

Mission interministérielle Aide publique au développement

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

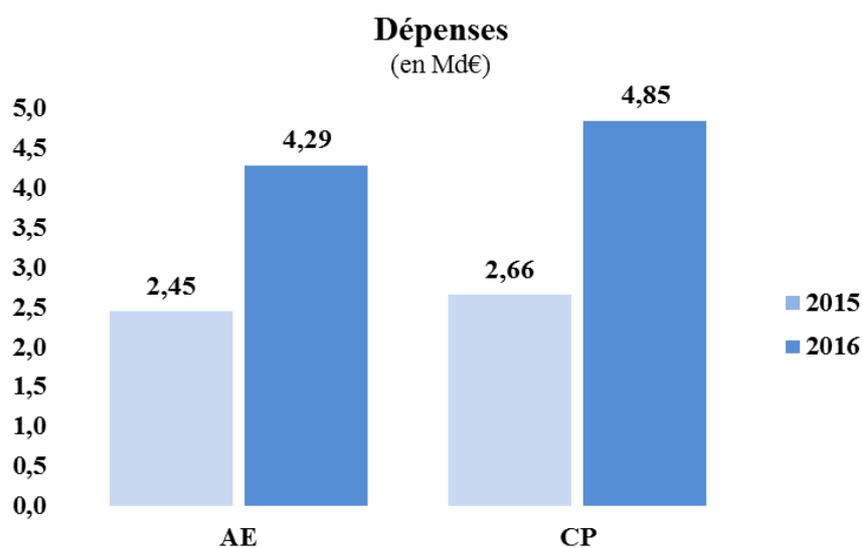
2016

Mission interministérielle Aide publique au développement

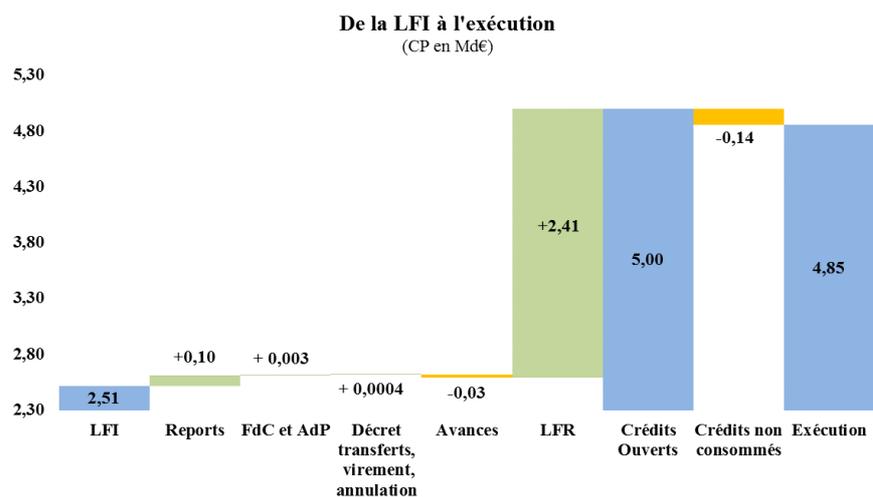
Programme 110 – Aide économique et financière au développement

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

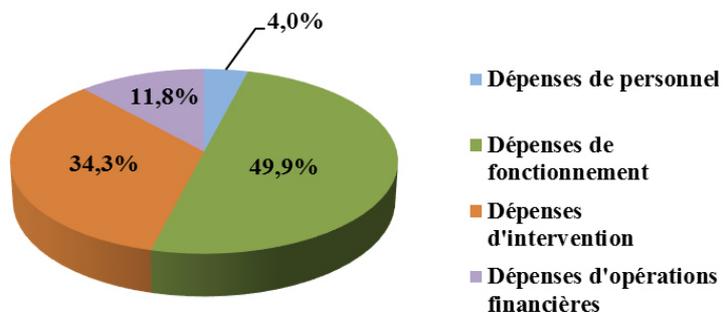
Programme 346 – Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement



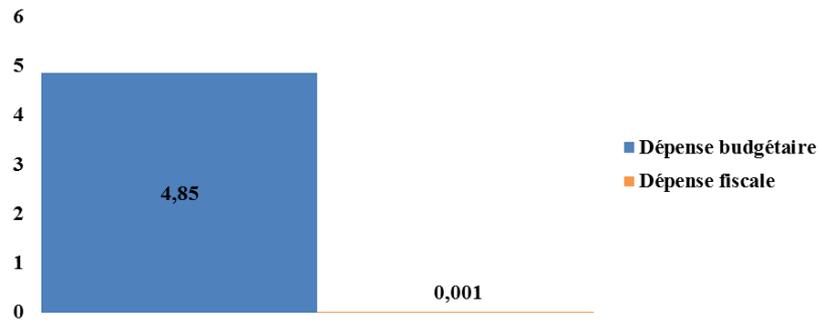
1,5 % du budget général hors R & D



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

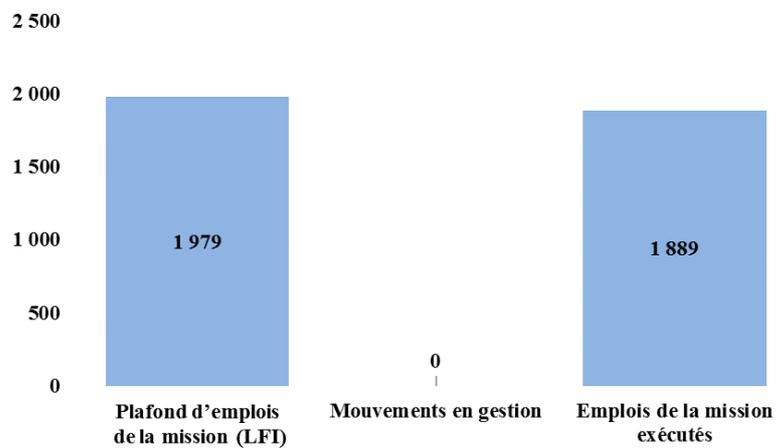


Dépenses fiscales et budgétaires (en Md€)



Nombre de dépenses fiscales : 1

Plafond d'emplois et exécution en ETPT pour l'Etat



Synthèse

Les principales données de la mission

Le périmètre de la mission a évolué en 2016 à la suite, d'une part, de l'imputation de la totalité de la contribution de la France au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme sur des crédits extrabudgétaires (147 M€ en LFI 2015), ainsi que, d'autre part, de la création en LFR d'un programme 346 dédié au renforcement des fonds propres de l'*Agence française de développement* (AFD) (2,41 Md€).

Le budget de la mission, hors programme 346 qui n'a pas d'impact sur la norme de dépense, s'élève à 1,99 Md€ en AE et 2,51 Md€ en CP en 2016, contre 2,48 Md€ en AE et 2,80 Md€ en CP en 2015. La mission a été exécutée à hauteur de 97,4 % des CP ouverts en LFI. Les cibles d'exécution ont été tenues grâce notamment aux dégels et aux reports négociés sur 2017, tandis que le plafond de dépense de la LPFP a été respecté.

Aucune sous-budgétisation n'a été constatée par les gestionnaires des deux programmes, à l'exception, notable, de subventions d'équilibre à nouveau versées à *Expertise France* (1,9 M€). Néanmoins, sur le programme 209, alors qu'en 2015 la LFI avait surestimé la contribution au Fonds européen de développement (FED), cette dernière s'est élevée à 703,8 M€ en 2016, soit 3 M€ au-dessus de la programmation initiale, la totalité des crédits ayant désormais été appelée.

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 toujours difficile l'appréciation de son évolution et de sa soutenabilité.

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, selon eux, 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). 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 néanmoins cette mission. La soutenabilité de la mission reste notamment limitée par l'absence d'arbitrages clairs sur la gestion globale des crédits d'aide publique au développement (APD).

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.

Les principales observations

Conformité aux principes et règles de la LOLF

Plusieurs observations formulées par la Cour au titre de l'exercice 2015 sont devenues sans objet en 2016 (absence de sur-dotation initiale du FED et de renouvellement de dépenses qualifiées d'exceptionnelles et non présentées dans le cadre de la programmation, s'agissant notamment du paiement à des fonds fiduciaires de la Banque mondiale en faveur des Territoires Palestiniens).

En 2016, la Cour constate néanmoins le nouveau report du traitement de la dette de la Somalie qui, s'il est lié à la situation interne de ce pays, génère des surcoûts liés aux intérêts de retard supportés par la France (+ 7,3 M€ en 2017 par rapport à 2014).

Plus problématique est la tendance observée à la débudgétisation des crédits liés aux actions initialement mises en œuvre par les programmes 110 et 209. Les crédits extrabudgétaires issus des financements dits innovants et affectés à l'APD ont doublé par rapport à 2015 (738 M€ en 2016), augmentant notamment le montant des ressources du Fonds de solidarité pour le développement (FSD), dont le champ d'intervention s'est encore élargi. La Cour déplore la tendance ainsi observée à la débudgétisation qui constitue, au vu des montants indiqués et de leur forte augmentation au cours des années récentes, une atteinte aux principes d'unité et de transparence budgétaires.

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 à nouveau 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 rappelle 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 2015

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

La Cour constate que l'architecture budgétaire n'a pas évolué en 2016. Le MAEDI indique que le pilotage de la masse salariale est assuré conformément aux principes de la LOLF et que la simplification de la structure budgétaire ne serait pas de nature à garantir la visibilité sur les moyens humains consacrés aux politiques publiques, et notamment à l'aide publique au développement.

A la suite des échanges contradictoires conduits avec le MAEDI dans le cadre du contrôle de la gestion des ressources humaines du ministère (référé du 21 novembre 2016), la Cour a décidé de ne pas renouveler cette recommandation pour 2016.

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

La Cour constate également que l'architecture budgétaire n'a pas évolué en 2016. Pour le MAEDI, la création d'un programme destiné principalement aux contributions internationales fractionnerait les crédits du ministère sans utilité avérée et entraînerait une perte de lisibilité de l'action publique. La répartition actuelle assurerait une lecture par destination, permettant d'isoler les crédits affectés à l'aide publique au développement, et un pilotage efficace des contributions par les responsables de programmes.

La Cour renouvelle sa recommandation et renvoie notamment aux observations qu'elle a formulées à ce sujet à l'occasion de son enquête sur les contributions internationales de la France entre 2007 et 2014 (communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, octobre 2015).

