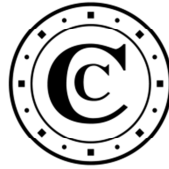


Cour des comptes



Mission interministérielle Aide publique au développement

**Note d'analyse de
l'exécution budgétaire
2014**

Aide publique au développement

Programme 110 – Aide économique et financière au développement

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

	LFI	Crédits ouverts	Exécution
AE	4,1 Md€	3,9 Md€	3,7 Md€
CP	2,9 Md€	2,8 Md€	2,7,9 Md€

Plafond d'emplois en ETPT	ETPT exécutés	Opérateurs : plafond d'emplois	Opérateurs : ETP exécutés
2162	2002	28	26

Synthèse

Les dépenses de 2014 et la gestion des crédits

Une sous-exécution de la mission

Malgré une hausse apparente des crédits de la mission en autorisation d'engagement (AE), qui s'explique essentiellement par la reconstitution automatiques des AE du programme 110, le budget total de la mission reste relativement stable. Il est noté, toutefois, une baisse des crédits du programme 209 ouverts en LFI en AE (- 6,7 %) comme en crédits de paiement (CP) (- 8,6 %). Les CP du programme 110 ont également baissé de 4,4 % entre la LFI 2013 et la LFI 2014. La mission reste caractérisée par l'importance des dépenses d'intervention qui représentent, en 2014, 86 % des crédits de la mission en CP (contre 80 % en 2013).

En 2014, les dépenses totales de la mission sont inférieures aux crédits ouverts en LFI, du fait des mouvements budgétaires touchant le programme 110, mais également en raison d'économies conjoncturelles constatées sur le Fonds européen de développement (FED), des reports d'échéanciers sur des fonds de solidarité prioritaire (FSP), la fin de certains contrats de désendettement et de développement (C2D) et d'une réduction des aides budgétaires globales (ABG). L'exécution de la mission reste donc dans l'enveloppe globale définie par la LFI.

Un pilotage de la gestion limité

La gestion est marquée par des mouvements budgétaires importants et par le financement de dépenses exceptionnelles liées à la situation internationale. Ces dépenses ont été financées par le biais de transferts et de redéploiements internes à partir d'économies constatées. Ce redéploiement a cependant conduit la direction générale du Trésor (DGT) à réduire le montant total des ABG.

Aucun changement majeur n'affecte le pilotage budgétaire de la mission, malgré la mise en œuvre d'un dispositif législatif et institutionnel destiné à renforcer le cadrage stratégique. L'exercice de programmation, tel que rappelé par le MAEDI et la DGT, montre l'absence de flexibilité dans les principales dépenses, résultant d'engagements internationaux (bilatéraux ou multilatéraux), et le manque de marge de manœuvre sur les autres outils de l'engagement international

(dons-projets, FSP, dont le FSP Muskoka d'un montant de 25 M€ (C2D) au motif qu'ils sont tous prioritaires.

Appréciation d'ensemble

Régularité

Aucune irrégularité n'a entaché l'exécution 2014. La surdotation apparente du FED est le résultat du processus de lissage des appels de fonds demandés et négociés par le MAEDI. Malgré l'assurance donnée par ce dernier de modifier cette procédure, la Cour ne peut que constater, depuis trois exercices budgétaires, un « surplus » de crédits destinés au Fonds, qui permet cependant un redéploiement rapide sur des dépenses non budgétées. Paradoxalement, les montants de contribution vont être augmentés pour l'exercice 2015. Les crédits destinés à ce Fonds restent donc difficilement prévisibles¹.

Performance

L'examen sur plusieurs années des objectifs et indicateurs de performance montre une relative stabilité de ceux-ci. La démarche reste néanmoins limitée : les résultats et l'efficacité des actions et opérations financées déterminent insuffisamment le pilotage et l'allocation budgétaire. En revanche, les objectifs, déclinés de ceux définis par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), offrent un cadre stratégique de référence.

La Cour avait noté dans la note d'exécution budgétaire (NEB) 2013 que la politique d'aide au développement ferait l'objet d'une évaluation annuelle sur la base de 30 indicateurs de résultats. La loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale mentionne une évaluation régulière sur la base d'une matrice d'une dizaine d'indicateurs. L'exécution 2015 permettra d'analyser la mise en œuvre de ces dispositions.

¹ Le MAEDI indique que les premiers résultats des travaux menés avec la Commission se manifestent par la stabilité de la prévision de contribution pour 2015 (704 M € pour la France) depuis la communication de juin 2014. Ainsi, le montant inscrit en PLF correspond selon lui à ce qu'il est prévu de décaisser alors qu'il ne devrait pas y avoir de révision du plafond en cours de gestion. De plus, les prévisions actuelles indiqueraient une stabilisation des appels à contributions en 2016 et 2017.

Soutenabilité budgétaire

Le programme 110 continue de présenter un montant important de reports. Les variations, liées à la reconstitution des AE et à l'instabilité des décaissements de CP, rendent difficile l'appréciation de son évolution et la réalité de sa soutenabilité sur le long terme. Ce mode de fonctionnement ne permet pas la maîtrise des engagements, alors que la seule régulation budgétaire se fait en gestion, par ajustement des échéanciers de CP.

Sur l'ensemble de la mission, la marge de manœuvre issue des dépenses discrétionnaires (aides-projets, FASEP et bonifications) reste trop peu utilisée par les deux administrations.

A ce jour, la réflexion sur l'apport et l'efficacité des investissements français dans l'aide internationale au développement demeure trop limitée.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2013

La Cour avait formulé en 2014 une recommandation unique : « Supprimer dans le PAP 2014 et dans les RAP 2012 et 2013 la référence à la dépense fiscale abrogée en 2010. »

Après vérification auprès de la direction de la législation fiscale, la DGT indique que les dépenses fiscales supprimées n'apparaissent plus dans le PAP et qu'une dépense fiscale de très faible montant demeure inscrite dans les documents budgétaires.

