



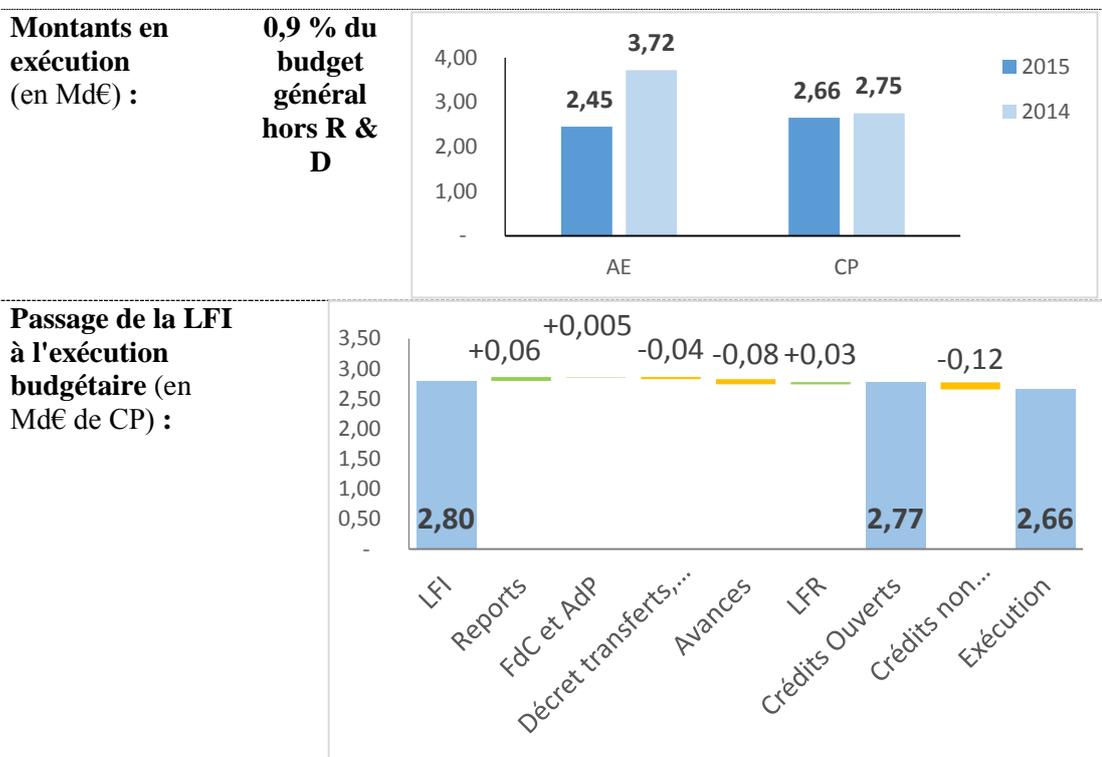
Mission interministérielle Aide publique au développement

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

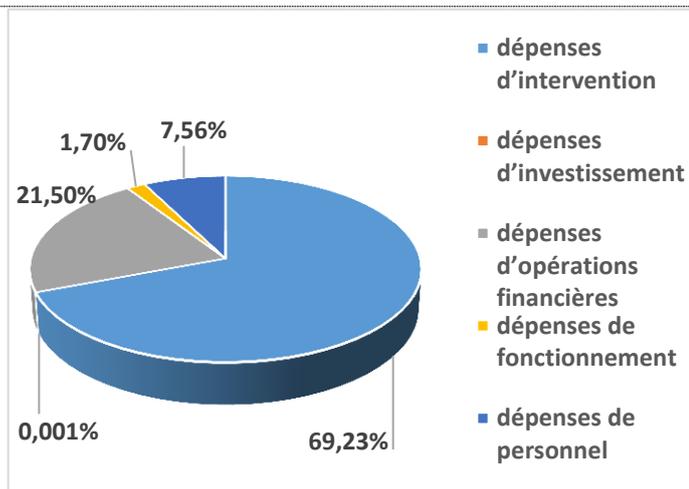
2015

Aide publique au développement

Programmes de la mission : Programme 110 – Aide économique et financière au développement
Programme 209 – Solidarité à l'égard des pays en développement



Les dépenses de la mission par nature
(en % des CP) :



Dépenses fiscales et budgétaires
(en Md€) :



Plafonds d'emploi et exécution en ETPT pour l'État:



Synthèse

Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits

Une sous-exécution de la mission

Malgré une baisse apparente des crédits de la mission en autorisation d'engagement (AE), qui s'explique essentiellement par la reconstitution, en 2014, des fonds multilatéraux financés par le programme 110, le budget total de la mission reste relativement stable. Il convient de noter, toutefois, une baisse des crédits du programme 209 ouverts en LFI en AE (-0,5 %) comme en crédits de paiement (CP) (-1 %), ainsi que des crédits du programme 110 en CP (-7,5 %).

En 2015, les dépenses exécutées sont inférieures aux crédits ouverts en LFI. Le programme 209 a connu d'importants mouvements budgétaires, notamment du fait d'économies constatées sur la contribution au Fonds européen pour le développement (FED) et sur les contrats de désendettement et de développement (C2D), alors que des dépenses imprévisibles ont pu être réalisées par redéploiement. Le programme 110 a dû supporter un engagement imprévu, afin de couvrir les bonifications du prêt de l'AFD au Fonds vert pour le climat, tandis que les risques pesant sur les échéanciers des projets, sujets aux aléas les plus divers, ont occasionné des reports de dépenses sur 2016.

La mission reste caractérisée par l'importance des dépenses d'intervention, qui représentent 90 % des crédits de la mission en CP. Malgré le constat d'une baisse en exécution, il reste difficile de tirer la conclusion de la mise en œuvre pérenne d'une réduction de ces dépenses, compte tenu de la variabilité entre les engagements et les décaissements.

Un pilotage de la gestion contraint

L'exercice de programmation, tel que rappelé par le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) et la direction générale du trésor (DG Trésor), est contraint par la relative rigidité des dépenses, résultant d'engagements internationaux (bilatéraux ou multilatéraux), et l'absence de marge de manœuvre sur les autres instruments de l'aide (échéanciers de décaissement des projets).

Aucune sous-budgétisation n'a été constatée par les gestionnaires des deux programmes, à l'exception, notable, de subventions d'équilibre

versées à l'agence *Expertise France* en raison du déficit de son budget initial. La gestion a toutefois été marquée par de conséquents mouvements budgétaires et le financement de dépenses exceptionnelles liées à la situation internationale. Ces dépenses ont été financées par le biais de redéploiements à partir d'économies constatées, alors que les aides budgétaires globales (ABG) ont à nouveau été réduites en 2015.

Appréciation d'ensemble

Régularité

Aucune irrégularité n'a entaché l'exécution 2015.

La sur-dotation initiale du FED résulte de la révision du montant appelé et de l'utilisation d'une facilité transitoire pour la constitution du 11^{ème} FED. Le MAEDI précise qu'il continue de sensibiliser la Commission européenne sur l'objectif de lissage des appels de fonds, qui demeure le principal risque budgétaire du programme 209. La Cour constate, depuis quatre exercices, un "surplus" de crédits destinés au Fonds, qui permet cependant un redéploiement rapide sur des dépenses non prévues par la programmation initiale.

Le renouvellement chaque année de dépenses qualifiées d'exceptionnelles et non présentées dans le cadre de la programmation, s'agissant des Territoires Palestiniens, apparaît critiquable.

Soutenabilité budgétaire

La mission continue de présenter un montant important de reports, tandis que les variations liées à la reconstitution des AE et à l'instabilité des décaissements de CP rendent difficile l'appréciation de son évolution et de sa soutenabilité. La difficulté à maîtriser la dépense à partir d'une approche rationalisée des différentes contributions (par secteur, par type d'organisation ou par géographie) fragilise cette mission.

La tendance d'évolution des dépenses de la mission dépend par ailleurs de deux facteurs qui ont des incidences contradictoires à court terme : le respect des engagements internationaux en matière d'APD (notamment l'objectif d'une contribution à hauteur de 0,7 % du RNB) et les contraintes budgétaires qui pèsent sur les finances publiques.

Performance

Les indicateurs de performance offrent un cadre stratégique de référence, traduisant les priorités de la politique française d'APD. L'utilisation de la démarche de performance reste toutefois limitée et n'intervient pas directement dans la programmation et les choix budgétaires effectués en cours de gestion.