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016

Recommandation n° 1 : *Dans le cadre d'un réaménagement de l'architecture budgétaire de la mission Action extérieure de l'Etat, créer un programme consacré aux contributions internationales obligatoires et volontaires.*

Sommaire

Introduction	10
1 L'EXÉCUTION DE LA DEPENSE	17
1.1 La programmation des crédits initiaux	17
1.2 L'exécution des crédits de la mission en 2016	21
1.3 La gestion des crédits	23
1.4 L'évolution de la dépense	28
1.5 La soutenabilité à court et moyen terme.....	29
2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE	32
2.1 Les emplois et les dépenses de personnel.....	32
2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État	34
2.3 Les dépenses d'intervention	36
2.4 Les dépenses d'opérations financières	38
2.5 Le financement des opérateurs	41
2.6 Les dépenses fiscales.....	41
3 LA QUALITÉ DE LA GESTION	43
3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF	43
3.2 La démarche de performance	45
4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR	48
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015.....	48
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016	49

Introduction

1. Champ et périmètre de la mission

La mission *Aide publique au développement* (APD) regroupe traditionnellement 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 de l'économie et des finances (Direction générale du Trésor – DG Trésor).

Le périmètre du programme 209 a été modifié en 2016 à la suite de l'imputation de la totalité de la contribution de la France au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP) sur des crédits extrabudgétaires issus des financements innovants (équivalent à 147 M€ en LFI 2015). Aucun changement de périmètre n'est intervenu en 2016 sur le programme 110¹.

La mission recouvre également, de manière ponctuelle en 2016, le programme 346 *Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement (AFD)* créé par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2016 et mis en œuvre par la DG Trésor. Cette ouverture de crédits, ponctuelle mais conséquente (2,4 Md€), permet à l'État de procéder à l'opération de recapitalisation de l'AFD. Elle n'est pas comptabilisée dans la norme de dépense. Sans impact par ailleurs sur le solde budgétaire, au sens maastrichtien, la présente note en rend compte dans une partie spécifique et analyse la mission, pour l'essentiel, à périmètre constant.

Le montant total de la mission à périmètre constant (hors programme 346) s'élève à 1,99 Md€ en AE et 2,51 Md€ en CP en 2016, contre 2,48 Md€ en AE et 2,80 Md€ en CP en 2015. Cette baisse de la mission ne reflète pas une tendance forte et durable à la diminution de ses crédits, mais renvoie essentiellement au changement de périmètre et à la variabilité du programme 110. En effet, les AE du programme connaissent tous les trois ans une forte variation en raison de la pluriannualité des engagements, notamment des deux principaux postes

¹ La tranche de la facilité internationale de financement pour la vaccination (*International Finance Facility for Immunisation* - IFFIm) payée à partir du programme 110 a été transférée sur le FSD à compter du 1^{er} janvier 2017 (au lieu de 2016 comme initialement prévu).

que sont l'Association internationale pour le développement (345,9 M€ de CP) et le Fonds africain de développement (127,0 M€ de CP). Entre 2015 et 2016, la forte variation à la baisse des dépenses exécutées en AE s'explique cependant par le contrecoup de la reconstitution quadriennale du Fonds pour l'environnement mondial (200,7 M€) et de l'engagement pour le Fonds vert pour le climat (bonifications d'un prêt de 115 M€) qui ont eu lieu en 2015.

La mission interministérielle APD ne représente toutefois qu'une partie de l'effort budgétaire 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 dotations budgétaires de 5,172 Md€ de CP en LFI 2016 contre 5,295 Md€ en LFI 2015. Les crédits de la mission représentent 44,0 % de l'effort budgétaire, à un niveau proche de celui constaté en 2015 (45,7 %).

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, réaffirmées à l'occasion de sa dernière réunion le 30 novembre 2016. A cet égard, il est permis de regretter le caractère sporadique des réunions du CICID, censé pourtant exercer un rôle fondamental dans la conduite stratégique de l'APD française.

Les orientations du CICID 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

Les masses budgétaires de la mission à périmètre constant (M€)

Programmes	LFI AE	LFI CP
110	389,2	938,0
209	1 597,1	1 572,4
Total	1 986,2	2 510,4

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 (0,64 M€ reports inclus) ou de tiers (1,41 M€), la participation de gouvernements étrangers aux projets de coopération (5,5 M€) et le reliquat des crédits du partenariat de gestion avec la Commission européenne pour l'Année européenne pour le développement (reports de 2015 à hauteur de 0,04 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 470 M€ par la LFI pour 2016². La contribution de la France au Fonds vert pour le climat est notamment financée en partie par le programme 110 (pour la partie relative à la bonification du prêt dont les AE ont été engagées en décembre 2015, soit 115 M€) et en partie par les ressources affectées au FSD (pour la partie relative au don, 104 M€ en 2015 et 61,78 M€ en 2016).

Un nouveau canal de financement est venu en 2016 complexifier la gestion et l'utilisation des moyens de l'APD : l'affectation de 25 % du produit de la TTF directement à l'AFD, soit environ 268 M€³. A ce jour, les moyens de l'APD sont donc répartis entre quatre canaux de financement (contre trois jusqu'en 2015) : les deux programmes budgétaires (programmes 110 et 209), le FSD, et le quart de TTF supplémentaire affecté à l'AFD.

3. Enjeux et perspectives

La relative 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.

La notion de rigidité des dépenses doit toutefois être relativisée, ces dépenses n'étant pas toutes obligatoires, *stricto sensu*, au sens

² Ce plafond correspond à une part du produit de la taxe sur les transactions financières (260 M€ en 2016, contre 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.

³ En 2016, il n'y avait pas de plafond de quart de TTF affecté à l'AFD. A l'inverse, en 2017, une part du produit de la TTF est affectée à l'AFD dans la limite d'un plafond fixé à 270 M€.

juridique. Certaines pourraient être revues à la baisse dans le cadre de renégociations des contributions de la France⁴. La DG Trésor indique que des économies sont systématiquement recherchées lors des reconstitutions des fonds multilatéraux financés par le programme 110, en tenant compte des choix politiques sur la présence de la France dans les institutions internationales formulés à l'occasion de ces renégociations⁵.

Les marges de manœuvre du programme 110 sont réduites à court terme, dans la mesure où une grande partie des dépenses peut être considérée comme obligatoire et inéluctable⁶ (862,9 M€ correspondant à des engagements internationaux, soit 96,9 % du programme en exécution). 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, montant limité à 17,25 M€ en exécution 2016 contre 20 M€ en 2015).

La programmation du programme 209 est également contrainte par la nature de ses différents instruments, notamment s'agissant de dépenses obligatoires résultant de la signature d'accords internationaux (Fonds européen de développement, contrats de désendettement et de développement, contribution obligatoire versée à l'Organisation internationale de la Francophonie). Les décaissements des projets pluriannuels sont établis selon des clés de répartition de décaissements des dons-projets. Selon le MAEDI, les dépenses obligatoires et

⁴ Pour le programme 110, 130 M€ d'AE étaient renégociables en 2015. En 2016, il n'y a pas eu de renégociations, les dépenses « pilotables » étant essentiellement les ABG (35 M€ en LFI) et le FASEP (18,3 M€). Pour le programme 209, des arbitrages apparaissent possibles sur certaines lignes de dépenses discrétionnaires (644,2 M€).

⁵ Tel aurait été le cas dès 2014 pour la reconstitution de l'*Association internationale de développement*, lorsque la DG Trésor aurait rendu possible, pour la première fois au sein de cette instance, une contribution sous forme de prêt, diminuant ainsi la dépense budgétaire. De même, suivant les objectifs fixés par la LOPPDSI, notamment en termes de priorités géographiques, la DG Trésor a décidé de réduire de moitié sa contribution au Fonds asiatique de développement (FAsD). Si la renégociation de l'engagement a eu lieu en 2016, le premier versement au titre de cette nouvelle phase, où la contribution de la France est diminuée, ne sera effectif qu'en 2017, le versement de 2016 correspondant au dernier versement du précédent engagement.

⁶ Les dépenses obligatoires correspondent à des engagements internationaux souscrits par la France. Leur calendrier de versement est connu à l'avance et régi par des tableaux annexés aux instruments de souscription engageant l'État. Les dépenses inéluctables correspondent également à des engagements de ce type mais dont le calendrier présente une certaine souplesse pluriannuelle.

inévitables représentent 80 % du programme (1 105 M€ en CP, dont 704 M€ au titre du seul FED et 249 M€ au titre des engagements pour des projets d'aide en cours). Les dépenses « pilotables » représenteraient seulement 20 % du programme (272 M€), dont une partie relève de dépenses nécessaires à la poursuite d'actions de coopération bilatérale (178 M€) et le reste d'engagements politiquement contraints (94 M€).

En 2015, la gestion du programme 110 avait 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 traduisait l'engagement de la France dans le cadre des objectifs affichés lors de la COP 21, mais les attentes en termes de résultat de ce fonds, qui ne se substitue pas à d'autres dispositifs, multilatéraux⁷ comme bilatéraux⁸, dont les finalités semblent équivalentes, devaient être précisées. De manière générale, il semblait nécessaire de rationaliser et de s'assurer de la bonne articulation des contributions aux fonds multilatéraux pour le développement, comme des interventions bilatérales, en matière de climat et d'environnement.

La DG Trésor avait indiqué qu'une réflexion sur la complémentarité des fonds devait 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 multilatéraux⁹. Il n'y a toutefois pas eu d'évolution significative du périmètre et de l'organisation de ces dépenses en 2016¹⁰.

⁷ Fonds pour l'environnement mondial (FEM), Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), Protocole de Montréal.

⁸ Notamment dans le cadre du co-bénéfice climat de l'AFD et du FFEM.

⁹ 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.

¹⁰ La DG Trésor indique que la France aurait décidé de ne plus contribuer au Fonds pour les technologies propres (CTF), également parce qu'elle considérerait que la lutte contre le changement climatique devrait être portée par le Fonds vert. Toutefois, l'engagement juridique pris dans le passé auprès du CTF doit être respecté ; cette dépense ne sortirait donc du périmètre des dépenses pour le développement qu'une fois cet engagement honoré.

La DG Trésor précise qu'il serait difficile de faire évoluer le périmètre de ces fonds de manière annuelle lorsque les engagements de la France sont pluriannuels et en cours de réalisation. Ces réorganisations nécessiteraient un travail sur plusieurs années, notamment au sein de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

Concernant le programme 209, la Cour, lors de l'examen des exercices 2013, 2014 et 2015, 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 LOPPDSI¹¹. La dotation en CP (18,5 M€ en 2013 et 8,5 M€ en 2014) avait fortement diminué en 2015 en raison des contraintes budgétaires (0,17 M€). En 2016, la LFI ne comportait plus que 97 500 € dédiés à cette action¹². Les engagements au titre des conventions antérieures ont néanmoins été couverts par redéploiement à hauteur de 0,7 M€ en AE et 2,1 M€ en CP (0,8 M€ en AE et 1,4 M€ en CP en 2015). Les crédits ont permis d'honorer les engagements issus des conventions signées lors des exercices précédents, aussi il semble permis de s'interroger sur l'absence de budgétisation de l'action dédiée à ces dépenses dans la LFI.