En conséquence, cette recommandation est abandonnée.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014

Aucune recommandation n'est formulée suite à cet exercice.

Sommaire

I - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits	10
A - L'exécution des crédits de la mission en 2014.....	10
B - La programmation des crédits	12
C - La gestion des crédits en cours d'exercice	13
D - L'exécution 2014 dans le budget triennal 2013-2015	14
II - Les grandes composantes de la dépense	15
A - La masse salariale et la gestion des emplois	15
B - Les autres dépenses de fonctionnement	16
C - Les dépenses d'intervention	17
D - Les opérateurs	20
III - Appréciation d'ensemble : régularité, performance et soutenabilité budgétaire	21
A - La régularité de l'exécution budgétaire.....	21
B - La démarche de performance	21
C - La soutenabilité budgétaire	22
IV - Les recommandations de la Cour	23
A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013	23
B - Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014.....	23

Introduction

1. Champ et périmètre de la mission

La mission *Aide publique au développement* (APD) regroupe les crédits de deux 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 du développement international (MAEDI) ; le programme 110 - *Aide économique et financière au développement*, mis en œuvre par le ministère chargé de l'économie. En 2014, aucun changement de périmètre n'est intervenu.

Le montant total de la mission s'élève à 4,1 Md€ en AE et 2,9 Md€ en CP, contre 2,4 Md€ en AE et 3,1 Md€ en CP en 2013². La croissance de la mission ne reflète pas une tendance forte et durable à la hausse des crédits de la mission, mais renvoie à la seule variabilité du programme 110. La progression des AE (+ 377 %) s'explique principalement par le mécanisme de reconstitution des fonds multilatéraux qui représentent près des deux tiers du programme : les reconstitutions pluriannuelles engendrent des pics de consommation d'AE tous les trois ou quatre ans. A l'inverse, les crédits du programme 209 connaissent une réduction de 6 à 8 % en AE et CP par rapport à la LFI 2013.

La mission interministérielle APD ne représente qu'une partie de l'effort français en matière d'APD. Au total, 25 programmes et 15 missions différentes contribuent en effet à la politique transversale en faveur du développement pour une dotation totale en CP de 6,1 Md€ contre 5,9 Md€ en 2013 (CP LFI)³. Les crédits de la mission en CP représentent environ 42 % de l'effort global (contre 41 % en 2013, 28 % en 2012, 48 % en 2011, 37 % en 2010).

Réuni en juillet 2013, le CICID a redéfini les priorités géographiques de la politique de développement pour 2014. La loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale a fixé le cadre et les objectifs stratégiques de la France en matière d'aide au développement.

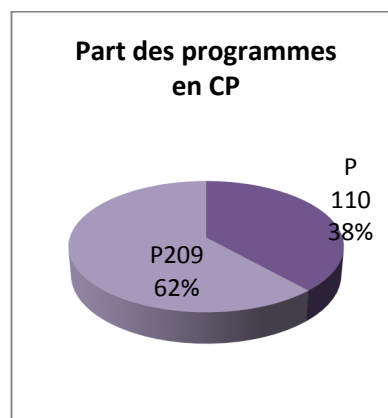
² Ce montant d'AE était dû principalement à la baisse conjoncturelle des dépenses d'opérations financières (titre 7) et des dépenses d'intervention (- 60 % des dépenses d'aide budgétaire globale en AE).

³ Cf. Document de politique transverse Aide publique au développement, 2014 et 2015.

2. Masses budgétaires de la mission

Tableau et graphiques n° 1 : Les masses budgétaires de la mission (M€)

Programmes	LFI AE	LFI CP
110	2 360,1	1 109,9
209	1 803,3	1 789,0
Total	4 163,5	2 898,9



Source : Chorus, retraité Cour

3. Enjeux et perspectives

Les variations d'AE et les évolutions des échéanciers qui impactent l'exécution en CP ne favorisent pas une lecture annuelle de l'évolution des crédits de la mission. La rigidité des dépenses, correspondant pour l'essentiel à des engagements internationaux et des accords politiques, n'offre que peu de marge de manœuvre pour le pilotage ou pour identifier les pistes d'économie possible.

A titre d'exemple, on peut retenir la contribution en prêt bonifié au Fonds vert pour le climat⁴, d'un montant total de 95 M€. Ce financement est sans impact sur l'exécution 2014, mais aura des effets prévisibles sur les exécutions budgétaires ultérieures. Or les questions climatiques font, d'ores et déjà, l'objet de nombreuses initiatives à finalité équivalente, au

⁴ Dans le cadre de la mobilisation de financements pour la lutte contre le changement climatique et de la tenue de la Conférence de Paris de décembre 2015 (budgétisée à hauteur de 179 M€ sur la mission Action extérieure de l'Etat), à partir du programme 110 (pour la partie relative au prêt) et en partie par les ressources affectées au FSD (pour la partie relative au don).

niveau international et européen, alimentées par de multiples sources de financement, qui se cumulent⁵.

Par ailleurs, en 2013, la Cour avait interrogé le ministère sur les résultats des accords de co-développement, dont le financement, initialement sur le programme 301 *Développement solidaire et migrations*, avait basculé sur le programme 209. A ce jour, aucun élément de réponse ne lui a été adressé. Le montant total des dépenses effectuées entre 2009 et 2014 s'élève pourtant à 123 M€ (CP). Les opérations financées par ce biais, ainsi que les bénéficiaires directs et indirects de ces contrats, devraient faire l'objet d'une évaluation.

La cohérence entre les deux programmes, assurée par une meilleure coordination entre la DGT et le ministère, au sein du secrétariat du CICID, ne se reflète pas encore dans l'exécution budgétaire de la mission.