La réalité de la performance a en revanche pu être appréciée dans le détail de certains instruments financés par les programmes 110 et 209. Le MAEDI et la DG Trésor ont ainsi conduit plusieurs évaluations de leurs dispositifs, que la Cour souligne l'intérêt de systématiser afin de pouvoir en tenir compte dans la définition des allocations prioritaires de ressources, notamment au moment du réengagement des contributions internationales et de la reconstitution des fonds multilatéraux.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2014

Aucune recommandation n'a été formulée suite à cet exercice.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2015

Recommandation n°1 : *Dans le cadre d'un réaménagement de l'architecture budgétaire de la mission Action extérieure de l'État, créer un programme consacré aux crédits du titre 2 de l'ensemble du ministère.*

Recommandation n°2 : *Dans le cadre d'un réaménagement de l'architecture budgétaire de la mission Action extérieure de l'État, créer un programme consacré aux contributions internationales obligatoires et volontaires.*

Sommaire

Introduction.....	8
1 Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits.....	13
1.1 L'exécution des crédits de la mission en 2015	13
1.2 L'évolution des dépenses de la mission	15
1.3 La programmation des crédits	16
1.4 La gestion infra-annuelle des crédits	19
2 Les grandes composantes de la dépense	23
2.1 La masse salariale et la gestion des emplois	23
2.2 Les autres dépenses de fonctionnement	24
2.3 Les dépenses d'intervention	25
2.4 Le financement des opérateurs	27
2.5 Les dépenses fiscales.....	28
3 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires.....	29
3.1 La régularité de l'exécution budgétaire	29
3.2 La soutenabilité budgétaire	29
3.3 La démarche de performance	30
4 Les recommandations de la Cour.....	32
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014.....	32
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015.....	32

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 des finances (DG Trésor – DG Trésor). Aucun changement de périmètre n'est intervenu en loi de finances initiale pour 2015¹.

Le montant total de la mission s'élève à 2,48 Md€ en AE et 2,80 Md€ en CP en 2015, contre 4,16 Md€ en AE et 2,90 Md€ en CP en 2014. Cette baisse de la mission ne reflète pas une tendance forte et durable à la diminution de ses crédits, mais renvoie à la variabilité du programme 110. La baisse des AE (-40,4 %) s'explique ainsi, principalement, par le mécanisme de reconstitution des fonds multilatéraux, qui représentent près des deux tiers du programme, les reconstitutions pluriannuelles engendrant des pics de consommation d'AE tous les trois ou quatre ans. Les crédits du programme 209 connaissent quant à eux une réduction de 0,5 % et 1 % en AE et CP par rapport à la LFI 2014.

La mission interministérielle APD ne représente toutefois qu'une partie de l'effort français en matière d'APD. En effet, au total, 24 programmes issus de 14 missions différentes contribuent à la politique transversale en faveur du développement, pour un montant de dépenses budgétaires de 5,893 Md€ estimés en 2015 contre 6,327 Md€ en 2014². Les dépenses de la mission représentent environ 45,1 % de l'effort global, à un niveau proche de celui constaté en 2014 (43,5 %).

¹ Une activité a été créée, en cours d'exercice, au sein de l'action 2 - *Coopération hors gouvernance* du programme 209, afin d'intégrer les fonds dédiés à la lutte contre Ebola (40 M€ affectés par redéploiement).

² Ces dépenses budgétaires correspondent à l'APD au sens du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE résultant des crédits budgétaires : il s'agit de l'ensemble des dépenses budgétaires, tous ministères confondus, qui peuvent être comptabilisées en APD mais aussi de tous les instruments mis en œuvre à partir d'une source budgétaire (notamment les prêts concessionnels qui seront réalisés grâce à des bonifications de prêts du programme 110).

Les orientations de la politique d'APD sont décidées par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) qui a redéfini, à l'occasion de sa réunion du 31 juillet 2013, les priorités de l'aide française. Ces orientations sont confirmées par la loi n°2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (LOPPDSI), qui a précisé les objectifs stratégiques de la France en matière d'APD.

2. Masses budgétaires de la mission

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

Programmes	LFI AE	LFI CP
110	687,04	1 026,58
209	1 793,45	1 771,77
Total	2 480,49	2 798,35

Source : Chorus, présentation Cour.

Quatre fonds de concours alimentent le programme 209, qui regroupent des contributions, au profit de l'aide d'urgence, des collectivités territoriales (0,62 M€ hors reports) ou de tiers (0,24 M€), les crédits du partenariat de gestion avec la Commission européenne pour l'Année européenne pour le développement (0,44 M€) et la participation de gouvernements étrangers aux projets de coopération (3,5 M€).

Plusieurs ressources extrabudgétaires, au travers des financements dits « innovants » (taxe sur les transactions financières et taxe de solidarité sur les billets d'avion), contribuent à l'effort français en matière d'APD. Ces ressources sont versées au Fonds de solidarité pour le développement (FSD), géré par l'Agence française de développement (AFD), avec un plafond établi à 350 M€ par la LFI pour 2015³.

3. Enjeux et perspectives

La rigidité des dépenses de la mission, correspondant pour l'essentiel à des engagements internationaux et des accords politiques, n'offre que peu de marges de manœuvre pour le pilotage ou pour identifier les pistes d'économies possibles à court terme.

³ Ce plafond correspond à une part du produit de la taxe sur les transactions financières (25 % dans la limite d'un montant de 140 M€ en 2015) et au produit de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (plafonné à 210 M€ à partir de 2015). La part des produits des taxes excédant leurs plafonds respectifs est affectée au budget général de l'État.

Les marges de manœuvre du programme 110 sont réduites, dans la mesure où une très grande partie des dépenses peut être considérée comme obligatoire (924,5 M€ correspondant à des engagements internationaux, soit 93,5 % du programme en exécution)⁴. Pour autant et pour la même raison, les risques de dérapage peuvent être considérés comme d'autant plus faibles puisque le niveau de la majorité des dépenses est fixé par des engagements antérieurs. Le faible volet de dépenses « pilotables » est notamment constitué d'aides à destination des partenaires africains de la France (aides budgétaires globales – ABG, 32 M€ en LFI contre 20 M€ en exécution 2015).

Par ailleurs, la gestion du programme a été marquée par un engagement non prévu pour couvrir les bonifications du prêt de l'AFD pour le compte de l'État au Fonds vert pour le climat (115 M€). Il traduit l'engagement de la France dans le cadre des objectifs affichés lors de la COP21, mais les attentes en termes de résultat de ce fonds, qui ne se substitue pas à d'autres dispositifs, multilatéraux⁵ comme bilatéraux⁶, dont les finalités semblent équivalentes, devront être précisées. La DG Trésor précise qu'une réflexion sur la complémentarité des fonds doit être menée, même s'ils ont déjà, selon elle, des rôles différenciés, le Fonds vert ayant pour sa part vocation à devenir le principal fonds consacré au financement de la transition des pays en développement vers des économies sobres en carbone. Le souci de rationalisation constituerait à ce titre une préoccupation constante de la DG Trésor, notamment lors des négociations de reconstitution des fonds multilatéraux⁷.

La programmation du programme 209 est également contrainte par la nature de ses différents instruments, notamment s'agissant de dépenses obligatoires (Fonds européen de développement – FED ; rémunération de

⁴ La notion de rigidité des dépenses doit être relativisée, ces dépenses n'étant pas toutes obligatoires, *stricto sensu*, au sens budgétaire. Certaines ne sont que contraintes politiquement, et pourraient être revues à la baisse dans le cadre de renégociations des contributions de la France (programme 110 – 130 M€ d'AE renégociables en 2015) ou d'arbitrages sur certaines lignes de dépenses discrétionnaires (programme 209 – 828,4 M€).

⁵ Fonds pour l'environnement mondial (FEM), Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), Protocole de Montréal.

⁶ Notamment dans le cadre du co-bénéfice climat de l'AFD et du FFEM.

⁷ Dans ce cadre, la part de financement dédiée au climat au sein du FEM a été sensiblement réduite à l'occasion de sa reconstitution (négociée en 2014, avec un engagement budgétaire intervenu en 2015 pour la période 2015-2018) et son action recentrée sur une catégorie plus limitée d'actions, afin que celles-ci soient bien complémentaires à celles du Fonds vert. Cette question se posera à nouveau dans le cadre de la préparation de la prochaine reconstitution du FEM (engagement budgétaire en 2019) ou de celle du Fonds vert qui pourrait intervenir en 2018.

l'AFD, contribution obligatoire versée à l'Organisation internationale de la Francophonie – OIF) ou de dépenses déterminées par les engagements internationaux (Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme). Les décaissements des projets pluriannuels sont établis selon des clés de répartition de décaissements des dons-projets ou encore selon les conventions des projets Afghanistan-Pakistan « AFPAK ». Selon le MAEDI, les dépenses pilotables représentent un tiers du programme, dont la moitié relève d'engagements politiquement contraignants.