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, ainsi qu'au travers de la cotutelle de l'AFD. Hors transferts particuliers pouvant être réalisés en programmation¹³, cette coordination stratégique n'a pas de traduction budgétaire majeure puisque les instruments sont gérés de manière indépendante par les deux

¹¹ Des actions ont notamment été engagées au Mali, au Sénégal et aux Comores, dans le cadre de conventions signées avec ces États. 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.

¹² Pour mémoire, 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. Le RAP 2015 confirme la diminution de la dotation puisqu'« *il s'agit d'un dispositif en voie d'extinction* ».

¹³ La LFI 2016 a prévu le transfert de 50 M€ en provenance du programme 110 vers le programme 209 afin de renforcer l'élément « dons » de l'APD.

administrations¹⁴. Les relations budgétaires se matérialisent toutefois dans la gestion commune du FSD.

¹⁴ 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 L'EXÉCUTION DE LA DEPENSE

Tableau n° 1 : Exécution 2016 en AE et CP

<i>Autorisations d'engagement (AE) en M€</i>	Programme 110	Programme 209	<i>Programme 346</i>	Mission**
<i>LFI</i>	389,2	1 597,1	-	1 986,2
<i>LFR</i>			2 408,0	
<i>Crédits ouverts*</i>	450,9	1 637,0	2 408,0	2 088,0
<i>Crédits consommés</i>	413,5	1 581,3	2 408,0	1 994,8

<i>Crédits de paiement (CP) en M€</i>	Programme 110	Programme 209	<i>Programme 346</i>	Mission**
<i>LFI</i>	938,0	1 572,4	-	2 510,4
<i>LFR</i>			2 408,0	
<i>Crédits ouverts*</i>	1 017,5	1 603,6	2 408,0	2 621,1
<i>Crédits consommés</i>	891,0	1 555,0	2 408,0	2 446,0

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

** A périmètre constant, hors programme 346.

Source : Chorus, présentation Cour.

1.1 La programmation des crédits initiaux

1.1.1 L'évolution de la dotation initiale

Sur le programme 110, le passage de la LFI 2015 à hauteur de 1 026,6 M€ de CP à une LFI 2016 à 938,0 M€, doit être regardé en deux temps. L'objectif était de stabiliser les crédits 2016 du programme 110 par rapport à ceux de 2015, la baisse des CP (- 38,2 M€) étant associée au transfert du paiement de la contribution à la facilité internationale de financement pour la vaccination (*International Finance Facility for Immunisation* - IFFIm) vers le FSD prévu initialement en PLF 2016. Ce

transfert n'ayant pas pu être réalisé dans les délais pour des raisons techniques, ce sont 38,2 M€ de crédits de bonifications de prêts qui ont été transférés exceptionnellement sur le FSD en 2016. Puis, 50 M€ en AE et CP de crédits de bonifications ont été transférés, au cours de la discussion parlementaire, du programme 110 vers le programme 209 afin de financer davantage de dépenses en dons. Il a en conséquence été nécessaire de financer les 50 M€ de dépenses de bonifications (bonifications dues à l'AFD au titre de l'engagement de l'État sur des prêts antérieurs à 2016, dont le paiement est dès lors une obligation pour l'Etat), qui ont été financées à partir du FSD.

En LFI 2016, le budget du programme 209 représente 1 597,1 M€ en AE et 1 572,4 M€ en CP. Il est en baisse de 196,4 M€ en AE et 199,4 M€ en CP par rapport à 2015, ce qui représente une diminution de 11,0 % des autorisations d'engagement et 12,7 % des crédits de paiement du programme. Cette baisse se concentre principalement sur l'aide bilatérale (- 14,6 %, - 90 M€) et sur le transfert de charge du Fonds mondial de lutte contre le sida (FMSTP) vers le FSD (- 127 M€).

1.1.2 Les hypothèses de budgétisation

Le principal changement de périmètre de la mission en 2016 a été l'imputation de la totalité de la contribution de la France au FMSTP sur des crédits extrabudgétaires issus des financements innovants (147 M€ sur le programme 209 en LFI 2015). Par ailleurs, contrairement à l'exercice 2015 où la dépense avait été absorbée au cours de la gestion, un montant de 50 M€ supplémentaires à destination des politiques en faveur des réfugiés a été approuvé dans le cadre de la LFI 2016¹⁵. Enfin, les subventions versées, via l'AFD et le Centre de crise et de soutien, aux organisations non gouvernementales de solidarité internationale (dans les champs du développement et de l'humanitaire) pour mettre en œuvre des projets de développement, sont doublées entre 2012 et 2017. Ceci s'est traduit en 2016 par 8 M€ additionnels pour les ONG de développement et 1 M€ additionnel pour les ONG humanitaires.

La programmation de la mission repose sur le caractère relativement rigide des dépenses à moyen terme, sur la base notamment des calendriers pluriannuels de reconstitution des fonds multilatéraux ou des conventions de décaissements pluriannuels des dons-projets.

¹⁵ 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. L'engagement présidentiel en 2016 en faveur des réfugiés au Liban est de 50 M€.

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 programmation budgétaire. Si la France est contrainte sur plusieurs années, elle négocie néanmoins lors des reconstitutions¹⁶. Concernant l'action bilatérale du programme, la répartition géographique des zones d'intervention de l'AFD se conforme également 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)¹⁷. L'engagement du Fonds asiatique de développement en 2016 étant fait en dollars, une couverture de change a par exemple été demandée et réalisée

¹⁶ Les reconstitutions de fonds multilatéraux et les engagements juridiques associés sont pluriannuels et négociés souvent avant même l'année d'engagement budgétaire. Les premières reconstitutions post-adoption de la LOPPDSI ont eu lieu en 2016 pour le Fonds asiatique de développement, dont la contribution est 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. Les dernières réunions de la 14^{ème} reconstitution du FAD (couvrant la période 2017-2019) et de la 18^{ème} reconstitution de l'AID (couvrant la période 2018-2020) se sont tenues en fin d'année 2016. Comme pour l'AID en 2014, la France a également proposé de contribuer au FAD via un don complété d'un prêt très concessionnel pour optimiser sa participation.

¹⁷ Les valeurs de référence pour les taux de change s'appliquant aux contributions pluriannuelles à des fonds multilatéraux sont généralement figées au début des négociations pour la reconstitution de ces fonds, à partir de moyennes sur des durées qui peuvent être variables. Une fois les contributions françaises annoncées, il est dans certain cas possible de choisir la devise (généralement euro ou dollar) dans laquelle les versements seront effectués. Lorsque cela est jugé optimal au plan financier de procéder à un versement en dollars, un achat de dollars à terme est alors demandé à l'AFT.

par l'AFT. Les variations de taux de change ont néanmoins impacté certaines lignes qui n'ont pas été couvertes, soit du fait du faible montant qu'elles représentaient¹⁸, soit de la relative complexité à mettre en œuvre la couverture¹⁹. Le niveau des taux d'intérêt est également pris en compte, en lien avec l'AFD, dans l'évolution de certaines dépenses.

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 MUSD et pour lequel il peut être envisagé de maîtriser la variation du taux de change par un achat à terme de devises auprès de l'AFT. 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.

Alors qu'en 2015 le mécanisme de couverture du risque de change n'avait pas pu être déclenché²⁰, la dégradation des parités entraînant une augmentation de la contribution au HCR (+ 3,1 M€ par rapport à 2014), cette contribution a été couverte en 2016 par l'achat de devises réalisé *via* l'AFT, générant une économie de 0,6 M€. Si la couverture du risque de change a pu être assurée en 2016, le risque subsiste et les difficultés constatées en 2015 sont toujours susceptibles de se reproduire.

Face à ces difficultés, la Cour a déjà recommandé la mise en place, après une analyse économique rétrospective et prospective, d'un mécanisme efficace de couverture du risque de change²¹. A la lumière des risques importants pour le MAEDI et, plus généralement, pour l'État, la Cour déplore la lenteur des changements à l'œuvre. Elle insiste sur la nécessité d'aboutir au plus vite à la mise en œuvre d'une solution appropriée à ce dossier à fort enjeu. Dans la note d'analyse de l'exécution

¹⁸ La ligne relative au fonds fiduciaire LAB/LAT s'est élevée à 186 000 € au lieu de 151 500 € prévus initialement.

¹⁹ La ligne relative au FEC-FMI a été exécutée à hauteur de 13 M€ au lieu de 15 M€ initialement budgétés, mais sa gestion directe revient à l'AFD. Le prêt en question, au FMI, est réalisé en droits de tirages spéciaux (DTS). L'évolution est dépendante des conditions de financement de l'AFD, de l'évolution du panier de devises constituant le DTS et du taux de change des devises du DTS par rapport à l'euro.

²⁰ 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 2015.

²¹ *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.

budgétaire du compte de commerce *Couverture des risques financiers de l'État* elle recommande, depuis plusieurs exercices, la mise en place d'une politique globale de couverture du risque de change pour l'État en adoptant une stratégie cohérente pour l'ensemble des crédits concernés (au-delà du seul MAEDI) et en centralisant la mise en œuvre du mécanisme de couverture.

1.1.3 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 et échéanciers de financement des C2D, actions de co-développement et FSP, ou encore de la convention de mise à disposition à l'OIF de la Maison de la Francophonie pour le loyer correspondant.

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

1.2 L'exécution des crédits de la mission en 2016

La mission a été exécutée à hauteur de 100,4 % (AE) et 97,4 % (CP) des crédits ouverts en LFI. Le tableau détaillé des crédits initiaux, des mouvements et des crédits consommés se trouve en annexe n°1.

99,0 % des crédits ouverts en LFI ont été consommés en AE sur le programme 209, 98,9 % en CP. Le taux d'exécution des crédits disponibles hors titre 2 s'élève à 99,7 %, le différentiel de CP (4 M€) correspondant à des charges à payer, des restes à payer et des reports de charges.