Outre les postes habituels de dépenses, la mission a également financé des dépenses exceptionnelles liées aux événements internationaux (paiements à des fonds fiduciaires ou sous la forme d'aides budgétaires en faveur de l'Ukraine, des Territoires palestiniens et des réfugiés syriens au Liban, des centres de traitement du virus Ebola en Guinée, des conséquences du conflit en Irak).

⁵ Fonds pour l'environnement mondial, le fonds français pour l'environnement mondial, le Protocole de Montréal, ainsi que les fonds européens dédiés au soutien des actions de développement durable.

I - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits

A - L'exécution des crédits de la mission en 2014

1 - Une sous-exécution générale de la mission

a) Exécution de la mission et des programmes

Tableau n° 2 : Exécution 2014 en AE et CP

Autorisations d'engagement (AE) en M€	Programme 110	Programme 209	Mission
LFI	2 360,1	1 803,3	4 163,5
Crédits disponibles (a)	2 197,6	1 761,5	3 959,1
Crédits consommés	2 008,9	1 718,7	3 727,6

(a) LFI + solde des mouvements de toutes natures + fonds de concours et attributions de produits

Crédits de paiement (CP) en M€	Programme 110	Programme 209	Mission
LFI	1 109,9	1 789,0	2 898,9
Crédits disponibles (a)	1 089,7	1 721,4	2 811,1
Crédits consommés	1 033,5	1 719,3	2 752,8

(a) LFI + solde des mouvements de toutes natures + fonds de concours et attributions de produits

En AE, la mission a été exécutée à hauteur de 89 % des crédits ouverts en LFI. En CP, la consommation est de 95 %. Près de 95 % des crédits ouverts en LFI du programme 209 ont été consommés en AE et CP.

Les crédits consommés du programme 110 représentent 85 % des crédits ouverts en LFI en AE (91 % des crédits disponibles) et 93 % des crédits en LFI en CP. 95% des crédits disponibles en CP ont été consommés, du fait des reports, en lien avec des retards de projets ou des décalages de faits générateurs de dépenses, notamment s'agissant du

traitement de la dette de la Somalie ainsi que par les mouvements budgétaires en cours d'année.

2 - L'évolution des dépenses de la mission

Graphique n° 2 : L'exécution des crédits entre 2012 et 2014



La progression des AE (+ 424 % pour le programme 110) s'explique principalement par le mécanisme de reconstitution des fonds multilatéraux, qui représentent près des deux tiers du programme : les reconstitutions pluriannuelles engendrent des pics de consommation d'AE tous les trois ou quatre ans. L'évolution des CP repose sur les échéanciers des projets, sujets aux aléas les plus divers.

Les crédits du programme 209 marquent un certain recul, à relativiser du fait du changement de périmètre intervenu en 2013.

L'évolution de la mission APD, bien que difficile à cerner dès lors que l'examen ne se fait pas directement par poste de dépenses, ne répond pas véritablement aux objectifs d'économie générale touchant les missions de l'Etat, hors priorités définies dans la loi de programmation des finances publiques 2012-2017 (LPFP). La mission APD avait jusqu'en 2013 bénéficié d'un régime dérogatoire à la mise en œuvre de la norme de dépense de l'Etat. Tel n'est plus le cas à présent, ce qui conduira à arbitrer la double contrainte entre un engagement d'une contribution générale à l'APD de 0,7 % du PIB, qui n'a jamais été atteinte, et la mise en œuvre des mesures d'économie générale touchant toutes les missions de l'Etat à l'exception de celles déclarées prioritaires.

B - La programmation des crédits

1 - Les hypothèses de budgétisation

La programmation des deux programmes est construite à partir des hypothèses de reconduction quasi automatique des dépenses, sur la base d'engagements internationaux et de décaissements pluriannuels, sur les dons projets notamment.

Les deux ministères font valoir que la programmation prend désormais en compte les priorités stratégiques de l'action de coopération de la France telles que décrites dans le document-cadre de coopération et de développement (DCCD), précisées par le CICID du 31 juillet 2013 et par la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014. Mais peu de différences notables entre les dernières programmations budgétaires sont véritablement constatées. C'est sans doute davantage le périmètre ambitieux et vaste, retenu par les documents stratégiques, que son caractère récent qui explique l'absence de recadrage des dépenses.

2 - L'articulation AE-CP

Compte tenu des forts décalages entre AE et CP, cette articulation est particulièrement difficile à appréhender.

Pour le programme 209, les besoins en CP des projets pluriannuels sont déterminés sur la base :

- des échéanciers de décaissement en ce qui concerne les dons projets (FSP et AFD) ;
- des conventions de financement des projets AFPAK ;
- de la convention de mise à disposition par la France à l'OIF de la Maison de francophonie ;
- des conventions et des échéanciers des projets de co-développement.

En ce qui concerne le programme 110, la DGT précise que la couverture en CP est assurée pour les dépenses prévues en loi de finances : « chaque ligne fait l'objet d'une véritable discussion pour estimer le niveau de CP sauf pour les dépenses du programme issues des reconstitutions passées. La levée intégrale ou partielle de la réserve légale est nécessaire en fin de gestion pour payer l'ensemble des dépenses du programme ».

Toutefois, en comptabilité générale de l'État, la partie non versée de la contribution financière aux institutions internationales est enregistrée dans les comptes d'immobilisations financières de l'État et constitue une dette pour l'État. Les montants engagés en AE et inscrits en LFI assurent donc le versement des contributions dues par la France.

C - La gestion des crédits en cours d'exercice

1 - Le respect des règles de mise en réserve

Sur le programme 209, la réserve a été de 132 M€ (réserve initiale et réserve additionnelle), soit 8,3 % des crédits ouverts. La réserve légale de précaution a été appliquée à hauteur de 7 % à la totalité des crédits, à l'exception des subventions au GIP ESTHER, 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.

En fin de gestion, 54,7 M€ en AE et 75,1 M€ en CP ont été dégelés, soit 41 % en AE et 57 % du montant total de la réserve, et 3 % des AE et 5 % des CP, ouverts en LFI.