La gestion 2015 a toutefois été marquée par un versement au FED réduit par rapport à la LFI (-105,7 M€), en raison, d'une part, de la révision du montant appelé par la Commission européenne compte tenu du ralentissement des décaissements des projets (39,1 M€) et, d'autre part, de l'utilisation d'une facilité transitoire (66,6 M€)⁸. Cette économie de constatation a permis d'honorer l'engagement de 50 M€ en faveur des réfugiés⁹ et de diminuer le besoin de dégel nécessaire en fin de gestion.

La Cour, lors de l'examen des exercices 2013 et 2014, souhaitait connaître les résultats des accords de cogestion (opérations financées, bénéficiaires). L'action 9 *Co-développement*, intégrée en 2013 au programme 209, avait permis de soutenir la nouvelle politique migration et développement décidée par le CICID et reprise dans la LOPPDSI¹⁰. Le montant en CP (18 M€ en 2013 et 8,5 M€ en 2014) a fortement diminué en raison des contraintes budgétaires (0,17 M€ en 2015)¹¹. Le MAEDI précise que des éléments d'actualisation des résultats des accords de cogestion seront fournis dans le RAP 2015.

⁸ Lors du Conseil européen du 14 décembre 2015, les contributions engagées dans le cadre des 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} FED non consommées au moment de l'entrée en vigueur du 11^{ème} FED ont été comptabilisées. La France a décidé d'utiliser le solde constaté (66,6 M€) dans le cadre de sa contribution au FED de 2015.

⁹ Engagement du président de la République de verser une aide de 100 M€ sur deux ans, pris lors de l'Assemblée générale des Nations-unies le 28 septembre 2015.

¹⁰ En 2014, des actions ont notamment été engagées au Mali, au Sénégal et aux Comores, dans le cadre de conventions signées avec ces États (sources : PAP / RAP 2014). Ces accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires et au développement solidaire ont permis d'intervenir dans trois directions : soutenir le potentiel de solidarité et d'investissement des migrants ; renforcer les capacités des pays du Sud à intégrer la mobilité et la migration dans leurs stratégies de développement ; contribuer aux dialogues internationaux et à la production de connaissances en matière de mobilité, migration et développement.

¹¹ La lettre plafond du Premier ministre du 24 juillet 2014 a décidé la suppression de dépenses nouvelles relevant du co-développement dans le cadre de la rationalisation des dispositifs d'intervention. Les engagements au titre des conventions antérieures ont été couverts par redéploiement à hauteur de 0,6 M€ en AE et 1,3 M€ en CP.

La cohérence entre les deux programmes 110 et 209 doit être assurée par la coordination entre la DG Trésor et le MAEDI, principalement au sein du co-secrétariat du CICID qui se réunit pour échanger sur les orientations stratégiques et leurs modalités de mise en œuvre. Cette coordination stratégique n'a pas de traduction budgétaire majeure puisque les instruments sont gérés de manière indépendante par les deux administrations¹². Les relations budgétaires se matérialisent toutefois dans la gestion commune du FSD.

Enfin, il convient de signaler que la mission a une nouvelle fois financé des dépenses exceptionnelles liées aux événements internationaux, à savoir des paiements à des fonds fiduciaires de la Banque mondiale (en faveur des Territoires Palestiniens et du Centre pour l'intégration en Méditerranée pour respectivement 8 et 0,2 M€) et une contribution au profit de l'association « *Énergies pour l'Afrique* » (0,15 M€). La fongibilité des crédits du programme 110 a permis d'engager ces aides financières.

¹² La spécialité de chacun explique la répartition des outils (notamment : DG Trésor sur les aspects économiques et financiers, les entreprises et le secteur climat/environnement ; MAEDI sur la politique étrangère, les dons-projets, la santé et le FED).

1 Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits

1.1 L'exécution des crédits de la mission en 2015

Tableau n° 2 : Exécution 2015 en AE et CP

Autorisations d'engagement (AE) en M€	Programme 110	Programme 209	Mission
LFI	687,04	1 793,45	2 480,49
Crédits disponibles*	855,45	1 732,61	2 588,06
Crédits consommés	789,71	1 662,97	2 452,68

Crédits de paiement (CP) en M€	Programme 110	Programme 209	Mission
LFI	1 026,58	1 771,77	2 798,35
Crédits disponibles*	1 072,48	1 699,45	2 771,93
Crédits consommés	989,00	1 666,18	2 655,17

* LFI + solde des mouvements de toutes natures + fonds de concours et attributions de produits

Source : Chorus, présentation Cour.

La mission a été exécutée à hauteur de 98,9 % (AE) et 94,9 % (CP) des crédits ouverts en LFI. Le tableau de synthèse des crédits initiaux, des mouvements et des crédits consommés se trouve en annexe n°1.

92,7 % des crédits ouverts en LFI ont été consommés en AE sur le programme 209, 94,0 % en CP. Cette sous-exécution résulte de la mise en réserve et des mouvements intervenus en gestion. Le MAEDI a rencontré plusieurs aléas politiques et événements extérieurs qui ont eu des conséquences sur l'exécution : 50 M€ ont été versés à des organismes internationaux au titre de contributions volontaires en faveur des réfugiés et 40 M€ en faveur de la lutte contre Ebola ; 30 M€ de crédits ont été

ouverts en LFR pour un versement à UnitAid¹³. Dans le cadre de la phase de contradiction de la présente note d'analyse de l'exécution budgétaire, la Cour a demandé au ministère de lui préciser les raisons de l'ouverture de ces crédits sur le budget de la mission, ainsi que le caractère exceptionnel ou non de ce financement qui s'ajoute aux financements existants et issus du FSD. Le MAEDI n'a pas répondu sur ce point.

La consommation des AE du programme 110¹⁴ est supérieure aux crédits inscrits en LFI, en raison d'un engagement à hauteur de 115 M€ pour couvrir les bonifications du prêt de l'AFD pour le compte de l'État au Fonds vert pour le climat¹⁵. 96,3 % des crédits disponibles en CP ont par ailleurs été consommés sur le programme. Cette sous-consommation s'explique, d'une part, par le report de la dépense relative au traitement de la dette de la Somalie (55,8 M€)¹⁶. Elle trouve aussi son origine, d'autre part, dans des bonifications relatives aux prêts de l'AFD aux États étrangers qui n'ont pas pu être versées en fin d'année (21,2 M€)¹⁷. Des reports vers 2016 sont demandés (63 M€ en AE et 81 M€ en CP).

¹³ Ces crédits s'ajoutent à ceux versés depuis le FSD, portant la contribution au titre de l'année 2015 à 100 M€, conformément à l'engagement présidentiel de rétablir la contribution française après une diminution en 2014 en raison de l'épidémie Ebola.

¹⁴ La DG Trésor souligne un problème récurrent résultant de la consommation présentée dans Chorus : ce dernier retranche systématiquement les apurements d'AE au titre d'années antérieures à la consommation de l'année *n*, ce qui fait apparaître des différences avec la consommation réelle d'AE (0,25 M€ en 2015, 7M€ en 2014).

¹⁵ Le président de la République s'est engagé, lors de l'Assemblée générale des Nations unies de septembre 2014, à contribuer à hauteur d'1 Md\$ au Fonds vert entre 2015 et 2018 (774 M€), composé de 432 M€ sous forme de dons et d'un prêt concessionnel de 285 M€ avec un "coussin" associé de 57 M€ de dons. L'engagement de ce prêt, qui sera réalisé en 2017, a été effectué fin 2015 en lien avec la COP21 (grâce au report de 95 M€ de 2014 à 2015 et 20 M€ d'AE prévues en LFI).

¹⁶ Cette dépense est à l'origine des principales AE affectées non engagées du programme. Compte-tenu de la situation dans ce pays, la dépense n'a pas pu être exécutée et les crédits ont été reportés à 2016.

¹⁷ La prévision exacte de consommation de ces dépenses ne peut pas être connue à l'avance et dépend du rythme d'avancement des projets. Afin de respecter la norme de dépense, le paiement d'une facture de 4,5 M€ a par ailleurs été rejeté en fin d'année.