Concernant le programme 110, la présente note d'analyse de l'exécution budgétaire se fonde sur l'exécution réelle des autorisations d'engagements, sans tenir compte des opérations techniques réalisées au cours de l'exercice 2016 au titre d'exercices antérieurs, notamment des apurements. En effet, deux opérations significatives d'apurement ont eu lieu en 2016 concernant les bonifications de prêts aux États étrangers (88,2 M€)²² et le FASEP (21,5 M€ au titre du protocole sur les Territoires palestiniens). La DG Trésor souligne un problème récurrent résultant de la consommation présentée dans Chorus, qui figure donc dans les documents budgétaires présentés au Parlement : 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 (7 M€ en 2014, 0,25 M€ en 2015 et 110,8 M€ en 2016).

Les grands postes de dépenses du programme 110 concernent les dépenses multilatérales, telles que l'Association internationale pour le développement (345,9 M€ en CP), le Fonds africain de développement (127,0 M€), le Fonds pour l'environnement mondial (50,6 M€), le Fonds asiatique de développement (46,0 M€ en AE et 23,13 M€ en CP) et le Fonds international de développement agricole (11,8 M€ en CP). Au total, en exécution 2016, les dépenses multilatérales représentent 71 % des CP.

Les AE des dépenses multilatérales connaissent tous les trois ans une forte variation en raison de la pluri-annualité des engagements notamment des deux principaux postes que sont l'Association internationale pour le développement (AID) et le Fonds africain de développement (FAD). Entre 2015 et 2016, la forte variation à la baisse des AE s'explique cependant par le contrecoup de la reconstitution quadriennale du Fonds pour l'environnement mondial (200,7 M€) et de l'engagement pour le Fonds vert pour le climat (bonifications d'un prêt de 115 M€) qui ont eu lieu en 2015.

Le programme 110 comporte aussi des dépenses bilatérales telles que les bonifications de prêts de l'AFD à destination des États étrangers (285 M€ en AE et 79,5 M€ en CP) et des aides budgétaires globales (ABG - 17,25 M€ en AE et CP), le Fonds français pour l'environnement

²² D'une part, un transfert en LFI 2016 vers le programme 209 a conduit à financer ces dépenses en partie *via* le FSD (50 M€). D'autre part, le transfert prévu au PLF 2016 du paiement de la contribution française à l'IFFIm du programme 110 vers le FSD (38,2 M€), n'a pas pu être réalisé en raison des discussions parlementaires qui n'ont pas permis de le mettre en œuvre techniquement.

mondial (FFEM, 21,8 M€ en CP) et le Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP, soit 10,4 M€ en AE et 10,6 M€ en CP). L'évolution à la baisse des CP entre 2015 et 2016 correspond à la prise en charge par le FSD des crédits de bonifications (dépense due par l'Etat à l'AFD sur des prêts antérieurs à 2016).

En exécution 2016, les dépenses bilatérales représentent plus de 82,1 % des AE du programme en raison des bonifications pour les prêts de l'AFD aux États étrangers. La variation des AE du programme 110 entre 2015 et 2016 s'explique par le contrecoup des AE du FFEM en 2015 (- 90 M€) et par la progression des AE de bonifications (+ 35 M€) et la reconstitution du PRCC (+ 15 M€) en 2016.

Les opérations de traitement de la dette sont stables. Les opérations de traitement de la dette multilatérale pour l'AID et le FAD se sont élevées à respectivement 44,03 M€ et 18,54 M€ en CP.

1.3 La gestion des crédits

1.3.1 Le respect des règles de mise en réserve

Sur le programme 209, la réserve a été de 149,5 M€ (réserve initiale et surgel).

La réserve légale de précaution a été appliquée à hauteur de 8 % à la totalité des crédits hors titre 2 (10 % suite aux surgels²³). Aucune catégorie de dépenses n'a été dispensée de gel²⁴. En fin de gestion, 148 M€ en AE et 102 M€ en CP ont été dégelés, soit 11 % des AE et 7 % des CP ouverts en LFI. Ce dégel comprend, outre les crédits mis en réserve, les reports 2015 qui ont été gelés en 2016. Le décret d'avance du 5 décembre 2016 a parallèlement annulé 28,9 M€ en AE et 3,2 M€ en CP sur la réserve du programme 209. L'ensemble des dépenses prévues ont pu être couvertes en gestion 2016, seuls 35,15 M€ de CP sur l'enveloppe des dons projets ont fait l'objet d'un report négocié lors des conférences de fin de gestion.

²³ Les surgels se sont élevés au total à 32,6 M€ en CP : 15,2 M€ sur les crédits frais, 15,25 M€ sur les reports de 2015, ainsi que 2,11 M€ sur les fonds de concours et attributions de produits tardifs.

²⁴ 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". Il convient également de signaler le cas particulier des réserves parlementaires qui sont dispensées de gel.

Les crédits mis en réserve du titre 2 correspondent à 0,5 % de la dotation LFI du programme 209 (0,98 M€), auxquels s'ajoute un surgel opéré à la demande de la direction du budget, à hauteur de 5,9 M€.

Les règles de gel de crédits ont été appliquées sur le montant global du programme 110, soit 8 % des crédits votés en LFI (31,1 M€ d'AE et 75,0 M€ de CP), auquel s'est ajouté un surgel de 30 M€ (AE=CP), portant ainsi la réserve à 61,1 M€ en AE et 105 M€ en CP. La réserve est appliquée sur les dépenses bilatérales et les dépenses de traitement de la dette des pays pauvres, les dépenses multilatérales faisant l'objet d'engagements antérieurs.

La DG Trésor relève que l'application de la réserve légale sur les crédits votés en LFI demeurerait problématique, notamment du point de vue de la sincérité budgétaire, compte-tenu de la part élevée de dépenses obligatoires. D'une manière générale, les dépenses correspondant à des conventions ou accords internationaux précédemment engagés, par exemple pour l'AID ou le FAD, ne pourraient être gelées ou surgelées.

Par ailleurs, les reports de crédits de 2015 à 2016 ont également été mis en réserve, soit 61,8 M€ en AE et 79,5 M€ en CP. Les dépenses reportées liées au traitement de la dette de la Somalie (56,0 M€) ont fait l'objet d'une mise en réserve intégrale, l'imputation de la réserve sur une dépense contrainte rendant pourtant, de fait, son objet caduc.

Le montant total des crédits gelés du programme 110 est donc de 122,9 M€ d'AE et 184,6 M€ de CP. Ces mouvements ont été suivis d'une annulation par décret d'avance du 2 décembre 2016 de 31,3 M€ en AE et 33,3 M€ en CP. Cette annulation a été imputée, s'agissant des AE, sur les ABG (17,75 M€), sur les bonifications des prêts aux Etats étrangers (11,3 M€) et sur le FASEP (2,25 M€) ainsi que, s'agissant des CP, sur ces mêmes lignes auxquelles s'ajoute la dépense relative aux deux centres d'assistance technique d'Afrique de l'Ouest et du Centre (2 M€). En fin de gestion, 91,6 M€ en AE et 151,3 M€ en CP ont été dégelés. Une demande de reports sur l'exercice 2017 a été faite pour des montants de 67,4 M€ en AE et 77,1 M€ en CP. En CP, il s'agit principalement du report du traitement de la dette de la Somalie (56,7 M€) et de charges à payer relatives aux bonifications de prêts pour les Etats étrangers (14,2 M€).

Les crédits restants (16,2 M€ en CP) qui n'ont pas été utilisés en 2016 et dont le report sur 2017 n'a pas été demandé, pourront être annulés.

1.3.2 Les mouvements budgétaires

Pour le programme 209, les mouvements budgétaires complétant la LFI ont consisté dans des reports de crédits de 2015 sur 2016 (49,8 M€ en AE et 15,3 M€ en CP) et dans des ouvertures de fonds de concours (7,66 M€ en AE=CP en incluant les reports). Un seul mouvement est intervenu sur le programme 110, au travers de reports de crédits de 61,8 M€ en AE et 79,5 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 2 décembre 2016 sur les crédits gelés. Les seules dépenses qui ont pu être annulées en cours de gestion sont ainsi relatives aux bonifications des prêts aux Etats étrangers de l'AFD, au FASEP (pour les CP, dans la limite imposée par la sécurité juridique due aux entreprises bénéficiant du FASEP et la nécessité de ne pas les fragiliser) et surtout sur les ABG qui constituent la principale variable d'ajustement du programme en cours d'année²⁵. Ces dépenses ont été compensées sur les ressources disponibles du FSD.

Les mouvements de gestion opérés en cours d'année sur le programme 209 (hors mouvements liés à la réserve) ont consisté en un transfert en provenance du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* de la mission *Action extérieure de l'État* à hauteur de 0,4 M€ en AE=CP, ainsi que d'un transfert du titre 2 vers le hors titre 2 du programme à hauteur de 2,9 M€ en AE=CP, au titre du transfert des experts techniques internationaux (ETI)²⁶. Le programme 209 a également été concerné par une ouverture des crédits par décret d'avance de 11,0 M€ pour couvrir la perte au change-prix des rémunérations des personnels expatriés ainsi que la perte au change des rémunérations des agents de droit local.

Si les programmes 110 et 209 n'ont pas été affecté par la LFR du 29 décembre 2016, celle-ci a comporté l'ouverture de 2,41 Md€ en AE=CP par la création d'un nouveau programme 346 de renforcement

²⁵ 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), mobilisé à ce titre en 2016, ou encore les crédits pour les évaluations préalables ou relevant de l'aide au développement.

²⁶ Cette opération de fongibilité asymétrique s'inscrit dans le cadre de la réforme de l'expertise technique internationale visant à l'arrêt des recrutements d'experts techniques internationaux par le MAEDI. Elle consiste à basculer la masse salariale correspondante sur les crédits hors titre 2 afin de pouvoir passer une commande publique, en particulier à Expertise France.

des fonds propres de l'AFD (cf. *infra*, *Les dépenses d'opérations financières*).

Des dépenses imprévisibles ont également été réalisées grâce à des redéploiements sur le programme 110 (contributions financières au profit de l'observatoire économique et statistique de l'Afrique subsaharienne AFRISTAT et de l'OCDE pour financer la revue par les pairs du point de contact national français)²⁷.

Sur le programme 209, hormis le mouvement de fongibilité asymétrique précité, 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 imprévues intervenues en cours d'année.

1.3.3 Les opérations de fin de gestion

En 2016, aucune sous-budgétisation n'a été constatée par les gestionnaires des deux programmes, à l'exception de la contribution exceptionnelle de 0,9 M€ et 1 M€ incombant respectivement au MAEDI et à la DG Trésor, dans le cadre de la consolidation de l'agence *Expertise France*.