Outre la part de la réserve légale non dégelée, des économies supplémentaires ont été réalisées en gestion, estimées par le MAEDI à 83 M€ en CP.

Sur le programme 110, les règles de gel de crédits ont été appliquées sur le montant global du programme 110, soit 7 % des crédits votés en LFI par le Parlement (165,21 M€ d'AE et 77,69 M€ de CP). La LFR de juin 2014, a ajouté un « surgel » de 23,24 M€ (en AE=CP), dont 14,59 M€ sur des crédits en réserve et 8,65 M€ sur des crédits disponibles, portant ainsi la réserve à 150,61 M€ en AE et 63,1 M€ en CP. En fin d'année, la réserve en AE a été annulée. En CP, 9,5 M€ ont été annulés et le reste a fait l'objet d'une demande de reports sur 2015. En lien avec le décret d'avance de fin d'année, le montant des crédits annulés en AE sur le programme en fin d'exercice s'est élevé à 228,7 M€ (soit 78,1 M€ supplémentaires par rapport aux 150,6 M€ de réserve hors surgel). ».

2 - Les mouvements budgétaires

Les LFR des 8 août et 12 décembre 2014 ont annulé 105,8 M€ de crédits de la mission, dont 23,2 M€ sur le programme 110 et 82,6 M€ sur le programme 209.

Pour le programme 209, les mouvements budgétaires ont été les suivants :

- les reports de crédits de 2013 sur 2014 : 37,3 M€ en AE (dont 37,07 M€ au titre des FSP) et 2,1 M€ en CP ;

- les fonds de concours : 655 851 € ;

- deux transferts de crédits en cours de gestion⁶ d'un montant total de 9 M€ ;

- les annulations en fin d'exercice des crédits de la réserve : 42 M€ en AE et 21 M€ en CP en fin d'année (conformément aux arbitrages de novembre - cf. *supra*) ;

Deux grands mouvements de crédits sont intervenus sur le programme 110 en cours de gestion 2014 :

- les reports de crédits de 2013 sur 2014 d'un montant total de 89,43 M€ en AE et 12,58 M€ en CP⁷ ;

- la LFR d'août 2014 a annulé 23,24 M€ en AE=CP.

En 2014, aucune sous-budgétisation n'a été constatée, malgré une deuxième annulation intervenue, par décret, en fin de gestion (228,74 M€ en AE et 9,5 M€ en CP). L'annulation importante d'AE correspond à des décisions de modification de modalités de gestion ou de financement de certains dispositifs.

D - L'exécution 2014 dans le budget triennal 2013-2015

Les crédits de la mission ouverts en LFI respectent les plafonds définis par la LPFP.

En ce qui concerne le programme 209, les dépenses 2014 respectent les plafonds prévus en LPFP et les transferts exceptionnels n'ont pas dépassé les économies additionnelles intervenues en gestion.

⁶ 4 M€ transférés à partir du programme 161 pour financer la mise en place des centres de traitement du virus Ebola en Guinée et 5 M€ transférés à partir du programme 552 pour répondre aux conséquences imprévues du conflit en Syrie et en Irak.

⁷ Ils ont concerné les bonifications relatives à l'initiative de lutte contre le changement climatique (85 M€ en AE), le Fonds de lutte contre les juridictions non coopératives (0,92 M€ en AE et 0,42 M€ en CP), le Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (3,51 M€ en AE et 10,16 M€ en CP), l'Institut Finances Liban et Côte d'Ivoire (0,5 M€ en CP), et le fonds d'aide au commerce dans le cadre du Programme de renforcement des capacités commerciales (1,5 M€ en CP).

Les aléas de la dépense ont cependant conduit à opérer une économie de 8 M€ sur la contribution au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP) : 23 M€ d'économie sur crédits budgétaires, compensée à hauteur de 15 M€ par le FSD. Cette diminution aura toutefois des conséquences limitées pour le Fonds, les contributions étant placées sous forme de bons du trésor encaissés sur plusieurs années. Ainsi, les échéanciers d'encaissement ont été ajustés pour permettre au FMSTP de recevoir un flux de trésorerie de 360 M€ par an jusqu'en 2017.

Une baisse de 15 M€ de la contribution à Unitaid à partir des financements innovants (FSD) a permis de compenser, en partie, la baisse de la contribution au FMSTP et ne pas faire peser l'intégralité de l'économie sur le Fonds mondial.

Sans qu'il y ait un impact budgétaire en 2015, la diminution de l'enveloppe de CP des dons-projets (notamment suite à la LFR) se traduira par un étalement de la consommation des CP des dons-projets à moyen terme.

II - Les grandes composantes de la dépense

A - La masse salariale et la gestion des emplois

1 - Une sous-exécution du titre 2

Seul le programme 209 porte une dépense en titre 2 au sein de la mission. Avec une masse salariale de 197,9 M€, celui-ci représente 11 % des dépenses du programme 209. En 2014, les crédits ont été consommés à hauteur de 96 %. Cette sous-exécution a conduit à une annulation de 2 M€ sur ces crédits. Elle serait due au taux de change favorable.

Tableau n°3 : Masse salariale de la mission

2014	P.209
<i>LFI</i>	206 163 873
<i>Exécution</i>	197 885 562
<i>Ecart</i>	- 8 278 311

Source : Chorus retraité Cour

Depuis l'introduction de la LOLF, le MAEDI connaissait un déséquilibre récurrent des dotations du titre 2 par programme : la surdotation du programme 209 permettait ainsi d'effectuer, de façon systématique, des virements de crédits vers les autres programmes en fin

de gestion, tout en gonflant artificiellement les dépenses de l'APD. L'analyse de la masse salariale depuis 2012, montre une réduction de 7,5 %, qui s'explique, en partie, par la surdotation, qui jusqu'à l'exécution 2013⁸, faisait l'objet d'une annulation de crédits en décret d'avance » et/ou « d'un virement de crédits entre programmes par décret.