1.2 L'évolution des dépenses de la mission

Tableau n° 3 : Évolution des dépenses exécutées depuis 2013

M€	Programme 110		Programme 209		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
2013	383,55	1 094,11	1 852,12	1 872,68	2 235,67	2 966,80
2014	2 008,93	1 033,53	1 718,69	1 719,29	3 720,68	2 752,82
2015	789,71	989,00	1 662,97	1 666,18	2 452,68	2 655,17

Sources : RAP 2013 et 2014, Chorus, présentation Cour.

Des efforts ont été réalisés sur le programme 110 dans le cadre de la programmation en LFI 2015 (-83 M€)¹⁸. En exécution, la forte baisse des AE du programme 110 (-60,7 %) s'explique principalement par le mécanisme de reconstitutions pluriannuelles des fonds multilatéraux qui engendrent des pics de consommation d'AE tous les trois ou quatre ans (comme en 2014)¹⁹. Hors titre 7 (reconstitutions et annulations de dettes), les AE augmentent de 134,6 % (+433 M€)²⁰.

Les dépenses en CP du programme 110 continuent à baisser (-4,3 % et -9,6 % par rapport aux exécutions 2014 et 2013). Cette évolution résulte toutefois en partie des échéanciers des projets, sujets aux aléas les plus divers, qui se sont concrétisés en 2015 par des reports de dépenses à hauteur de 81 M€.

Les crédits du programme 209 marquent un certain recul, en raison notamment de plusieurs économies réalisées en programmation²¹. Le programme ayant été fortement mis à contribution lors de l'élaboration de la LFI 2015, et au regard du caractère politique des dépenses concernées, le MAEDI précise qu'aucun effort supplémentaire n'a de ce fait pu être réalisé en cours de gestion sur les dépenses pilotables.

¹⁸ Passage de 1 109,9 M€ de CP en LFI 2014 à 1 026,6 M€ de CP en LFI 2015, résultant notamment de la modification des modalités de versement de la contribution à l'AID (-77 M€) et de la contraction des ABG (-28 M€), en partie compensées par ailleurs.

¹⁹ La baisse de 1,2 Md€ en 2015 est essentiellement due à la baisse enregistrée par l'Association internationale de développement (AID) et par le Fonds africain de développement (FAD) : 1 014,6 M€ et 380,9 M€ engagés en 2014 pour 3 ans.

²⁰ En raison principalement de la reconstitution du Fonds pour l'environnement mondial (+200,7 M€), du Fonds français pour l'environnement mondial (+90 M€) et des bonifications du Fonds vert pour le climat (+115 M€).

²¹ Notamment : économie de constatation au titre des C2D ; baisse des crédits versés aux fonds fiduciaires et à l'AFPAK.

Pour l'ensemble de la mission, les crédits prévus en LFI 2015 hors CAS *Pensions* (2,774 Md€) sont légèrement supérieurs au plafond prévu par la LPFP pour les années 2014 à 2019 (2,77 Md€) mais inférieurs en exécution (2,634 Md€). La mise en œuvre de la norme de dépense conduit nécessairement à un arbitrage entre l'engagement d'une contribution française à l'APD de 0,7 % du RNB, encore jamais atteinte²², et la mise en œuvre des mesures d'économie générale en faveur du redressement des finances publiques.

1.3 La programmation des crédits

1.3.1 Les hypothèses de budgétisation

La programmation de la mission est construite à partir d'hypothèses de reconduction quasi-automatique des dépenses, sur la base notamment des calendriers pluriannuels de reconstitution des fonds multilatéraux ou des conventions de décaissements pluriannuels des dons-projets. Elle est dépendante des engagements diplomatiques et politiques, en fonction des décisions prises sur le plan international, des thématiques et des zones géographiques concernées. Ces paramètres déterminent notamment le montant des prêts bonifiés accordés par l'AFD et le niveau de compensation des annulations de dette.

Dans ce cadre contraint, les ministères indiquent que la programmation intègre les priorités stratégiques fixées par le CICID et par la LOPPDSI. Mais peu de différences notables entre les dernières programmations budgétaires sont constatées, sans doute en raison du périmètre vaste et ambitieux retenu par les documents stratégiques en question. Le MAEDI précise que ces objectifs sont pris en compte à l'intérieur des enveloppes déterminées par les engagements internationaux, au travers notamment de la priorisation de l'aide versée aux pays les plus pauvres. Concernant les contributions aux fonds multilatéraux du programme 110, ces orientations ont un impact sur les positions tenues au sein de ces instances mais pas directement sur la

²² La contribution prévisionnelle totale de la France à l'APD s'élève à hauteur de 8,05 Md€ en 2015, soit 0,37% du RNB (source : document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2016). Le chiffre préliminaire d'APD 2015 sera rendu public par le CAD de l'OCDE en avril 2016.

programmation budgétaire²³. La répartition géographique des zones d'intervention de l'AFD se conforme en revanche aux priorités établies par le CICID et fait l'objet d'un indicateur dans le contrat d'objectifs et de moyens de l'établissement.

Les indicateurs de performance ne jouent qu'un rôle indirect dans la programmation dans la mesure où ils traduisent des priorités stratégiques de la politique d'APD telles que décrites dans la LOPPDSI.

Le programme 110 prend en compte les variations des taux de change, dans le cadre d'une optimisation du paiement des contributions multilatérales, en liaison avec l'Agence France Trésor (AFT). Le programme 209 est également sensible aux variations du taux de change : si, dans la majorité des dépenses de contribution volontaire, l'effet-change est laissé au risque de l'entité bénéficiaire, une exception existe concernant le Haut-commissariat aux réfugiés (HCR) pour lequel une contribution est versée à hauteur de 20 M\$. Cette sensibilité de la contribution au HCR (17,8 M€ en 2015 contre 14,7 M€ en 2014) a pu annuler l'impact des efforts de réduction de dépense déployés par le MAEDI²⁴. Les crédits de titre 2 sont également sensibles au risque change-prix et bénéficient, le cas échéant, d'ouvertures de crédits supplémentaires en fin de gestion.

Concernant les contributions volontaires du programme 209, il peut être envisagé de maîtriser la variation du taux de change par un achat à terme de devises auprès de l'AFT. Afin de justifier l'utilisation de ce procédé, le taux déterminé pour l'achat de devises doit être, selon le MAEDI, au moins aussi favorable que le taux envisagé lors la budgétisation. Compte tenu de la dépréciation de l'euro et du taux de budgétisation qui restait élevé, ce mécanisme n'aurait donc pas pu être déclenché en 2015²⁵. Face à ces difficultés, la Cour a déjà recommandé la mise en place, après une analyse économique rétrospective et prospective,

²³ Les reconstitutions de fonds multilatéraux et les engagements juridiques associés sont pluriannuels et négociés souvent avant même l'année d'engagement budgétaire. Ainsi, les premières reconstitutions post-adoption de la LOPPDSI n'ont pas encore eu lieu. À titre d'exemple, la première est prévue en 2016 pour le Fonds asiatique de développement, dont la contribution sera réduite de moitié (46 M€ d'AE prévues en LFI 2016) conformément aux orientations stratégiques qui donnent la priorité à l'Afrique et à la Méditerranée.

²⁴ Avis du CBCM sur le programme 209, 17 mars 2015.

²⁵ La problématique de la couverture du risque de change doit être rapprochée de celle rencontrée par la mission *Action extérieure de l'État*, également mise en œuvre par le MAEDI.

d'un mécanisme efficace de couverture du risque de change²⁶. Le MAEDI précise que la contribution au HCR fera l'objet en 2016 d'une couverture du risque de change, ayant été intégrée à la liste des contributions couvertes par l'achat de devises réalisé *via* l'AFT.

Comme à l'occasion de son contrôle récent des contributions internationales de la France²⁷, la Cour recommande également la création d'un programme consacré aux contributions obligatoires et volontaires pour en améliorer la programmation et la visibilité (cf. 4.2 *Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015*). La création de ce programme s'intégrerait dans le cadre d'un réaménagement de l'architecture budgétaire de la mission *Action extérieure de l'État* qui regrouperait l'ensemble des contributions versées par le MAEDI²⁸.

1.3.2 L'articulation entre AE et CP

Pour le programme 209, les besoins en CP des projets pluriannuels sont notamment déterminés sur la base des échéanciers de décaissement en ce qui concerne les dons-projets, des conventions de financement des projets AFPAK et action de co-développement, ou encore de la convention de mise à disposition à l'OIF de la Maison de la Francophonie.