Sur le programme 209, alors qu'en 2015 la LFI avait surestimé la contribution au FED (+105,7 M€), cette dernière s'est élevée à 703,8 M€ en 2016, soit 3 M€ au-dessus de la programmation initiale (700,8 M€). En effet, contrairement aux exercices précédents, la Commission européenne a appelé la totalité des crédits déterminés par le Conseil européen de novembre 2015. Un redéploiement au moment des dégels de fin de gestion a permis de couvrir ce différentiel. Pour pallier les risques de sous ou surbudgétisation, le MAEDI précise qu'il négocie avec la Commission européenne pour assurer un meilleur lissage des appels de fonds qui fait partie des actions prioritaires dans le cadre du contrôle interne budgétaire. La Cour constate que la volatilité de la contribution au FED, si elle avait permis en 2015 de dégager des crédits, demeure un risque pour les exercices à venir, concrétisé en 2016.

Les cibles d'exécution du programme 209 ont été fixées à 1 430,9 M€ en AE et 1 362,2 M€ en CP (hors titre 2), incluant 35,15 M€

²⁷ Ces deux opérations ont été imputées respectivement sur les ABG et sur les évaluations des opérations relevant de l'aide au développement (UEAD). La DG Trésor précise que ces dépenses ne résultent pas de réductions de crédits d'autres dispositifs ou de non-respect d'engagements antérieurs mais ont été rendues possibles par une sous-exécution ponctuelle constatée sur ces lignes en cours d'année.

de reports en CP concernant l'aide-projet, et ont été tenues grâce notamment aux dégels obtenus et aux reports négociés sur 2017²⁸.

En gestion, la mise en réserve des reports 2015, notamment les reports négociés en fin de gestion, a conduit à faire des avances sur des engagements qui ne pouvaient pas attendre le dégel de fin de gestion, notamment 3 M€ au fonds MADAD (Fonds d'affectation spéciale pour la Syrie) et 3 M€ au fonds sur les causes profondes des migrations en Afrique. Des tensions sont apparues en fin de gestion en raison du manque de crédits disponibles sur le programme avant le dégel, notamment la mobilisation des crédits pour payer la dernière tranche du FED.

Sur le programme 110, la quasi-totalité des dépenses effectuées en cours d'année correspondent à des dépenses prévues en LFI²⁹. Certaines dépenses, notamment relatives au paiement des bonifications des prêts aux États étrangers devront en partie être payées sur le début de l'exercice 2017 et font l'objet de demandes de reports (64,7 M€ en AE et 77,1 M€ en CP).

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 2017, en particulier s'agissant des bonifications de prêts aux États étrangers). 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 à nouveau facilité la gestion du programme en 2016.

Les cibles d'exécution du programme 110 en fin de gestion ont été fixées à 419,6 M€ en AE et 984,2 M€ en CP et ont conduit à des ajustements en gestion sur les bonifications des prêts aux États étrangers, dispositif pour lequel la DG Trésor précise qu'il y a généralement en fin d'exercice des factures reportées au début d'année suivante.

²⁸ Les écarts constatés par rapport à la cible, en AE (135 000 €) et en CP (450 000 €), sont limités.

²⁹ A l'exception de deux contributions exceptionnelles de montant limité par rapport au programme (cf. *infra*, *Les dépenses d'intervention*).

1.4 L'évolution de la dépense

Tableau n° 2 : Évolution des dépenses exécutées depuis 2014

M€	Programme 110		Programme 209		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
2014	2 008,93	1 033,53	1 718,69	1 719,29	3 720,68	2 752,82
2015	789,46	989,00	1 662,97	1 666,18	2 452,43	2 655,18
2016	413,52	890,98	1 581,29	1 554,97	1 994,81	2 445,95

Sources : RAP 2014 ET 2015, Chorus, DG Trésor, présentation Cour.

Le montant du plafond de la loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour le programme 209 s'élève à 1 501 M€ contre un montant de dépenses exécutées de 1 358 M€ (hors titre 2), soit un écart de 143 M€ qui s'explique notamment par le transfert de charge du financement de la France au FMSTP vers les ressources extrabudgétaires et la suppression de la ligne de crédits AFPAK (Afghanistan-Pakistan). En incluant les changements de périmètre, les dépenses exécutées sont inférieures de 1,8 M€ par rapport à la trajectoire.

De manière générale, la trajectoire prévue des crédits du programme 110 a été respectée. L'exécution 2016 s'est élevée à 890,98 M€ de CP contre 1 015 M€ prévus dans la LFPF. La programmation des dépenses multilatérales (632,0 M€ exécutés contre 640,8 M€ programmés) et des dépenses relatives au traitement de la dette (105,5 M€ programmés et exécutés) a été particulièrement respectée. L'effort budgétaire supplémentaire a porté sur les dépenses bilatérales les plus discrétionnaires que sont les ABG (17,25 M€ contre 50,00 M€ dans la LFPF). En revanche, la baisse apparente des crédits d'interventions bilatérales de l'AFD est liée au transfert vers le FSD d'une grande partie des crédits de bonifications de prêts dus à l'AFD au titre d'engagements antérieurs à 2016, dont l'administration indique qu'elle était nécessaire pour couvrir ces dépenses, dans un contexte où les crédits du programme avaient été réduits du même montant³⁰. Ce transfert de bonifications a nécessité des opérations d'apurement des AE, expliquant l'écart entre

³⁰ La DG Trésor souligne que ce transfert vers le FSD serait la conséquence indirecte de la réduction des crédits du programme lors du vote de la LFI. Celle-ci aurait en effet transféré 50 M€ de crédits du programme 110 vers le programme 209 ; or, les crédits de paiement correspondants, destinés à l'AFD au titre des bonifications de prêts, ne constituent pas des dépenses discrétionnaires mais des sommes dues à l'agence au titre de prêts antérieurs à 2016 auxquels l'État avait donné son accord. L'utilisation de crédits du FSD aurait permis à l'État d'éviter la constitution d'une dette auprès l'AFD.

LPFP, LFI et exécution (188,5 M€ programmés contre 115,7 M€ exécutés).

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 atteinte et à laquelle s'ajoute l'engagement du président de la République d'augmenter de 4 milliards d'euros les financements du groupe AFD en faveur du développement durable d'ici 2020 et d'augmenter de près de 400 M€ le montant annuel des dons bilatéraux à la même échéance³¹, et la mise en œuvre des mesures d'économie générale en faveur du redressement des finances publiques. Selon le MAEDI, les estimations indiquent que, en 2017, la France va consacrer 0,4 % de son RNB à l'APD. Sur cette base, l'atteinte de l'objectif fixé d'ici 2030 implique une augmentation de 75 % de l'aide, soit + 6,25 % par an entre 2018 et 2030.

Selon le ministère, l'application d'une augmentation de + 6,25 % au montant de la LFI 2017 conduit à un montant de + 102,4 M€/an, soit une augmentation budgétaire de 307 M€ sur le prochain triennat. Cette augmentation comprend à minima l'évolution du FED (dépense obligatoire à hauteur de + 120 M€ en 2018 et stable ensuite), ainsi que les engagements du Président de la République validés par le CICID de novembre 2016. Ces engagements portent notamment sur une hausse des prêts de l'AFD de 8 à 12 milliards d'euros par an en 2020 et un accroissement progressif, parallèle à celui des prêts de l'AFD, des subventions (ABG, dons-projets, FFEM,...) pour atteindre près de 400 M€ supplémentaires par an en 2020.

La Cour ne peut que constater les risques qui vont donc peser, au cours des prochains exercices, sur la soutenabilité de la mission. Ses moyens devront considérablement augmenter pour tenir les engagements pris par la France en matière d'aide publique au développement. Cette évolution de la dépense est à observer en parallèle du transfert sur le FSD, encore accentué en 2016, de dépenses initialement prises en charges par les programmes budgétaires (cf. *infra*).

1.5 La soutenabilité à court et moyen terme

Le CBCM du ministère de l'économie et des finances a émis un avis défavorable sur le programme 110 à raison du fait que les engagements internationaux pris dépassaient la ressource budgétaire

³¹ Relevé de décisions du CICID du 30 novembre 2016.

disponible et n'étaient pas soutenables. L'exécution n'était assurée que par la prise en compte des reports de 2015 à 2016 et notamment le placement d'une partie de la réserve légale sur une dépense reportée mais incertaine (traitement de la dette de la Somalie).

Le CBCM du MAEDI a émis un avis favorable avec réserve sur le programme 209 compte tenu d'une programmation qui ne comporte aucune mesure d'économie et a pour conséquence une demande de dégel³². L'équilibre général de la programmation reposait, d'une part, sur un dégel partiel de la réserve dont l'essentiel (59 M€) était destiné au paiement de la contribution de la France au FED, seule dépense « *réellement inéluctable (accord international)* » et, d'autre part, sur des hypothèses de reports dont la majorité avait néanmoins fait l'objet d'un accord préalable de la direction du budget en fin de gestion 2015.

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.

Sur le programme 110, les reports demandés s'élèvent à 67,4 M€ en AE et 77,1 M€ en CP. Les restes à payer au 31 décembre 2016 sont estimés à 5,1 Md€, dont 2,6 Md€ pour les bonifications de prêts aux États étrangers, 1,3 Md€ pour les engagements multilatéraux et 0,9 Md€ pour le traitement de la dette. Les charges à payer au titre de l'année 2016 et reportées à 2017 s'établissent à hauteur de 15,4 M€, correspondant principalement à des bonifications des prêts aux États étrangers. Il s'agit de factures qui n'ont pas pu être payées sur 2016³³. Les principales AE affectées non engagées concernent le traitement de la dette de la Somalie qui, compte tenu de la situation de ce pays, sont à nouveau reportées à 2017. Par ailleurs 6 M€ d'AENE concernant les centres d'assistance technique en Afrique de l'Ouest et du Centre (AFRITACs) ont été reportées en raison d'un décalage des prochaines reconstitutions qui se tiendront à partir du printemps 2017.

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 2016 s'établissent quant à eux à 995,6 M€.

³² Notamment pour la ligne « aide-projets » recouvrant les crédits dons-projets AFD, les crédits à destination des ONG et les crédits FSP.

³³ A noter que lors de l'exercice précédent, l'émission des factures relatives à 2015 avait elle-même été « reportée » et les dépenses concernées ont donc été imputées directement sur l'exécution 2016, tandis qu'en 2016 les factures ont effectivement été émises avant la clôture de l'exercice. Les charges à payer comptabilisées au titre de 2015 ont été relativement faibles (7,3 M€).

Sur le programme 110, par construction, les mécanismes de reconstitution des fonds internationaux fonctionnent sur la base d'engagements pluriannuels, avec des échéanciers établis à l'avance³⁴. 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 période³⁵. 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. La Cour constate que la soutenabilité de la mission reste limitée par l'absence d'arbitrages clairs sur la gestion globale des crédits d'aide publique au développement.