En 2013, le rebasage des crédits avait conduit à une meilleure programmation du titre 2, suivant ainsi les recommandations de la Cour.

2 - Une exécution respectée du plafond d'emplois

Le plafond d'emplois de la mission s'établit à 2 162 ETPT en 2014 contre 2 267 en 2013, soit une baisse de 105 ETPT. Cette évolution résulte de la diminution de 70 ETPT au titre du schéma d'emplois et d'une correction technique du plafond à hauteur de - 35 ETPT.

L'exécution montre une diminution de 102 ETPT, qui, bien qu'inférieure au nombre d'ETPT supprimés dans le plafond d'emploi, laisse une exécution largement inférieure au seuil fixé en 2014. Cette année encore, il n'est cependant pas possible de chiffrer le montant de masse salariale économisée correspondant à ces suppressions.

Tableau n° 4 : L'exécution du plafond d'emplois depuis 2012

ETPT	2012	2013	2014
Plafond d'emploi	2380	2267	2162
Exécution	2232	2104	2002

Source : MAEDI

B - Les autres dépenses de fonctionnement

Tableau n° 5 : L'exécution en CP des dépenses de fonctionnement

M€/CP	Programme 110		Programme 209	
	LFI	Exe	LFI	Exe
Titre 3	7,3	5,9	38,4	38,6

Source : Chorus retraité Cour

Pour le programme 110, l'écart entre les crédits ouverts en LFI et les dépenses exécutées tient principalement à une moindre rémunération

⁸ Dont la programmation a fait l'objet d'un rebasage de crédits destinés à corriger la distorsion entre programmes

de l'Agence française de développement (AFD) liée à une diminution des ABG dont la mise en œuvre lui est confiée par l'Etat⁹.

L'exécution du programme 209 est légèrement supérieure aux crédits ouverts en LFI. Elle l'est également d'un montant de 37,5 M€, par rapport aux dépenses de 2013. Le ministère explique qu'aucune économie structurelle n'a pu être dégagée sur le titre 3.

C - Les dépenses d'intervention

1 - Une moindre exécution liée à des facteurs conjoncturels

Tableau n°6 : Dotations et dépenses d'intervention

	LFI (110)		Programme 110		LFI (209)		Programme 209		TOTAL T6	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
T 6	463	505,2	316,0	440,0	1566,2	1546,4	1 488,2	1 482,8	3918,5	2510,4
T 7	1889,3	597,3	1 687, 2	587, 6						

Source : Chorus, PAP 2015

Les dépenses d'intervention représentent 86 % de l'ensemble des dépenses de la mission.

Sur le programme 209, 95 % des crédits d'intervention ont été consommés. Les écarts constatés s'expliquent à la fois par un moindre appel à contribution au FED¹⁰, par des reports d'échéancier des C2D, par une baisse de la contribution au FMSTP de 23 M€ et par des annulations de dotations aux dons-projets :

- la contribution au FED a été réduite de 40 M€ par rapport à la LFI, à la suite de la révision du montant appelé par la Commission européenne en raison du ralentissement des décaissements des projets. Ceci a permis de payer 20 M€ pour la contribution au FMSTP, au titre de 2013 et d'absorber 20,5 M€ d'annulations ;

⁹ Les dépenses d'aides budgétaires globales, dont la mise en œuvre relève de l'AFD, ont été revues à la baisse en 2014, en raison de l'utilisation d'une partie de l'enveloppe pour la réalisation de dépenses exceptionnelles et des décisions de gestion intervenues en cours d'année.

¹⁰ En ce qui concerne le FED, le ministère précise que la direction générale de la mondialisation (DGM) s'est attachée à faire prévaloir, auprès de la Commission, un lissage des appels de fonds et une perspective pluriannuelle à l'occasion de la négociation du règlement financier du 11ème FED. Elle a demandé des ruptures de la procédure de silence pour des appels de fonds en 2013 et 2014 pour les revoir à la baisse au vu des éléments présentés par la Commission européenne.

- la contribution budgétaire au FMSTP a été revue à la baisse de 23 M€ afin de réaliser une part des économies de fin de gestion (pour 13 M€) et de redéployer 10 M€ pour répondre à la crise Ebola ; elle a été compensée par les ressources du Fonds de solidarité pour le développement (FSD) à hauteur de 15 M€ pris sur la contribution à Unitaid ;

- la dotation pour les dons-projets a été diminuée de 4 M€ en AE et 16 M€ en CP afin de permettre l'annulation de 2,6 M€ en AE et 14,6 M€ en CP au titre de la LFR d'août et 1,5 M€ pour les annulations de fin de gestion ;

- d'autres dispositifs (C2D, AFPAK, coopération décentralisée) ont été mis à contribution (4 M€ en AE=CP) ;

Pour le programme 110, selon la DGT, cette sous-consommation s'explique par des reports indispensables de crédits en lien avec des retards de projets ou des décalages de faits générateurs de dépenses.

Les écarts en AE s'expliquent, notamment, par :

- le traitement de la dette de la Somalie par le Club de Paris, qui devait intervenir en 2014 n'a pas eu lieu. Le report dans le temps de cette dépense en augmente le montant (hausse des intérêts de retard). Par conséquent, un montant de 52,7 M€ d'AE (et de CP) devait être reporté de 2014 à 2015 ;

- la modification du mode de gestion des aides budgétaires (réduction de la pluri-annualité décidée en fin de gestion) entraîne une moindre consommation en 2014 et, en contrepartie, le report d'AE de 2014 à 2015 à hauteur de 31,4 M€ d'AE ;

- des projets au titre du Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP) à hauteur de 5,4 M€ ;

- 95 M€ pour les bonifications d'intérêt pour réaliser un prêt en faveur de la lutte contre le changement climatique (en l'occurrence, un prêt au Fonds vert pour le climat)¹¹.