Lors de la budgétisation du programme 110, la couverture en CP est assurée pour les dépenses prévues en LFI. Selon la DG Trésor, chaque ligne fait l'objet d'une discussion entre les services concernés pour estimer le niveau de CP nécessaires, sauf pour les dépenses issues des reconstitutions réalisées les années antérieures dont le calendrier est fixé à l'avance. La levée intégrale ou partielle de la réserve légale est généralement nécessaire en fin de gestion pour payer l'ensemble des dépenses, sauf si certaines sont reportées.

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 et constitue une dette

²⁶ *Les contributions internationales de la France 2007-2014*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, octobre 2015.

²⁷ *Les contributions internationales de la France 2007-2014*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, octobre 2015.

²⁸ Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Action extérieure de l'État*.

pour l'État. Les montants engagés en AE et inscrits en LFI assurent donc le versement des contributions dues par la France.

1.4 La gestion infra-annuelle des crédits

1.4.1 Le respect des règles de mise en réserve

Sur le programme 209, la réserve a été de 155 M€ (réserve initiale et réserve additionnelle). La réserve légale de précaution a été appliquée à hauteur de 8 % à la totalité des crédits hors titre 2 (9 % suite aux mouvements de réserve additionnelle, surgels²⁹ et annulations). Aucune catégorie de dépenses n'a été dispensée de gel³⁰. 14 M€ ont été annulés en AE=CP par le décret d'annulation du 9 juin 2015. En fin de gestion, 20 M€ en AE et 42 M€ en CP ont été dégelés, soit 1,3 % des AE et 2,7 % des CP ouverts en LFI. Le décret d'avance du 27 novembre 2015 a parallèlement annulé 98 M€ en AE et 74 M€ en CP sur la réserve du programme 209. Des reports ont été négociés lors des conférences de fin de gestion à hauteur de 25,5 M€.

Les crédits mis en réserve du titre 2 correspondent à 0,5 % de la dotation LFI du programme 209 (1 M€). En fin de gestion, un dégel de la réserve est intervenu (0,9 M€ hors CAS *Pensions*), alors qu'un surgel de 0,4 M€ CAS *Pensions* a été opéré.

Les règles de gel de crédits ont été appliquées sur le montant global du programme 110, soit 8 % des crédits votés en LFI (soit 54,96 M€ d'AE et 82,13 M€ de CP), auquel s'est ajouté un surgel de 13 M€ (CP), portant ainsi la réserve à 95 M€ en CP. La réserve est appliquée sur les dépenses bilatérales, les dépenses multilatérales faisant l'objet d'engagements antérieurs³¹. Les dépenses reportées liées au traitement de la dette de la Somalie ont également fait l'objet d'une mise en réserve, l'imputation de la réserve sur une dépense contrainte rendant pourtant, de fait, son objet caduc.

Ces mouvements ont été suivis d'une annulation par décret d'avance du 27 novembre 2015 de 9,7 M€ en AE et 10,3 M€ en CP imputée sur les ABG. Une demande de reports sur l'exercice 2016 a été

²⁹ 30 M€ (AE=CP) ont été mis en réserve en cours de gestion, correspondant à une économie de constatation sur la ligne des C2D (décret du 17 avril 2015).

³⁰ Il n'y a pas eu de gel sur les FSP "Muskoka", le gel ayant porté sur la totalité de l'enveloppe FSP dont ils relèvent et ayant impacté les projets hors "Muskoka".

³¹ La DG Trésor relève que l'application de la réserve légale sur les crédits votés en LFI demeure problématique compte-tenu de la part élevée de dépenses obligatoires.

faite pour des montants de 63 M€ en AE et 81 M€ en CP. Les crédits restants (2,6 M€ en AE et 2,3 M€ en CP) qui n'ont ni été utilisés en 2015 et dont le report sur 2016 n'a pas été demandé, pourront être annulés.

1.4.2 Les mouvements budgétaires

Pour le programme 209, les mouvements budgétaires complétant la LFI ont consisté dans des reports de crédits de 2014 sur 2015 (37,09 M€ en AE et 2,04 M€ en CP) et dans des ouvertures de fonds de concours (4,83 M€). Un seul mouvement est intervenu sur le programme 110, au travers de reports de crédits de 178,1 M€ en AE et 56,2 M€ en CP.

Au titre des mouvements réalisés en cours d'exercice (hors surgels et dégels restitués précédemment), le programme 110 n'a été concerné que par les annulations réalisées par le décret d'avance du 27 novembre 2015, relatives aux ABG (9,73 M€ en AE et 10,29 M€ en CP) et qui constituent la principale variable d'ajustement du programme en cours d'année³². Les mouvements de gestion opérés en cours d'année sur le programme 209 ont été les suivants :

- des transferts vers d'autres ministères au titre des crédits Ebola à hauteur de 9,71 M€ en AE=CP³³ ;

- une annulation de 26 M€ en AE=CP dans le cadre du décret du 9 juin, permise par des économies de constatation sur les C2D (22M€) et par le remboursement d'un projet Ebola en fin d'épidémie (4 M€)³⁴ et correspondant en partie à une annulation de la réserve (14 M€) ;

- une annulation de 97,7 M€ en AE et 74,1 M€ en CP dans le cadre du décret du 27 novembre, due principalement à l'appel à contribution au titre du FED inférieur aux prévisions et portant sur la réserve.

Si le programme 110 n'a pas été affecté par la LFR du 29 décembre 2015, celle-ci a comporté l'ouverture de 30,6 M€ en AE=CP sur le programme 209 au titre d'une contribution versée exceptionnellement à UnitAid (30 M€) et de la réserve parlementaire.

³² D'autres dispositifs sont susceptibles de faire l'objet d'une régulation en cours de gestion : le Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP) ou encore les crédits pour les évaluations préalables ou relevant de l'aide au développement.

³³ Il s'agit du total des transferts du programme 209, y compris le titre 2, le montant des transferts exclusivement au titre des crédits Ebola s'étant élevé à 10,01 M€.

³⁴ Au total, le programme a fait l'objet d'un rétablissement de 5,2 M€ de crédits non utilisés et reversés par divers organismes dans le cadre de la lutte contre Ebola. Le solde a permis de renforcer les actions menées par la « *Task Force Ebola* ».

Des dépenses imprévisibles ont également été réalisées grâce à des redéploiements (en faveur des réfugiés grâce à un moindre versement au FED ; contributions exceptionnelles pour les Territoires palestiniens³⁵ et le Centre pour l'intégration en Méditerranée ; subvention à l'association « *Énergies pour l'Afrique* »).

Sur le programme 209, il n'y a pas eu de mouvement de fongibilité asymétrique. Les mouvements de fongibilité entre les titres 3 et 6 sont par ailleurs quasi-inexistants du fait du poids prépondérant des crédits d'intervention. Concernant le programme 110, la fongibilité des crédits a permis les redéploiements nécessaires au financement des dépenses exceptionnelles intervenues en cours d'année.

1.4.3 Les opérations de fin de gestion

En 2015, aucune sous-budgétisation n'a été constatée par les gestionnaires des deux programmes, à l'exception de la subvention d'équilibre de 0,9 M€ et 1,2 M€ incombant respectivement au MAEDI et à la DG Trésor, dans le cadre de la mise en place de l'agence *Expertise France*.

À l'inverse, sur le programme 209, la LFI a surestimé la contribution au FED. Si cette année cette volatilité a permis de dégager des crédits, elle n'en demeure pas moins un risque pour les exercices à venir. Pour pallier les risques de sous ou surbudgétisation, le MAEDI précise qu'il négocie avec la Commission européenne sur l'objectif de lissage des appels de fonds qui fait partie des actions prioritaires dans le cadre du contrôle interne budgétaire.

La régulation budgétaire intervenue en 2015 n'a pas eu d'effet sur le pilotage du programme, car elles ont porté sur des économies de constatation. La régulation budgétaire intervenue en 2014 a conduit à un étalement de la consommation des CP des dons-projets à moyen terme. Le maintien dans l'enveloppe prévue par la LFI a essentiellement été réalisé par l'économie de constatation sur les C2D (38 M€) et par l'utilisation de la facilité transitoire (66,6 M€).

³⁵ En contrepartie du financement de cette dépense par le programme 110, le programme 209 a contribué à hauteur de 8 M€ à la contribution française au FFEM.

Les cibles d'exécution du programme ont été fixées à 1 470 M€ en AE et 1 437 M€ en CP (hors titre 2), auxquels s'ajoutent 25,96 M€ de reports³⁶. L'écart constaté en CP de 1,6 M€ par rapport à la cible s'explique principalement par une sous-exécution sur les FSP en raison, en partie, de la tenue tardive du comité de sélection des projets.