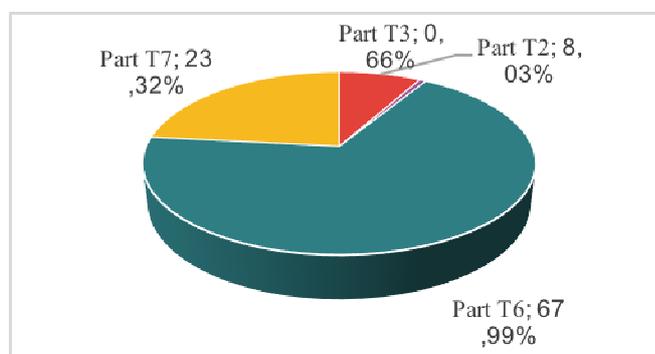
³⁴ C'est le cas des deux postes les plus importants du programme en CP qui représentent plus de 30 % des AE restant à couvrir (dotations à l'AID et au FAD).

³⁵ Cela concerne les bonifications de prêts aux États étrangers de l'AFD qui représentent près de 43 % des AE restant à couvrir.

2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE

En 2016, les dépenses de la mission sont très majoritairement des dépenses d'intervention (68 %), suivi de dépenses d'opérations financières (23 %) et de dépenses de personnel (8 %). Les dépenses de fonctionnement sont relativement limitées (moins de 1 % de la dépense).

Graphique n° 1 : Exécution en 2016 des dépenses de la mission par titre (à périmètre constant, en CP)



Source : MAEDI, Chorus présentation Cour.

2.1 Les emplois et les dépenses de personnel

Seul le programme 209 comporte une dépense en titre 2. Avec une masse salariale de 196,46 M€, le titre 2 représente 12,6 % des dépenses du programme (8,0 % de la mission). En 2016, les crédits ouverts en LFI ont été consommés à hauteur de 100,5 % (99,9 % par rapport aux crédits disponibles).

Tableau n° 3 : L'exécution des dépenses de titre 2 entre 2013 et 2016

Titre 2	Programme 209			
	M€	LFI	Exécution	Ecart
2013	210,09	208,89	-1,19	
2014	206,16	197,89	-8,28	
2015	201,79	200,82	-0,97	
2016	195,52	196,46	+0,93	

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 limité³⁶, même s'il est positif en 2016. Pour mémoire, depuis l'introduction de la LOLF, le MAEDI connaissait un déséquilibre récurrent des dotations du titre 2 par programme, la sur-dotation 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 12,1 % 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.

En 2016, le programme 209 a par ailleurs été concerné par une ouverture des crédits par décret d'avance de 11 M€ pour couvrir la perte au change et aux prix des rémunérations. En fin d'exercice, 7 M€ sont néanmoins restés sans emploi et ont été annulés en fin de gestion, illustrant une difficulté à calibrer le besoin de crédits effectivement nécessaire pour assurer la fin d'exécution. Le MAEDI indique que ce montant correspond à 0,6 % de la consommation totale des crédits de personnel du ministère, tous programmes confondus, soit une marge de précaution selon lui acceptable au regard de l'effet change / prix sur l'ensemble de la masse salariale du ministère³⁷.

Le pilotage de la masse salariale est effectué de manière globale au niveau du ministère et se trouve déconnecté de la nomenclature par programme. 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'Etat*, qui regroupe plus de 80 % des crédits de titre 2 gérés par le ministère. La Cour renvoie plus généralement aux observations qu'elle a formulées à l'occasion du référé du 21 novembre 2016 sur la gestion des ressources humaines du MAEDI.

Le plafond d'emplois de la mission s'établit à 1 979 ETPT prévus en 2016 contre 2 063 en 2015, soit une baisse de 84 ETPT. Cette évolution résulte de la diminution de 40 ETPT au titre du schéma d'emplois, d'une correction technique du plafond à hauteur de -50 ETPT, du rehaussement du plafond de 3 ETPT dans le cadre de la promotion de

³⁶ La différence constatée en 2014 était due à un taux de change favorable.

³⁷ Cette marge de pilotage aurait été recommandée par le CBCM lors du second compte-rendu de gestion, qui l'a fixée à 2 M€ *a minima*. Elle aurait été réévaluée de 0,8 M€ supplémentaires après le refus de la direction du budget de procéder à la fongibilité asymétrique relative aux transferts des experts techniques internationaux à hauteur du montant initialement prévu.

l'apprentissage et d'un transfert de 3 ETPT suite à la fermeture des trésoreries auprès des ambassades de France.

L'exécution, avec 1 889 ETPT, montre une diminution de 35 ETPT (1 924 ETPT en 2015), qui, bien qu'inférieure au nombre d'ETPT supprimés dans le plafond d'emploi, laisse une exécution largement en-deçà du seuil fixé en 2016. Comme pour 2015, les économies en masse salariale qui en résultent n'ont néanmoins pas pu être présentées à la Cour³⁸.

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

ETPT	2013	2014	2015	2016
Plafond d'emploi	2 267	2 162	2 063	1 979
Exécution	2 104	2 002	1 924	1 889

Source : MAEDI.

A noter que le programme 209 a bénéficié du report du fonds de concours créé dans le cadre de l'Année européenne pour le développement (0,04 M€). Il a également fait l'objet d'une opération de fongibilité asymétrique dans le cadre du transfert de la gestion des experts techniques internationaux (cf. *supra*).

2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État

Tableau n° 5 : Les dépenses de fonctionnement en 2016 (CP)

Titre 3	Programme 110		Programme 209		Total mission	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution
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
2016	7,2 ³⁹	5,7	32,8	10,5	37,0	16,1

Source : Chorus présentation Cour.

Pour le programme 110, on constate un écart entre les crédits ouverts en LFI et les dépenses exécutées (-21 %). Cette sous-consommation est due principalement à une moindre rémunération de

³⁸ Le MAEDI précise que le chiffrage de ces économies pourrait être finalisé pour le RAP 2016 (en 2015, des précisions avaient été fournies au moment de la phase de contradiction).

³⁹ Il convient de signaler que les documents budgétaires comportent une erreur en ce que 3 M€ ont été imputés au titre 6, qui auraient dû être comptabilisés en titre 3. Les chiffres sont corrigés en conséquence dans le tableau.

l'AFD liée au retard de transmission des factures relatives aux ABG dont la mise en œuvre lui est confiée par l'État⁴⁰, ainsi qu'à une moindre consommation de crédits au titre des évaluations relevant des projets d'aide (- 90 000 €)⁴¹. Dans la mesure où les dépenses d'intervention baissent, les dépenses de fonctionnement associées baissent mécaniquement (rémunération de l'AFD)⁴², 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.

La sous-consommation apparente du programme 209 par rapport au montant prévu en LFI s'explique par le fait que la rémunération de l'AFD (22,3 M€), initialement incluse dans le titre 3, a été imputée en exécution sur le titre 6⁴³. En 2016, les dépenses de fonctionnement ne représentent plus que 0,68 % du programme 209 (moins de 3 % en 2015⁴⁴) et sont notamment composées d'actions de soutien aux actions de coopération et du versement du loyer de la maison de la Francophonie⁴⁵. Du fait du montant limité de ces dépenses, le ministère ne présente aucune économie structurelle sur le titre 3.

⁴⁰ Comme la modification du décret autorisant l'opération a été réalisée en fin d'année, et compte tenu des paiements tardifs effectués à partir du FSD, aucune facture de l'AFD n'a pu être adressée avant la fin 2016, entraînant le report de la rémunération en 2017.

⁴¹ La réalisation des évaluations prévues en programmation peut connaître des aléas (caractère infructueux des appels d'offres, report de l'évaluation pour la mener à une période plus propice, retard dans la réalisation de l'évaluation...).

⁴² Il convient toutefois de préciser que, si les ABG ont été payés en partie *via* le FSD (21 M€), la rémunération de l'AFD demeure imputée en totalité sur le programme 110.

⁴³ En application de la note de service n° 2014/12/10589 de la DGFIP du 9 janvier 2015.

⁴⁴ Pour mémoire, outre la rémunération de l'AFD, ces dépenses incluaient encore en 2015 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*). La non-reconduction de cette subvention explique la diminution de la dotation déjà constatée en LFI.

⁴⁵ A noter qu'en 2016 les contributions pour la Francophonie ont compris un remboursement non programmé de taxes foncières liées au loyer de la maison de la Francophonie (arriérés fiscaux à la charge du MAEDI à hauteur de 1,6 M€).

2.3 Les dépenses d'intervention

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

M€	LFI (P.110)		Exécution (P.110)		LFI (P.209)		Exécution (P.209)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 6	336,0	360,5 ⁴⁶	362,0	315,0	1 374,2	1 344,0	1 379,8	1 348,0

Source : Chorus présentation Cour.

Les dépenses d'intervention représentent près de 68 % de la mission. Les principaux postes de dépenses sont décrits en annexe n°2.

Tableau n° 7 : Répartition des dépenses d'intervention sur le programme 209 entre 2014 et 2016

Programme 209 (M€) – hors réserve	Exéc. 2014	Exéc. 2015	LFI 2016	Exéc. 2016
<i>Dépenses de guichet</i>	640,4	598,1	700,8	703,8
<i>Dépenses discrétionnaires</i>	842,4	828,4	643,2	644,2
Total des dépenses d'intervention	1 482,8	1 426,4	1 344,0	1 348,0

Source : MAEDI.

Sur le programme 209, la trajectoire à la baisse des dépenses d'intervention entre 2015 et 2016 s'explique par une baisse concentrée principalement sur l'aide bilatérale (- 90 M€) et sur le transfert de charge du Fonds mondial de lutte contre le sida vers le FSD (- 147 M€).

S'agissant de l'aide bilatérale, certaines actions liées au traitement d'une crise sont également arrivées en phase d'achèvement : un tiers de la baisse constatée en 2016 par rapport à 2015 provient de la non reconduction des crédits en faveur de la lutte contre le virus Ebola (-40 M€), tandis que l'achèvement du projet Afghanistan-Pakistan (AFPAK) a permis de supprimer cette ligne de crédit (- 5 M€). Une part de la baisse constatée est aussi liée à la diminution tendancielle de certaines actions : ainsi, les dépenses au titre des C2D affichent une baisse de 60 % (- 35 M€) qui correspond aux échéanciers de remboursement. En lien avec la réforme des opérateurs d'expertise technique, les crédits accordés au GIP *ESTHER* (fusionné au sein d'Expertise France) sont également en baisse de 4,8 %.