Les écarts entre les crédits ouverts en CP et l'exécution s'expliquent par : 9,5 M€ d'annulation de CP, liée à la régulation budgétaire et rendue possible par une moindre consommation de

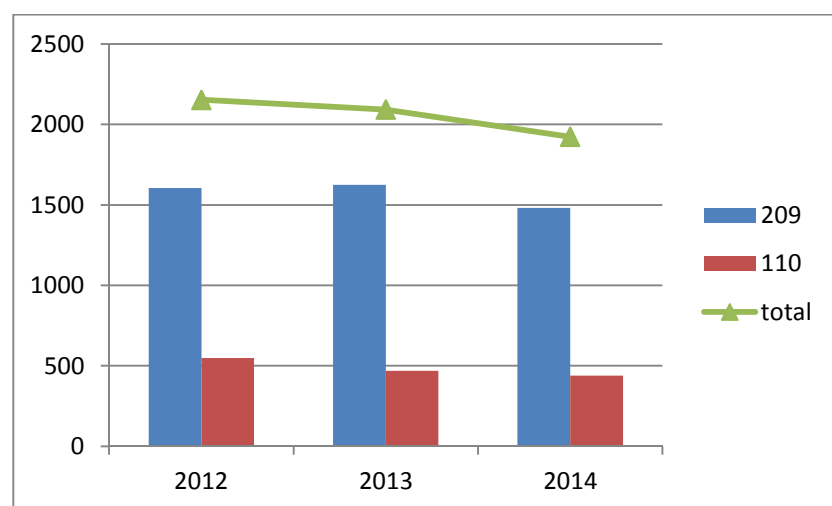
¹¹ La contribution française au Fonds Vert pour le climat a été annoncée en 2014 (1 Md USD dont une partie sous forme de prêt financée à partir du programme 110) mais la mise en œuvre n'interviendra qu'à partir de 2015. 85 M€ d'AE avaient déjà été reportés de 2013 à 2014, 95 M€ doivent dorénavant être reportés en lien avec la contribution de la France à ce Fonds Vert et la tenue de la Conférence climat à Paris en décembre 2015 (COP21).

bonifications aux Etats étrangers et de crédits d'ABG ; 56,2 M€ de reports, en raison du traitement de la dette de la Somalie par le Club de Paris (52,7 M€) ; un report de paiement à hauteur de 3,4 M€ de crédits pour le FASEP correspondant à des engagements antérieurs et 0,1 M€ pour des dépenses juridiquement engagées mais dont les factures sont parvenues trop tardivement en fin d'année pour être imputées sur l'exercice 2014.

Au total, 188,6 M€ en AE et 56,2 M€ en CP font l'objet d'une demande de report de crédits sur l'exercice 2015.

2 - Des dépenses difficiles à maîtriser

Graphique n° 3 : L'évolution des dépenses d'intervention en CP depuis 2012 (M€)



Source : Chorus retraité Cour

Malgré le constat d'une légère baisse des dépenses entre 2012 et 2014, il est difficile de tirer la conclusion d'une mise en œuvre pérenne d'une réduction des dépenses d'intervention, compte tenu de la variabilité entre les engagements et les décaissements. Les principaux postes de dépenses sont décrits en annexe à la présente note.

En outre, le contexte international conduit à solliciter de façon récurrente les deux programmes pour financer des dépenses supplémentaires, à caractère exceptionnel mais impliquant une forte réactivité des budgets respectifs des missions (sur la base notamment de redéploiements internes ou d'utilisation d'économies constatées par ailleurs) :

Sur le programme 110, une aide financière a été requise, sur la base de la fongibilité des crédits, en faveur de l'initiative *Formation Afrique* (3 M€ en AE = CP), de l'Ukraine (1 M€ en AE=CP), des réfugiés syriens au Liban (2 M€ en AE=CP), de l'Institut pour la Méditerranée (0,1 M€ en AE et 0,05 M€ en CP) et de l'Institut des finances de Côte d'Ivoire (0,5 M€ en CP).

Par ailleurs, cette année les Territoires palestiniens ont à nouveau fait l'objet d'une aide non budgétée (8 M€ en AE=CP), financée en partie par les crédits initialement prévus pour les ABG en faveur de l'Afrique et en partie par le redéploiement des crédits destinés à l'Afghanistan (4 M€ en LFI).

Pour le programme 209, deux événements ont donné lieu à des réorientations d'instruments (par exemple les C2D, aide budgétaire, etc.) et à plusieurs mouvements de gestion :

- 4 M€ transférés à partir du programme 161 pour financer la mise en place des centres de traitement du virus Ebola en Guinée ;

- 10 M€ redéployés à partir de la contribution au FMSTP pour lutter contre la crise Ebola ;

- 5 M€ transférés à partir du programme 552 pour répondre aux conséquences imprévues du conflit en Syrie et en Irak.

Pour la majeure partie d'entre elles, ces dépenses ne résultent pas de réduction de crédits sur d'autres missions mais d'une sous-exécution constatée sur certaines lignes et d'arbitrages intervenant en cours d'année ou encore de transferts de crédits d'autres ministères.

D - Les opérateurs

Le GIP ESTHER a été dissout au 31 décembre 2014 pour être intégré au sein de la nouvelle agence française d'expertise technique internationale : *Expertise France*, créée au 1er janvier 2015.

Selon le MAEDI, « l'évolution des crédits de fonctionnement ne porte donc que sur l'exécution 2013 et la LFR de novembre 2014. Sur cette période, les dépenses de fonctionnement sont en augmentation de 11 %, avec, en parallèle, d'une augmentation de 38 % du budget du GIP ESTHER d'un montant total de 4,8 M€ ».