Sur le programme 110, les sur-calibrages conjoncturels qui ont pu être constatés concernent des dépenses pour lesquelles la prévision exacte de consommation ne pouvait pas être connue à l'avance et dépend du rythme d'avancement des projets (notamment dispositifs gérés par l'AFD et projets du Fonds d'étude et d'aide au secteur privé - FASEP) : pour ces lignes, il peut arriver que des projets soient reportés, suspendus ou annulés, affectant la programmation qui ne peut être que prévisionnelle (nécessité notamment de reporter des crédits à 2016). Il en est de même pour le traitement de la dette de pays pauvres, le report du traitement de la dette de la Somalie par le Club de Paris ayant facilité la gestion du programme en 2015.

Les cibles d'exécution du programme 110 en fin de gestion ont été fixées à 793,3 M€ en AE et 993,8 M€ en CP, intégrant les ouvertures d'AE liées au Fonds vert. L'exécution étant de 789,5 M€ en AE et de 989,0 M€ en CP, la sous-consommation par rapport à la cible de fin de gestion est limitée à 3,6 M€ en AE et 4,8 M€ en CP, dont 1,0 M€ en AE et 4,5 M€ en CP sont demandés en report pour 2016 (4,5 M€ correspondant à une facture non payée en fin d'année). Le montant total des reports demandés sur 2016 s'élève à 63 M€ en AE, principalement pour le traitement de la dette de la Somalie, et à 81 M€ en CP, pour le traitement de la dette de la Somalie et les bonifications de prêts aux États étrangers de l'AFD.

³⁶ Le montant des reports négociés en fin de gestion incluait 12,4 M€ de transfert destiné au ministère de la défense, au titre de la lutte contre Ebola. Le ministère de la défense ayant finalement bénéficié d'une ouverture de crédits en fin de gestion, les crédits bloqués au programme 209 ne font plus l'objet d'une demande de reports et devraient être annulés par la loi de règlement.

2 Les grandes composantes de la dépense

2.1 La masse salariale et la gestion des emplois

Seul le programme 209 comporte une dépense en titre 2. Avec une masse salariale de 200,82 M€, le titre 2 représente 12 % des dépenses du programme. En 2015, les crédits ont été consommés à hauteur de 99,5 %.

Titre 2	Programme 209		
	M€	LFI	Exécution
2013	210,09	208,89	-1,19
2014	206,16	197,89	-8,28
2015	201,79	200,82	-0,97

Source : MAEDI, Chorus présentation Cour.

La dotation en titre 2 prévue par la LFI continue de diminuer, alors que l'écart entre prévision et exécution reste limité (la différence constatée en 2014 était due à un taux de change favorable). Pour mémoire, depuis l'introduction de la LOLF, le MAEDI connaissait un déséquilibre récurrent des dotations du titre 2 par programme, la surdotation du programme 209 permettant 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 9,3 % en LFI, qui s'explique, en partie, par cette sur-dotation.

En 2013, le rebasage des crédits avait conduit à une meilleure programmation du titre 2, suivant les recommandations de la Cour. Les conditions de pilotage de la masse salariale sont analysées dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Action extérieure de l'État*, qui regroupe 80 % des crédits de titre 2 gérés par le MAEDI. Le pilotage de la masse salariale est effectué de manière globale au niveau du ministère et se trouve déconnecté de la nomenclature par programme. La Cour recommande de regrouper dans un programme unique l'ensemble de la masse salariale du ministère, permettant ainsi une meilleure flexibilité en gestion et visibilité sur le plan budgétaire (cf. 4.2 *Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015*).

Le plafond d'emplois de la mission s'établit à 2 065 ETPT prévus en 2015 contre 2 162 en 2014, soit une baisse de 97 ETPT. Cette

évolution résulte de la diminution de 49 ETPT au titre du schéma d'emplois, d'une correction technique du plafond à hauteur de -50 ETPT et d'un transfert de 2 ETPT prévu en gestion. Pour 2015, l'effort de réduction s'est porté essentiellement sur la catégorie G3 (CDD en administration centrale et à l'étranger).

L'exécution s'établit à 1 927 ETPT. Cette année encore, il ne serait pas possible de chiffrer le montant de masse salariale économisée correspondant à ces suppressions³⁷.

À noter qu'un fonds de concours créé dans le cadre de l'Année européenne pour le développement est venu compléter la LFI (0,04 M€). Par ailleurs, un transfert a été réalisé à hauteur de 0,3 M€ s'agissant des compétences de trésorerie transférées aux ambassades³⁸.

Tableau n° 4 : L'exécution du plafond d'emplois depuis 2013

ETPT	2013	2014	2015
Plafond d'emploi	2267	2162	2 065
Exécution	2104	2002	1 927

Source : MAEDI.

2.2 Les autres dépenses de fonctionnement

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

Titre 3	Programme 110		Programme 209		Total mission		
	M€	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution
2013		7,4	5,9	37,6	40,5	45,0	46,4
2014		7,3	5,9	36,5	38,6	43,8	44,5
2015		7,2	6,3	36,4	38,9	43,6	45,2

Source : Chorus présentation Cour.

³⁷ Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Action extérieure de l'État*.

³⁸ A l'occasion de son rapport annuel 2015, la Cour avait recommandé la suppression du coûteux réseau des trésoreries auprès des ambassades de France. Pour mémoire, le ministère des finances et des comptes publics disposait alors d'un réseau de 16 trésoreries à l'étranger, principalement situées en Afrique, dans quelques capitales européennes, aux États-Unis et en Chine. À côté de ce réseau, l'essentiel des dépenses de l'État à l'étranger était pris en charge par 193 régies, placées directement auprès des ambassades.

Pour le programme 110, on constate un écart entre les crédits ouverts en LFI et les dépenses exécutées (-12 %). Cette sous-consommation est due principalement à une moindre rémunération de l'AFD (liée au montant plus faible des ABG dont la mise en œuvre lui est confiée par l'État), ainsi qu'à une moindre consommation de crédits au titre des évaluations relevant des projets d'aide. Cette baisse des dépenses de fonctionnement résulte donc mécaniquement d'une baisse des dépenses d'intervention, alors que des mesures volontaristes d'économies ne pourraient avoir, selon la DG Trésor, qu'un effet mineur sur le programme, dont les dépenses de fonctionnement ne représentent que 0,6 % des dépenses.

Les dépenses de fonctionnement du programme 209 représentent moins de 3 % du programme et sont notamment composées de la rémunération de l'AFD, du versement du loyer de la maison de la Francophonie et de la subvention pour charge de service public reversée à l'agence française *Expertise France* au titre de l'ex-GIP ESTHER (3,3 M€, cf. *infra*). L'exécution est supérieure aux crédits ouverts en LFI (+6,9 %)³⁹, alors que le ministère ne présente aucune économie structurelle sur le titre 3.

2.3 Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention représentent 90 % de la mission. Les principaux postes de dépenses sont décrits en annexe n°2.

Tableau n° 6 : Les dépenses d'intervention en LFI et en exécution

	LFI (P.110)		Exécution (P.110)		LFI (P.209)		Exécution (P.209)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 6	644,88	448,61	748,45	411,83	1560,76	1533,59	1428,86	1426,40
Titre 7⁴⁰	35,00	570,80	35,00	570,84	-	-	-	-

Source : Chorus présentation Cour.

³⁹ La sur-exécution s'explique selon le MAEDI par : la subvention d'équilibre de 0,9 M€ versée à *Expertise France*, non programmée en LFI ; le dégel obtenu au titre de la rémunération de l'AFD (2,16 M€) et du loyer de la Maison de la Francophonie (0,44 M€) ; erreurs d'imputation dans la saisie des dépenses par les postes (1,5 M€).

⁴⁰ Crédits destinés à des institutions multilatérales de développement. En 2015, participation au groupe de la Banque mondiale et au Fonds monétaire international (322,7 M€ en CP), aux groupes des Banques régionales (177,3 M€ en CP) ; contribution aux fonds sectoriels (35,00 M€ en AE et 11,60 M€ en CP).

Sur le programme 209, la différence entre la consommation et les prévisions de la LFI s'explique par la combinaison de plusieurs facteurs : l'utilisation de la facilité transitoire (66,6 M€) pour minorer le dernier appel au FED compensée par des charges nouvelles (50 M€ en faveur des réfugiés et redéploiement pour couvrir les dépenses programmées), le dégel de 17,8 M€ en AE et 41,5 M€ en CP, l'ouverture de 30 M€ de crédits dans le cadre de la contribution à UnitAid.

L'écart avec la programmation prévue initialement en LFI 2015 pour le programme 110 s'explique par des annulations de crédits (supportées par les ABG) et le report du traitement de la dette de la Somalie.