⁴⁶ Le montant est corrigé de l'erreur d'imputation constatées dans les documents budgétaires (3 M€ comptabilisés en titre 6 au lieu d'en titre 3, cf. *supra*).

Dans son avis sur la programmation 2016 du programme 209, le CBCM constatait toutefois que, malgré l'importance des dépenses discrétionnaires (à l'exception du FED), « *comme chaque année, le responsable de programme n'envisage aucune économie sur ses crédits* » pour assurer le financement du programme.

Tableau n° 8 : Répartition des dépenses d'intervention sur le programme 110 entre 2014 et 2016

<i>Programme 110 (M€)</i>	Exéc. 2014	Exéc. 2015	LFI 2016	Exéc. 2016
<i>Dépenses discrétionnaires</i>	76,2	55,3	57,3	28,1
<i>Dotations réglementées</i>	363,9	356,6	303,1	286,9
<i>Total des dépenses d'intervention</i>	440,0	411,8	360,5	315,0

Source : DG Trésor.

Concernant le programme 110, les dépenses diminuent (-28 % par rapport à l'exécution 2014 en CP), en raison notamment d'une diminution des dépenses discrétionnaires, principalement les ABG destinées prioritairement à l'Afrique subsaharienne (17,25 M€ en 2016, contre 20 M€ en 2015, 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. Les économies ont également porté sur les bonifications des prêts aux États étrangers (-75,1 M€ par rapport à l'exécution 2015 et -85,2 M€ par rapport à l'exécution 2014).

Ces dépenses ont toutefois fait l'objet d'une compensation sur les crédits disponibles sur le FSD au titre des moyens supplémentaires de l'APD (soit un quart de la TTF supplémentaire, à hauteur de 260 € en 2016). Dans ce cadre, 21 M€ d'ABG et 88 M€ de bonifications aux États étrangers ont pu être payées à partir du FSD.

Malgré le constat d'une baisse des dépenses de la mission entre 2014 et 2016, 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, ainsi que du transfert sur les crédits extrabudgétaires. 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). Depuis plusieurs exercices, la Cour relève l'apparition au cours de l'exécution de ces paiements, de montants parfois significatifs. Il s'agit notamment de dépenses en faveur des réfugiés sur le programme 209 en 2015 et 2016 (100 M€). Si le nombre de dispositifs du programme 110 a assez peu évolué depuis 2014, celui-ci prend régulièrement en charge des dépenses exceptionnelles liées aux événements internationaux qui ne constituent pas des changements de périmètre à vocation durable mais des opérations ponctuelles⁴⁷.

Au titre de 2016, certains financements non prévus au moment de la programmation ont dû être réalisés en gestion, dont une subvention à l'observatoire économique et statistique de l'Afrique subsaharienne AFRISTAT (0,5 M€) et, plus modestement, à l'OCDE dans le cadre de la revue par les pairs du Point de contact national (35 000 €). Il convient néanmoins de signaler une autre opération exceptionnelle, relative au Cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux (CIBO), dont les AE ont été engagées en 2016 (1 M€ dégagé en gestion sur la ligne du Fonds d'étude et d'aide au secteur privé – FASEP), mais dont les CP (1 M€ également) ont été reportés et versés en janvier 2017.

La mise en œuvre pérenne d'une réduction des dépenses d'intervention ne pourrait s'inscrire que dans le cadre d'une réflexion stratégique globale, fondée sur une plus grande objectivation et une évaluation plus systématique de la présence de la France, à l'appui notamment d'une priorisation des engagements dans les dispositifs multilatéraux.

2.4 Les dépenses d'opérations financières

2.4.1 Les dépenses classiquement portées par le programme 110

Seul le programme 110 comprend des dépenses de titre 7. Les dépenses d'opérations financières représentent près de 23 % de la mission et sont uniquement portées par le programme 110. Exécutées à hauteur de 46,0 M€ en AE et 570,4 M€ en CP en 2016, ces dépenses évoluent en

⁴⁷ Notamment sur le programme 110 : dans le cadre du paiement à des fonds fiduciaires de la Banque mondiale (par exemple en faveur des réfugiés syriens au Liban ou de l'Ukraine pour 2 M€ et 1 M€ en 2014) ou de contributions financières au profit de pays africains (tel que le volet « *Formation professionnelle et capital humain* », dans le cadre de la création de la Fondation franco-africaine pour la croissance, à hauteur de 3 M€ en 2014).

fonction des reconstitutions et des calendriers de paiement des grands fonds multilatéraux.

Tableau n° 9 : Les dépenses d'opérations financières en LFI et en exécution

M€	LFI 2015		Exécution 2015		LFI 2016		Exécution 2016	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 7	35,0	570,8	35,0	570,8	46,0	570,3 ⁴⁸	46,0	570,4

Source : DG Trésor.

Ces crédits sont destinés à des institutions multilatérales de développement, au titre principalement de la participation aux groupes de la Banque mondiale (345,9 M€ en CP) et des Banques régionales (150,1 M€ en CP)⁴⁹ ainsi que, dans une moindre mesure, de la contribution aux fonds sectoriels (11,8 M€ en CP en 2016 pour le Fonds international de développement agricole). Ces dépenses comprennent également les crédits liés au traitement de la dette des pays pauvres (62,6 M€ en CP).

Les principaux postes de dépenses sont décrits en annexe n° 3.

2.4.2 La création ponctuelle d'un programme contribuant au renforcement des fonds propres de l'AFD

Afin de mettre en œuvre l'annonce faite en septembre 2016, par le Président de la République, de l'augmentation de 4 Md€ des prêts aux États étrangers d'ici 2020, un renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement (AFD) était nécessaire. Ce renforcement a pris la forme d'une opération de recapitalisation de l'Agence, le 30 décembre 2016, par conversion de la créance de ressources à conditions spéciales (RCS) de l'État sur l'AFD (équivalentes à du capital dit de « Tier 2 »)⁵⁰ en fonds propres (capital dit de « Tier

⁴⁸ Les documents budgétaires comportaient une erreur en ce que 570,3 M€ avaient été programmés en LFI. La contribution au FIDA avait été enregistrée à hauteur de 11,7 M€ au lieu de 11,8 M€.

⁴⁹ Versements à l'Association internationale de développement (AID – 345,9 M€), au Fonds africain de développement (FAD – 127,0 M€) et au Fonds asiatique de développement (FAsD – 23,1 M€).

⁵⁰ Il s'agit de la mise à disposition par l'État d'un prêt à conditions très préférentielles dit ressource à conditions spéciales (RCS) du programme 853 *Prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers*.

1 »)⁵¹. Cette conversion se décompose en deux opérations : un remboursement anticipé par l'AFD de RCS à hauteur de 2,4 Md€⁵² et une dotation en capital par l'État du même montant depuis le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* (CAS PFE)⁵³.

En termes budgétaires, l'opération a consisté en l'ouverture en LFR pour 2016 de crédits pour 2,41 Md€ sur un programme *ad hoc* 346⁵⁴. Cette somme a ensuite été versée sur le CAS PFE puis sur le compte de correspondant de l'AFD, sous forme de dotation en capital. L'AFD a enfin utilisé ces crédits pour rembourser de manière anticipée, à hauteur du montant de l'opération, sa dette de RCS sur le programme 853 - *Prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers*.

Cette opération devait être mise en œuvre avant le 1^{er} janvier 2017 compte tenu du durcissement à cette date des conditions d'éligibilité du capital *Tier 2* à la couverture des grands risques⁵⁵. Par ailleurs, compte tenu d'une exigence supplémentaire de capital de *Tier 1* notifiée par la Banque centrale européenne (BCE), le ratio de solvabilité risquait de devenir inférieur à la norme dès 2017. Dès lors, la LFR était le vecteur législatif permettant, d'une part, de respecter l'échéance du 1^{er} janvier 2017 et, d'autre part, d'obtenir l'approbation de l'opération par la BCE, condition indispensable à sa mise en œuvre.

L'opération de renforcement des fonds propres est globalement neutre sur le solde budgétaire, au sens maastrichtien. Cette ouverture ponctuelle est considérée comme exceptionnelle et comptabilisée en-dehors de la norme de dépense. Elle représente néanmoins en 2016 une

⁵¹ Les fonds propres du groupe AFD au 31 décembre 2015 s'établissaient à 5 593 M€, pour un *Tier 1* total de 3 152 M€ et un *Tier 2* de 2 441 M€, ce dernier comprenant 2 194 M€ de RCS et 299 M€ d'emprunts subordonnés.

⁵² Il convient de noter que le montant de 2,4 Md€ pour le remboursement des prêts a été calculé sur la seule base des échéances en capital, sans tenir compte des intérêts. Cette conversion de créances a eu pour impact une moindre recette pour l'État (les intérêts des RCS), pour un montant total évalué à 79,2 M€ sur la période 2017-2045.

⁵³ En application de l'article 21 de la LOLF, l'opération de dotation du capital est portée de droit sur le CAS *Participations financières de l'Etat*, qui fait l'objet d'une note d'analyse de l'exécution budgétaire spécifique.

⁵⁴ Cette dépense ponctuelle et de grande ampleur ne correspondant pas à la destination des crédits habituellement inscrits sur les programmes de la mission *APD*, un programme spécifique et ponctuel a été créé pour porter les crédits afférents (comptabilisés dans le titre 3 pour versement sur le CAS précité).

⁵⁵ En tant qu'établissement de crédit, l'AFD est soumise aux règles prudentielles bancaires de droit commun issues de Bâle III (transposition française de la directive CRDIV et règlement n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil, dit « *Capital requirements regulation* »).

dépense budgétaire de 2,4 Md€ ainsi que l'inscription d'un même montant en recettes de l'État.

2.5 Le financement des opérateurs

L'unique opérateur de la mission, le GIP ESTHER⁵⁶ 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'Etat, car leur financement n'est pas assuré en majorité par ce dernier. Toutefois, pour sa première année d'existence, *Expertise France* avait 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 avaient dû assurer le versement de subventions d'équilibre complémentaires (dépenses imprévues) de respectivement 0,9 M€ et 1,2 M€, financées par redéploiement.

En 2016, *Expertise France* a poursuivi sa phase de consolidation. Une nouvelle subvention additionnelle lui a été versée par les programmes 209 et 110 à hauteur de 0,9 M€ et de 1 M€. En outre, 2 M€ ont été versés à l'établissement public *via* le FSD au titre du fonds de cofinancement (soit 1 M€ pour chacune des tutelles). Cette dépense a été rendue possible par les ressources supplémentaires dont a bénéficié le FSD et a fait suite à un arbitrage interministériel intervenu en juillet 2016.