Pour mémoire, en 2013, le GIP ESTHER a bénéficié d'un budget total de 13,8 M€ dont 3,8 M€ de subvention pour charge de service public, financés par le programme 209. En 2014, le montant de cette

subvention au PLF est de 3,6 M€. L'exécution montre le versement d'une subvention de 3,4 M€ (contre 4,1 M€ en 2013).

III - Appréciation d'ensemble : régularité, performance et soutenabilité budgétaire

A - La régularité de l'exécution budgétaire

La régularité de l'exercice n'a fait l'objet d'aucun commentaire des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) respectifs des deux programmes.

B - La démarche de performance

Si les indicateurs de performance du programme 110 connaissent une relative stabilité, ceux du programme 209 ont évolué depuis 2011, surtout dans leur nombre. Certains indicateurs de 2011 sont devenus des objectifs en 2014 pour un programme qui en compte désormais quatre (contre six en 2013).

Le constat porté sur près de dix ans d'utilisation des objectifs et des indicateurs de performance montre que celle-ci reste limitée. Les objectifs et indicateurs n'interviennent pas directement dans les choix de budgétisation. En revanche, ils définissent un cadre stratégique, déclinant les objectifs généraux du CICID, au sein duquel sont déterminées les actions et les opérations à financer¹². Bien qu'ayant la même finalité, la définition d'objectifs cohérents entre les deux programmes reste difficile car les outils et les objectifs intermédiaires ne sont pas les mêmes¹³. En revanche, l'harmonisation des intitulés des actions a amélioré la visibilité sur les canaux d'allocation des moyens, multilatéraux ou bilatéraux.

La réalité de la performance n'est souvent appréciée que dans le détail des projets et des opérations financés, sans pouvoir dégager de vision suffisamment globale pour orienter les choix budgétaires. Il faut

¹² Par exemple, pour le programme 209, Objectif 1 *Lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités*.

¹³ Parmi les objectifs les plus représentatifs de la mission, on appréciera la cohérence entre l'objectif 1 Faire valoir les priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux et l'objectif 2 du programme 209, *Préserver les biens publics mondiaux* (avec un indicateur particulièrement significatif : *préserver les biens publics mondiaux*).

cependant relever les évaluations conduites par le MAEDI en 2014, sur les FSP, le FMSTP, le FED, le FSP Muskoka et les C2D¹⁴.

L'importance des engagements de la France justifierait que des évaluations soient menées systématiquement sur l'ensemble de ces contributions. Les conclusions de ces évaluations devraient être prises en compte pour définir les allocations prioritaires de ressources, dans le respect des objectifs de la loi d'orientation et de programmation précitée.

C - La soutenabilité budgétaire

Bien que n'étant pas soulevée dans le cadre de l'exécution 2014, la question de la soutenabilité de la mission reste toujours posée, notamment au regard des montants importants des reports sur le programme 110 (188,6 M€ en AE). Selon la DGT, en vue du RAP 2014, les engagements non couverts par des paiements (restes à payer) au 31 décembre 2014 sont estimés à 5,9 Md€ (contre 5 Md€ au PAP 2013). De même, les échéanciers de CP à ouvrir s'élèvent pour 2015 à 928 M€, pour 2016, à 882 M€, et pour 2017 à 722 M€.

Selon la DGT, le montant total des restes à payer au 31 décembre 2015 s'élève à 5,7 Md€. Celui des charges à payer est de 1,6 M€.

Pour le programme 209, le montant total des reports demandés s'élèvent en AE à 37,1 M€ et 2 M€ en CP. Il s'agit essentiellement de reports demandés pour les FSP. La Cour avait déjà souligné, en 2010, les difficultés posées par la gestion pluriannuelle des crédits du FSP, lors de la bascule dans CHORUS. Une mesure dérogatoire avait été adoptée par la direction du budget : les AE, qui ne pouvaient être engagées, feraient l'objet d'une demande de report pour l'ensemble des projets de moins de cinq ans. Cette dérogation est désormais remise en question, sans qu'une solution agréée par le MAEDI et la direction du budget, n'ait été trouvée.

Au-delà de la question des reports, la difficulté à maîtriser la dépense (essentiellement en AE) à partir d'une approche rationalisée des différentes contributions (par secteur, par type d'organisation ou par géographie) fragilise cette mission.

¹⁴ Le MAEDI précise que, ces dernières années, il s'est ainsi attaché à évaluer ses plus grosses enveloppes budgétaires d'APD. En 2014, les dotations des instruments évalués (FED, FMSTP, C2D, FSP) représenteraient plus des deux-tiers de l'enveloppe totale du programme 209. Dans cet esprit, pour 2015, il prévoit la réalisation d'un audit sur la politique des bourses et leur mise en œuvre par l'opérateur Campus France ainsi qu'une évaluation sur le rôle des organisations non gouvernementales en tant qu'acteurs du développement aux côtés du MAEDI.

IV - Les recommandations de la Cour

A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013

La Cour avait formulé en 2014 une recommandation unique :
« Supprimer dans le PAP 2014 et dans les RAP 2012 et 2013 la référence à la dépense fiscale abrogée en 2010. »

Après vérification auprès de la direction de la législation fiscale, la DGT indique que les dépenses fiscales supprimées n'apparaissent plus dans le PAP et qu'une dépense fiscale de très faible montant demeure inscrite dans les documents budgétaires.

En conséquence, cette recommandation est abandonnée.

B - Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014

Aucune recommandation n'est formulée.