Programme 209 (M€) – hors réserve	Exéc. 2013	Exéc. 2014	LFI 2015	Exéc.2015
Dépenses de guichet/réglées	637,47	640,39	647,5	598,1
Dépenses discrétionnaires	985,91	842,41	763,5	828,4
Total des dépenses d'intervention	1 623,38	1 482,81	1 411,03	1 426,4

Source : MAEDI.

La trajectoire à la baisse des dépenses pour le programme 209 s'explique par l'évolution de la contribution au FED et par la diminution des moyens du programme (en LFI et en gestion). Les échéances dues à l'AFD au titre des C2D font également l'objet d'un lissage dans le temps pour les deux principaux contrats avec la Côte d'Ivoire et le Cameroun. Selon le MAEDI, cette ligne a vocation à fortement diminuer d'ici à 2017 (baisse de 90 M€ en 2014 à 48 M€ en 2017).

Dans son avis sur la programmation 2015 du programme 209, le CBCM constatait toutefois que, malgré l'importance des dépenses discrétionnaires, « *le responsable de programme n'envisage aucune économie sur ses crédits d'intervention pouvant constituer une alternative à un dégel de la réserve* » pour assurer le financement du programme. Il constate néanmoins « *un certain effort de priorisation sur les contributions volontaires* » dont l'impact est toutefois annulé par la hausse des taux de change.

Programme 110 (M€)	Exéc. 2013	Exéc. 2014	LFI 2015	Exéc.2015
Dépenses discrétionnaires	96,92	76,19	59,07	55,25
Dotations réglementées	371,37	363,85	389,55	356,59
Total des dépenses d'intervention	468,29	440,04	448,61	411,83

Source : DG Trésor.

Concernant le programme 110, les dépenses diminuent (-12 % de CP par rapport à l'exécution 2013), en raison notamment d'une diminution des dépenses discrétionnaires, principalement les ABG destinées à l'Afrique subsaharienne (20 M€ en 2015, contre 40 M€ en 2014, 64,5 M€ en 2013 et 85 M€ en 2012). Selon la DG Trésor, la marge de manœuvre est de plus en plus réduite et la baisse ne pourra pas être poursuivie indéfiniment.

Malgré le constat d'une baisse des dépenses de la mission entre 2013 et 2015, il reste 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.

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 (sur la base notamment de redéploiements internes ou d'utilisation d'économies constatées par ailleurs). Il s'agit notamment des dépenses en faveur des réfugiés sur le programme 209 ou le paiement à des fonds fiduciaires de la Banque mondiale pour le programme 110 (en faveur des Territoires Palestiniens pour 25 M€ depuis 2013, des réfugiés syriens au Liban ou de l'Ukraine pour 2 M€ et 1 M€ en 2014).

2.4 Le financement des opérateurs

L'unique opérateur de la mission, le GIP ESTHER⁴¹ a été dissous au 31 décembre 2014 pour être intégré à la nouvelle agence d'expertise technique internationale *Expertise France*, créée au 1^{er} janvier 2015.

L'AFD et *Expertise France* ne sont pas considérées juridiquement comme des opérateurs de l'État, car leur financement n'est pas assuré en

⁴¹ Groupement d'intérêt public « Ensemble pour une solidarité thérapeutique hospitalière en réseau » qui intervient dans le domaine de la santé.

majorité par ce dernier. Toutefois, pour sa première année d'existence, *Expertise France* a reçu la subvention pour charges de service public versée auparavant au GIP ESTHER (3,33 M€ à partir du programme 209) ainsi que celle versée au titre de l'ex-GIP ADETEF intégré dans la nouvelle agence (4,0 M€ à partir du programme 110). Par ailleurs, les programmes 209 et 110 ont dû assurer le versement de subventions d'équilibre complémentaires (dépenses imprévues) de respectivement 0,9 M€ et 1,2 M€, financées par redéploiement.

2.5 Les dépenses fiscales

La mission comporte une seule dépense fiscale dont le coût budgétaire est imputé au programme 110 (Art.125 A du CGI) et est estimé à 0,88 M€ en 2014, 2015 et 2016. D'après la DG Trésor, cette dépense ne fait pas l'objet d'une revue ou d'une stratégie de réduction.

3 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires

3.1 La régularité de l'exécution budgétaire

La sur-dotation initiale du FED est le résultat de la révision du montant appelé, en raison du ralentissement du décaissement des projets, et de l'utilisation de la facilité transitoire. La Cour constate, depuis quatre exercices, un « surplus » de crédits destinés au Fonds, qui demeure le principal risque budgétaire du programme 209.

Le renouvellement chaque année de dépenses qualifiées d'exceptionnelles et non présentées dans le cadre de la programmation, s'agissant des Territoires Palestiniens, apparaît critiquable. Cette observation trouvera à être confirmée en fonction de la réitération de cette dépense en 2016. La DG Trésor précise que le paiement des dépenses liées aux situations de crise résulte d'arbitrages interministériels en cours d'année, qui ne peuvent pas être anticipés et pour lesquels est donc utilisée la fongibilité au sein de la mission et notamment du programme 110.

3.2 La soutenabilité budgétaire

La tendance à moyen et long termes des dépenses de la mission dépend des engagements internationaux en matière d'APD et des contraintes budgétaires qui pèsent sur les finances publiques, qui sont deux forces contradictoires dans le cadre des arbitrages budgétaires. Il convient de rappeler que les CBCM ont émis un avis défavorable, les programmations n'apparaissant soutenables qu'à la condition d'obtenir un dégel de la réserve et une ouverture de crédits pour le programme 209, et sous réserve d'obtenir les reports demandés et de lever partiellement la réserve pour le programme 110.

Sur le programme 110, les reports demandés s'élèvent à 63 M€ en AE et 81 M€ en CP. Les restes à payer au 31 décembre 2015 sont estimés à 5,7 Md€. Au titre des AE restant à couvrir, les échéanciers de CP s'élèvent à 990,8 M€ pour 2016 (dont 4,6 M€ de charges à payer), 818,4 M€ pour 2017, 447,0 M€ pour 2018. Pour le programme 209, le montant des reports demandés s'élèvent à 54,1 M€ en AE et 19,6 M€ en CP. Les restes à payer au 31 décembre 2015 s'établissent quant à eux à 981,3 M€.

Le DG Trésor rappelle que, par construction, les mécanismes de reconstitution des fonds internationaux fonctionnent sur la base d'engagements pluriannuels, avec des échéanciers établis à l'avance⁴². Par ailleurs, les prêts aux États étrangers sont réalisés sur une durée allant jusqu'à 25 ans, avec parfois un délai de grâce de 10 ans. Les décaissements de CP peuvent débuter bien après l'engagement des AE accordées à l'AFD pour octroyer ses projets qui s'étalent sur une très longue période⁴³. Par conséquent, l'existence de restes à payer très importants sur le programme 110 ne reflète pas tant une difficulté à maîtriser les dépenses que la nature pluriannuelle de certains dispositifs du programme qui financent des engagements de développement sur le long terme.

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) reste une fragilité de cette mission.

3.3 La démarche de performance

En 2015, la revue des indicateurs a conduit à la suppression de deux indicateurs pour le programme 110⁴⁴, qui s'étaient révélés les moins pertinents et fiables selon la DG Trésor. Ont été supprimés, pour le programme 209, les indicateurs liés à la performance des opérateurs et à l'APD européenne allouée à l'Afrique subsaharienne. La démarche de rationalisation à l'origine de ces évolutions demeure inaboutie⁴⁵. Le MAEDI estime que la réduction du nombre d'indicateurs a été effectuée au détriment de la lisibilité d'un programme déjà complexe, où se superposent engagements internationaux, priorités nationales et périmètres ministériels.

⁴² C'est le cas des deux postes les plus importants du programme en CP qui représentent plus de 30 % des AE restant à couvrir (dotations à l'AID et au Fonds africain de développement – FAD).

⁴³ Cela concerne les bonifications de prêts aux États étrangers de l'AFD qui représentent près de 43 % des AE restant à couvrir.

⁴⁴ 1.2 – Répartition des engagements multilatéraux selon les priorités sectorielles françaises et 2.2.3 – Part des études FASEP terminées ayant donné lieu à la réalisation du projet étudié avec participation d'au moins une entreprise française.

⁴⁵ Par exemple, pour le programme 110 : la détermination de cibles pour l'indicateur 1.1 – Part des ressources subventionnées des banques multilatérales de développement et des fonds multilatéraux qui sont affectées aux zones géographiques prioritaires est rendue délicate par le fait que son évolution est déterminée par les décisions des différentes institutions que la France, par définition, ne maîtrise pas.

