi, certaines organisations se sont engagées dans une politique de responsabilité financière et dans une démarche de performance. Elles ont entrepris une réforme de leur gestion par la mise en place d'une méthode de budgétisation axée sur les résultats. Cette méthode permet aux organisations une meilleure gestion de leurs fonds au plus près des besoins, grâce notamment à la mise en place de progiciels de planification, de prévision et de suivi des dépenses et des résultats (par exemple, « FOCUS » pour le HCR, « VISION » à l'UNICEF). Beaucoup d'organisations se sont également dotées d'une instance indépendante de contrôle et d'évaluation. »

2. Faire figurer au PAP 2013, des indicateurs de performance cohérents entre le programme 209 et 110.

3. Développer des outils pluriannuels de prévision des engagements internationaux (reconstitution des fonds multilatéraux, souscription au capital des banques multilatérales, etc.).

4. Réintégrer dans la norme de dépenses les contributions aux banques multilatérales de développement.

Réponse de la DGT :

« L'administration a répondu à ces recommandations par lettre du directeur général du Trésor au président de la Quatrième chambre datée du 12 novembre 2012.

Dans cette lettre, le directeur général du Trésor détaille l'évolution des objectifs et des indicateurs du programme 110 (deux objectifs contre trois en 2011 pour autant d'indicateurs) introduction d'un nouvel indicateur 1.2 permettant d'apprécier la sélectivité de l'aide multilatérale en faveur des secteurs prioritaires pour la France).

Concernant les outils pluriannuels de prévision des engagements budgétaires et financiers internationaux de la France, le directeur général du Trésor renvoie deux documents budgétaires : le rapport annuel au Parlement sur les institutions financières internationales et les banques multilatérales de développement d'une part, le rapport bisannuel au Parlement sur la mise en œuvre du document cadre de coopération au développement d'autre part. En outre, le bureau dispose d'un calendrier estimant les reconstitutions des fonds multilatéraux, et des souscriptions aux banques multilatérales. La direction diffuse désormais au budget et au CBCM ces documents prévisionnels, qui suffisent à assurer une budgétisation relativement fine. En revanche, les informations manquent encore concernant les AE restant à couvrir au cours des années à venir et la rigidité des dépenses du programme sur plusieurs années.

Dans sa lettre du 12 novembre 2012, l'administration considère que l'enregistrement des opérations d'augmentation de capital des banques multilatérales de développement sur le CAS – Opérations intéressant les participations financières de l'État est conforme à l'article 21-1 de la LOLF (« Les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale »).

Sur ce point de doctrine, la Cour ne relève aucun point d'argumentation nouveau depuis 2011. Intégrées à l'aide publique au développement de la France, les contributions aux banques de développement pourraient être financées par des dotations du budget général, et plus particulièrement par le programme 110.

Pour le programme 301, la Cour avait fait trois recommandations auxquelles le SGII a répondu les éléments suivants :

5 - l'élaboration d'un tableau de bord physico-financier de suivi de conventions de gestion concertée des flux migratoires

« Le tableau de suivi des accords retrace les points ci-après :

- organisation de la migration légale ;
- lutte contre la migration illégale ;
- synergie entre la migration et le développement.

Les deux premiers points font l'objet d'un suivi « hors APD », en particulier sur la base des fiches pays établies par le département des statistiques, des études et de la documentation du secrétariat général à l'immigration et à l'intégration. Ces fiches sont établies sur la base des données recueillies auprès de sources diverses (sous-direction des visas, AGEDREF, DCPAF, OFII, OFPRA, ministère de l'éducation nationale). Elles constituent un outil de suivi sur les points suivants :

- délivrance des visas ;
- titres de séjour (par catégorie avec un focus sur l'immigration de travail, les étudiants et l'asile) ;
- éloignement, y compris non admission à la frontière et laissez-passer consulaires.

Le volet spécifique relatif à la synergie entre migration et développement fait l'objet d'un suivi reposant sur les budgets engagés au titre des accords signés dont les éléments sont recueillis dans la base de données élaborée pour le suivi du programme 301.

Pour chacun des pays faisant l'objet d'un suivi des actions de développement solidaire, un tableau est établi qui précise :

- le nom du bénéficiaire du financement ;
- l'intitulé du projet ;
- le secteur d'intervention ;
- les financements mobilisés ainsi que le rythme de décaissement. »

Commentaires : des tableaux d'exécution mensuelle des crédits ont été portés à la connaissance de la Cour, démontrant ainsi le suivi apparent des dépenses par le SGII.

6- l'identification des destinataires intermédiaires et finaux de crédits versés par le programme 301

« S'agissant de l'identification des destinataires finaux des crédits, cette question est abordée dans chacun des projets soutenus par le programme 301.

Les projets de développement interviennent dans les secteurs pour lesquels les destinataires sont bénéficiaires essentiellement d'actions en

faveur de l'éducation, de la santé, de l'aménagement agricole ou de l'appui à la création d'entreprises.

En ce qui concerne les financements mis en œuvre par les opérateurs tels que l'AFD et l'OFII, ceux-ci établissent des documents stratégiques qui identifient les bénéficiaires de leur intervention ».

7- le renseignement d'indicateurs de performance qui reflètent les résultats des actions et non la quantification des activités.

« Le deuxième indicateur du programme 301, « Taux de projets de développement solidaire impliquant des migrants », figurant dans le projet annuel de performances pour 2012, est le fruit d'une modification visant à mieux décrire cette implication par rapport à l'ensemble du programme 301, en prenant en compte l'évaluation de la mobilisation des financements des migrants.

S'agissant d'un indicateur de performance reflétant plus largement le résultat des actions du programme 301, cette question s'inscrit effectivement dans l'évaluation de l'ensemble de l'aide publique au développement à des fins d'en mesurer l'impact et la redevabilité.

Chaque action de développement soutenue par le programme 301 précise les objectifs et les résultats attendus. Les indicateurs de résultat des actions sont établis en amont de la mise en œuvre des financements pour pouvoir être ensuite mesurés. Le dispositif de collecte des données porte sur les projets réalisés de façon à pouvoir agréger les résultats au fur et à mesure. Il n'y a pas à l'heure actuelle une matrice de suivi des indicateurs établie dans le cadre du programme 301. Les projets confiés à l'Agence Française de Développement (AFD) sont suivis sur la base des indicateurs propres à l'agence.

L'évaluation de la performance du programme, au regard des actions réalisées, pourrait être établie sur la base des résultats agrégés. Un indicateur portant sur la part des projets jugés « au moins satisfaisants » à leur achèvement, avec une cible de 80%, pourrait être envisagé. »

B - RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

1.. La DGT donnera une information précise, détaillée par année et sur toute leur durée, concernant (de façon similaire au tableau produit par le MAE) ::

- les AE déjà ouvertes ou à ouvrir en raison d'engagements politiques pris ou probables ;
- les CP restant à ouvrir ;

- *l'endettement de l'AFD ou d'autres opérateurs associé à ces CP ;*
- *les risques associés à ces engagements et à l'endettement (risques de change, de taux, etc.).*

2. Inscrire les crédits du programme 110 dans un cadrage pluriannuel.

3. Veiller à articuler les projets de développement mis en œuvre dans le cadre des accords de gestion concertée (ex-301) avec les projets conduits dans le cadre des FSP/FSD du ministère ou de l'AFD.

4. La DGT et le MAE veilleront à présenter en fin d'exécution budgétaire une ventilation par pays de l'APD représentative des crédits budgétaires de chacun des deux programmes, permettant ainsi un suivi régulier et une comparaison de l'affectation de leurs crédits selon les zones géographiques.