Annexes

1. Exécution générale

M€		Programme 110		Programme 209		Mission AEE	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI		2 360,1	1 109,9	1 803,3	1 789,0	4 163,5	2 898,9
	<i>Dont T2</i>			206,2	206,2		
LFR (n° 2014-891 et n°2014-1655)	Annulations	-23,2	-23 ,2	-82,6	- 73,2	105,8	96, 4
	<i>Dont T2</i>			- 2,01	- 2,01		
Total des mouvements de crédits dont:							
Reports		89,4	12,6	37, 3	2,1		
Virements - fongibilité asymétrique	Ouvertures						
	Annulations						
	<i>Dont T2</i>						
transferts	Ouvertures			9,0	9,0		
	<i>Dont T2</i>						
	Annulations						
Annulations (décret n°2015-39)		-228,7	-9,5				
Fonds de concours (au 09/01)					0,656		
Total des crédits disponibles		2 197,6	1089,7	1761,5	1 721,4	3 959,1	2 811,1
Crédits consommés		2 008,9	1 033,5	1 719,3	1 719,3	3727,6	2 752,8

2. Dépenses par titre

	Programme 110		Programme 209	
M€	AE	CP	AE	CP
Titre 2			197,9	197,9
Titre 3	5, 7	5, 9	32,6	38,6
Titre 6	316	440,0	1 488,2	1 482,8
Titre 7	1 687, 2	587, 6		

Source MAEDI, DGT, Chorus retraité Cour

3. Exécution par action et sous-action

Programme 209

Programme 209		AE en €	CP en €
Action 02-01	Coopération gouvernance	26, 96	31, 3
Action 02-02	Coopération hors gouvernance	534, 95	525, 2
Action 05	Coopération multilatérale	317, 3	317, 2
Action 07	Coopération communautaire	640, 4	640, 5
Action 09	Actions de co-développement	1, 2	7, 1
Total		1 520, 8	1 521, 4

Programme 110

Actions	AE	CP
Action 1	1 421 507 732	638 035 989
sous-action 1.1	1 037 591 036	422 434 205
sous-action 1.2	380 916 696	126 317 755
sous-action 1.3	3 000 000	89 284 029
Action 2	295 651 107	293 343 815
sous-action 2.1	244 185 422	215 811 736
sous-action 2.2	33 489 358	39 989 358
sous-action 2.3	3 407 736	3 285 146

Actions	AE	CP
sous-action 2.4	14 568 591	34 257 574
Action 3	291 766 589	102 150 991
sous-action 3.1	-	52 590 379
sous-action 3.2	-	-
sous-action 3.3	291 766 589	49 560 612
Total du programme 110	2 008 925 428	1 033 530 795

4. Les dépenses en titre 2 CAS et HCAS

	P209
Exécution 2013	208 891 145
CAS	21 915 255
hors CAS	186 975 890
Exécution 2014	197 885 562
CAS	21 330 889
hors CAS	176 554 673
Ecart	- 11 005 583
CAS	- 584 366
hors CAS	- 10 421 217

5. Dépenses d'intervention :

3.1 Catégories de dépenses selon leur classification :

Catégorie	2012			2013			2014		
	209	110	total	209	110	total	209	110	total
Programmes									
Dépenses discrétionnaires	1027,12	148,5	1175,62	985,9	96,9	96,9	842,41	76,2	918,61
Dotations réglementées	576,46	400,2	976,66	637,47	371,4	371,4	640,39	363,8	1004,19
Total des dépenses d'intervention	1 603,58	548,7	2152,28	1623,37	468,3	468,3	1 482,81	440	1922,8

Source : MAEDI, Chorus retraité Cour, DGT

3.2 Principales dépenses d'intervention du programme 209 :

Catégorie	Liste	AE	CP
Dépenses de guichet ou réglementées			
dépense 1	FED	640 395 333,00	640 395 333,00
dépense 2			
autres dépenses			
Total			
Dépenses discrétionnaires			
	AFD	253 805 515,00	239 093 786,00
	AFD C2D	86 133 346,00	86 133 346,00
	FMSTP	214 000 000,00 ¹⁵	214 000 000,00
dépense 1	FSP MUSKOKA	25 000 000,00	25 000 000,00
...	Contributions francophonies	49 872 000,00	49 872 000,00
	Contributions volontaires Nations Unies	48 609 451,00	48 609 451,00
	Aide budgétaire	33 530 042,00	33 342 059,00
	sortie de crises	32 655 140,00	32 655 140,00
	Aide alimentaire	104 197 836,00	113 708 944,00
Autres dépenses			
Total des dépenses d'intervention		1 488 198 663	1 482 810 059

Source : MAEDI

¹⁵ En AE comme en CP, le rapport de la Cour sur le FMSTP a montré que la contribution budgétaire au fonds en 2014 s'élevait à 194 M€ et non à 214 M€ comme l'avait indiqué le ministère.

3.3 Principales dépenses d'intervention du programme 110

Catégorie	Liste	Montant 2014
Dépenses discrétionnaires		
dépense 1	Institut Finances Liban & Côte d'Ivoire	0,5
dépense 2	Initiative Formation Afrique	3,0
dépense 3	Fonds BERD Ukraine	1,0
dépense 4	Fonds de lutte contre les juridictions non coopératives	0,0
dépense 5	Fonds de transition destiné aux pays méditerranéens	0,1
dépense 6	FASEP	21,5
dépense 7	ABG	40,0
dépense 8	Fonds fiduciaires de la Banque mondiale (LAB/LAT, Syrie, Territoires palestiniens, Afghanistan)	10,1
Total		76,2
Dotations réglementées		
dépense 1	FMI - Bonifications FEC	12,3
dépense 2	FEM	34,0
dépense 3	METAC / AFRITAC	1,4
dépense 4	IFFIm	31,7
dépense 5	FIAS	1,0
dépense 6	Fonds d'aide au commerce	1,0
dépense 7	Protocole de Montréal	7,5
dépense 8	Bonifications Etats étrangers	164,8
dépense 9	Bonifications Outre-mer	17,3
dépense 10	Fonds pour les technologies propres (CTF)	5,2
dépense 11	FFEM	26,0
dépense 12	PRCC	3,0
dépense 13	GIP ADETEF	6,2
dépense 14	Indemnisation de l'AFD au titre des annulations de dette	52,6
Total		363,8
Total des dépenses d'intervention		440,0