Comme la Cour avait à nouveau pu l'observer en 2014, l'utilisation des objectifs et indicateurs reste limitée et n'intervient pas directement dans les choix budgétaires. Ceux-ci contribuent plus à l'information du respect de certains objectifs de l'APD, au sein du cadre stratégique déclinant les objectifs généraux du CICID et de la LOPPDSI, qu'à la budgétisation qui reste déterminée par les négociations politiques et diplomatiques internationales.

On peut toutefois relever, comme en 2014, que la réalité de la performance a pu être appréciée dans le détail de certains projets et opérations financés. À ce titre, le MAEDI a à nouveau conduit plusieurs évaluations sur les instruments du programme 209 (FSP, contribution à l'OIF, revue politique du C2D en partenariat avec l'AFD et la DG Trésor), tout comme la DG Trésor pour les instruments du programme 110 (contribution au FAD, évaluation de l'aide budgétaire au Burundi, projets FASEP). La Cour souligne l'intérêt de systématiser les évaluations des contributions relevant de la mission, afin de pouvoir les prendre en compte dans le cadre de la définition des allocations prioritaires de ressources, notamment au moment du réengagement des contributions internationales et de la reconstitution des fonds multilatéraux.

4 Les recommandations de la Cour

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014

Aucune recommandation n'a été formulée suite à cet exercice.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

Recommandation n°1 : *Dans le cadre d'un réaménagement de l'architecture budgétaire de la mission Action extérieure de l'État, créer un programme consacré aux crédits du titre 2 de l'ensemble du ministère.*

Recommandation n°2 : *Dans le cadre d'un réaménagement de l'architecture budgétaire de la mission Action extérieure de l'État, créer un programme consacré aux contributions internationales obligatoires et volontaires.*

Annexe n° 1 : Exécution de la mission**1. Exécution générale de la mission**

En M€		Programme 110		Programme 209		Total Mission	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI		687,04	1 026,58	1 793,45	1 771,77	2 480,49	2 798,35
LFR	Ouverture			30,61	30,61	30,61	30,61
	Annulations						
Total des mouvements de crédits dont :		168,41	45,90	-96,27	-107,76	72,15	-61,86
Reports		178,15	56,19	37,09	2,04	215,24	58,23
Virements	Ouverture						
	Annulations						
Transferts	Ouverture						
	Annulations			-9,71	-9,71	-9,71	-9,71
Décrets d'avances	Ouverture						
	Annulations	-9,73	-10,29	-97,65	-74,09	-107,38	-84,38
Répartition dépenses accidentelles	Ouverture						
	Annulations						
Annulations				-26,00	-26,00	-26,00	-26,00
Fonds de concours				4,83	4,83	4,83	4,83
Total des crédits disponibles		855,46	1 072,48	1 732,61	1 699,45	2 588,07	2 771,93
Crédits consommés		789,71	989,00	1 662,97	1 666,18	2 452,68	2 655,17

Source : MAEDI, DG Trésor, Chorus présentation Cour.

2. Exécution par titre

M€	Programme 110		Programme 209		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2	-	-	200,82	200,82	200,82	200,82
Titre 3	6,02	6,32	33,27	38,94	39,29	45,25
Titre 5	-	-	0,02	0,02	0,02	0,02
Titre 6	748,69	411,83	1 428,86	1 426,40	2 177,55	1 838,23
Titre 7	35,00	570,84	-	-	35,00	570,84
Total	789,71	989,00	1 662,97	1 666,18	2 452,68	2 655,17

Source : MAEDI, DG Trésor, Chorus présentation Cour.

3. Exécution par action et sous-action

Programme 110 (en M€)		AE en €	CP en €
Action 1	Aide économique et financière multilatérale	288,88	639,90
Sous-action 1.1	Groupe Banque mondiale	22,44	345,21
Sous-action 1.2	Groupe Banques régionales	-	177,32
Sous-action 1.3	Fonds sectoriels	266,45	117,37
Action 2	Aide économique et financière bilatérale	500,82	241,75
Sous-action 2.1	Intervention d'aide bilatérale relevant de l'AFD	457,71	192,39
Sous-action 2.2	Aides budgétaires globales	20,00	20,00
Sous-action 2.3	Gestion des opérations de prêts	3,30	3,26
Sous-action 2.4	Coopération technique	19,80	26,09
Action 3	Traitement de la dette des pays pauvres	-	107,35
Sous-action 3.1	Indemnisation de l'AFD au titre traitement dettes	-	48,16
Sous-action 3.2	Fonds multilatéraux de soutien aux pays très endettés	-	-
Sous-action 3.3	Compensation annulation dettes multilatérales	-	59,19
Total		789,71	989,00

Programme 209 (en M€) – HT2		AE en €	CP en €
Action 02-01	Coopération gouvernance	34,01	40,39
Action 02-02	Coopération hors gouvernance	496,84	493,43
Action 05	Coopération multilatérale	332,65	332,24
Action 07	Coopération communautaire	598,08	598,08
Action 09	Actions de co-développement	0,65	1,30
Total		1 462,37	1 465,59

Source : MAEDI, DG Trésor, Chorus présentation Cour.

4. Exécution du titre 2 CAS et hors CAS

En M€	P209
Exécution 2014	197,89
CAS	21,33
hors CAS	176,55
Exécution 2015	200,82
CAS	20,91
hors CAS	179,89
Ecart	2,91
CAS	-0,42
hors CAS	3,33

Source : MAEDI.

Annexe n° 2 : Les dépenses d'interventions

1. Les dépenses d'intervention du programme 110

En M€	Exécution 2014		LFI 2015		Exécution 2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Dépenses de guichet	-	-	-	-	-	-
Dépenses discrétionnaires	55,48	76,19	32,24	59,07	42,95	55,25
Dotations réglementées	260,52	363,85	612,65	389,55	705,74	356,59
Total des dépenses d'intervention	316,00	440,04	644,88	448,61	748,69	411,83

DEPENSES D'INTERVENTION 2015 PAR CATEGORIE (en M€)	
Dépenses discrétionnaires	
Association "Energies pour l'Afrique"	0,15
Fonds pour le sarcophage de Tchernobyl (CSF)	8,65
Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP)	18,01
Aides budgétaires globales (ABG)	20,00
Fonds fiduciaires de la Banque mondiale : LAB/LAT, Territoires palestiniens, Centre pour l'intégration en Méditerranée (CMI)	8,39
Autres projets	0,05
Sous-total	55,25
Dépenses réglementées	
FMI - Bonifications Facilité élargie de crédit (FEC)	14,09
Fonds pour l'environnement mondial (FEM)	50,82
Middle East Regional Technical Assistance Center (METAC) / Africa Regional Technical Assistance Center (AFRITAC)	0,68
Facility for Investment climate Advisory Services (FIAS)	1,00
Fonds d'aide au commerce	2,00
Protocole de Montréal	8,25
Bonifications Etats étrangers	154,68
Bonifications Outre-mer	16,49
Bonifications initiative lutte contre le changement climatique - Fonds pour les technologies propres (CTF)	5,16
Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)	13,00
Programme de renforcement des capacités commerciales (PRCC)	1,50
Expertise France (ex GIP ADETEF)	5,20
Indemnisation de l'AFD au titre des annulations de dette	48,16
International Finance Facility for Immunisation (IFFIm)	34,37
Autres projets de coopération technique mis en œuvre par Expertise France + Institut pour la Méditerranée	1,19
Sous-total	356,59
TOTAL DES DEPENSES D'INTERVENTIONS	411,83

Source : DG Trésor.

2. Les dépenses d'intervention du programme 209

En M€ (CP)	Exécution 2014	LFI 2015	Exécution 2015
Dépenses de guichet/réglées	640,39	647,5	598,1
Dépenses discrétionnaires	842,41	763,5	828,4
Total des dépenses d'intervention	1 482,81	1 411,03	1 426,4

Catégorie	Liste	Montant 2015
Dépenses de guichet/réglée	FED	598,1
Total		598,1
Dépenses discrétionnaires	AFD	264,3
	AFD C2D	43,4
	FMSTP	147,0
	FSP	39,7
	Contributions francophonies	49,2
	Contributions volontaires	125,0
	Aide budgétaire / sortie de crises	13,9
	Aide alimentaire	33,6
	Autres dépenses	112,2
Total		828,4
Total des dépenses d'intervention		1 426,4

Source : MAEDI.