Alors que le principe de la subvention de l'État pour 2016 avait été adopté en réunion interministérielle, le 17 décembre 2015, le contrat d'objectifs et de moyens d'*Expertise France* pour 2016-2018, conclu en juillet 2016, prévoit désormais que l'État accompagnera son effort de transformation en lui accordant une subvention de transformation, dégressive et limitée dans le temps (2 M€ en 2017 et 1 M€ en 2018, avant de s'éteindre à partir de 2019).

2.6 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

⁵⁶ Groupement d'intérêt public « *Ensemble pour une solidarité thérapeutique hospitalière en réseau* » qui intervenait dans le domaine de la santé.

estimé à 0,74 M€ en 2015 (soit, par arrondi, 1 M€ dans le tome II des Voies et moyens du PLF 2017), montant reconduit pour les années 2016 et 2017. D'après la DG Trésor, cette dépense ne fait pas l'objet d'une revue ou d'une stratégie de réduction.

Il convient également de signaler une autre dépense fiscale, que la DGFIP indique à ce jour ne pas être en mesure de chiffrer⁵⁷, qui contribue aux objectifs du programme sans lui être rattachée : la réduction d'impôt pour dons à des organismes d'intérêt général (Art. 200 du CGI), lorsqu'elle s'applique à des organismes intervenant en matière d'aide au développement. Ce dispositif fiscal bénéficie en effet de manière indirecte à l'APD en facilitant le financement d'organisations non-gouvernementales intervenant dans les pays en développement.

Si l'absence d'imputation de cette dépense fiscale à la mission n'apparaît pas avoir de conséquence budgétaire directe, son chiffrage et son rattachement à la mission constitue un réel enjeu afin de pouvoir l'inclure dans le calcul global de l'aide publique au développement de la France. Celle-ci n'en tient pas compte pour le moment alors que, dans le cadre des normes statistiques établies par l'OCDE, cette dépense fiscale pourrait y être incluse. Un échange a été engagé par la DG Trésor avec la DGFIP pour examiner comment une comptabilisation ou une estimation pourrait être réalisée.

⁵⁷ Son montant ne serait pas isolable, le chiffrage par organisme bénéficiaire des dons n'étant pas disponible. La DGFIP ne dispose pas des données qui permettraient d'isoler, au sein de l'ensemble de cette dépense fiscale, la part concernant les organismes intervenant en matière de développement. Le contribuable n'est en effet pas tenu, dans sa déclaration de revenus, de préciser à quels organismes il a effectué des dons.

3 LA QUALITÉ DE LA GESTION

3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF

Plusieurs observations formulées par la Cour au titre de l'exercice 2015 sont devenues sans objet en 2016. Il s'agit notamment de l'absence de sur-dotation initiale du FED, qui était constatée depuis plusieurs exercices, puisque la Commission européenne a appelé la totalité des crédits déterminés par le Conseil européen de novembre 2015. Néanmoins, le FED demeure le principal risque budgétaire du programme 209, alors que les engagements en matière d'aide publique au développement impliquent une augmentation conséquente de la contribution française à partir de 2018 selon le MAEDI (+120 M€).

La Cour avait également signalé le caractère problématique du renouvellement chaque année de dépenses qualifiées d'exceptionnelles et non présentées dans le cadre de la programmation, s'agissant du paiement par le programme 110 à des fonds fiduciaires de la Banque mondiale en faveur des Territoires Palestiniens (25 M€ depuis 2013, dont 16 M€ pour 2014 et 2015 sur le programme 110 uniquement). La DG Trésor précisait que le paiement des dépenses liées aux situations de crise résultait d'arbitrages interministériels en cours d'année, qui ne pouvaient pas être anticipés et pour lesquels est donc utilisée la fongibilité au sein de la mission et notamment du programme 110. Pour 2016, suite à un arbitrage interministériel, cette aide a été intégralement budgétée par le MAEDI sur le programme 209.

En 2016, la Cour constate le nouveau report du traitement de la dette de la Somalie du fait de la situation interne de ce pays. Si celui-ci trouve son origine dans des causes externes à la gestion budgétaire, le coût pour les finances publiques a fortement augmenté entre 2014 (49,4 M€) et 2016 (56,0 M€), notamment en raison des intérêts de retard (6,6 M€). En 2017, l'exécution de cette dépense, pour un montant attendu de (56,7 M€ dont 7,3 M€ d'intérêt de retard) n'est toujours pas assuré.

Plus problématique est la tendance observée à la débudgétisation des crédits liés aux actions initialement mis en œuvre par les programmes 110 et 209. La LFI 2016 a au total doublé les crédits issus des financements innovants affectés à l'APD par rapport à 2015 (de 350 M€ en 2015 à environ 738 M€ en 2016). Désormais, le produit de la taxe de solidarité sur les billets d'avion et celui de la taxe sur les transactions

financières représentent près d'un quart de l'ensemble des moyens de l'APD, ou encore près de 80 % du programme 110 et plus de 50 % du programme 209 hors titre 2.

Au total, en 2016, 241,7 M€ ont été versés depuis le FSD pour des dépenses liées à la santé (essentiellement pour UNITAID pour 88,2 M€ et le FMSTP pour 98,0 M€) et 108,8 M€ pour celles liées au climat et à l'environnement (principalement le Fonds vert pour 61,8 M€, les dons-projets bilatéraux pour le climat pour 20 M€ et le Fonds pour les pays les moins avancés à hauteur de 15,0 M€).

Le Fonds de solidarité pour le développement (FSD)

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 notamment versées au Fonds de solidarité pour le développement (FSD), géré par l'Agence française de développement (AFD), avec un plafond établi à 470 M€ par la LFI pour 2016⁵⁸.

Créé en 2006⁵⁹, les dépenses du FSD sont passées de 24,9 M€ au moment de sa création à 464,8 M€ en 2016.

Le FSD a d'abord pris en charge des dépenses en matière de santé multilatérale, en complétant les financements du programme 209 (par exemple au titre d'UNITAID : 24,7 M€ en 2006, 88,2 M€ en 2016 ; à partir de 2011 une partie à hauteur de 60 M€ puis l'ensemble de la contribution au FMSTP en 2016).

⁵⁸ Ce plafond correspond à une part du produit de la taxe sur les transactions financières (260 M€ en 2016, contre 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.

⁵⁹ Création par la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, initialement pour recevoir le produit de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, afin de contribuer au financement des pays en développement et de tendre à réaliser les objectifs du millénaire pour le développement.

En outre, à partir de 2013 et en lien avec la création du Fonds vert pour le climat, le FSD a pris également en charge des dépenses relevant du ministère de l'économie et des finances. Il a ainsi financé en 2013, 2014, 2015 l'initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural en Afrique de la Banque africaine de développement (à hauteur de 13,0 M€ par an). Depuis 2014, il finance également le Fonds vert pour le climat (61,8 M€ en 2016)⁶⁰.

En 2016, des dépenses du programme 110 ont également été prises en charge par le FSD (21 M€ d'ABG et 88 M€ de bonifications aux Etats étrangers). La DG Trésor indique que ces transferts ont été effectués à titre exceptionnel en 2016.

L'élargissement progressif des sources de financement, la hausse des volumes gérés et la multiplication des secteurs d'intervention, en particulier au secteur de l'environnement et du climat, s'accompagnent d'une réforme des règles de fonctionnement du FSD, qui a abouti à une modification, en décembre 2016, du décret sur le fonds⁶¹. Cette modification réglementaire intègre désormais une liste des organismes bénéficiaires du fonds. Elle a permis notamment de transférer le paiement de l'IFFIm au FSD à partir de 2017.

La Cour déplore la tendance ainsi observée à la débudgétisation des crédits liés aux actions initialement mis en œuvre par les programme 110 et 209. Elle constitue, au vu des montants indiqués et de leur forte augmentation au cours des années récentes, une atteinte aux principes d'unité et de transparence budgétaires. Cette problématique fera l'objet d'une attention particulière à l'occasion de l'examen de l'exécution budgétaire des exercices à venir.

3.2 La démarche de performance

Le programme 110 repose sur deux objectifs que sont, d'une part, la défense des priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux et, d'autre part, la garantie d'une gestion efficace des crédits octroyés à l'aide au développement. Le premier objectif vise principalement à s'assurer que les crédits affectés sont utilisés en cohérence avec les priorités géographiques de la France, réaffirmées par

⁶⁰ 1 M€ de contribution au fonctionnement en 2014, 104 M€ en 2015 de contribution en don au titre de la première tranche de l'engagement de la France à contribuer à hauteur de 1 Md USD au Fonds vert pour le climat sur la période 2015-2018 - paiement effectué en amont de la COP 21 - et 61,78 M€ en 2016.

⁶¹ Décret n° 2016-1684 du 5 décembre 2016 portant modification du décret n° 2006-1139 du 12 septembre 2006 sur le Fonds de solidarité pour le développement.

la LOPPDSI et lors des réunions du CICID, notamment le 30 novembre 2016. L'indicateur retenu permet d'apprécier la sélectivité géographique de l'aide multilatérale sur les périmètres prioritaires (Afrique subsaharienne et pays les moins avancés). Le second objectif se traduit par la recherche d'une utilisation rigoureuse des ressources budgétaires consacrées à l'APD et un renforcement des actions d'évaluation dans ce domaine. Deux indicateurs ont été retenus visant à apprécier l'effet de levier de l'AFD dans son activité de prêt et à analyser la capacité de l'AFD et de la Banque mondiale à mener des projets de qualité.

Les indicateurs du programme 110 reflètent ainsi, l'un l'action multilatérale, l'autre l'action bilatérale, et visent plus à piloter ces deux volets de notre aide au développement qu'à déterminer la budgétisation. Celle-ci est aussi déterminée par les négociations régulières auxquelles participe la France dans le cadre des reconstitutions des fonds multilatéraux.

Concernant le programme 209, deux tiers des sous-indicateurs tiennent compte de l'engagement des moyens au regard des priorités du programme. Trois sous-indicateurs traitent davantage de la question des résultats soit le nombre d'infections évitées grâce à la contribution de la FMSTP, la part des projets AFD récemment achevés bénéficiant d'une notation qualité au moins satisfaisante et le taux des projets AFD associant des ONG françaises à des partenaires étrangers non gouvernementaux.

La démarche de rationalisation des indicateurs, qui avait été initiée lors de précédents exercices, demeure inaboutie⁶². 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. Le MAEDI estime en outre que la réduction du nombre d'indicateurs, à la demande de la direction du budget, a été effectuée au détriment de la lisibilité d'un programme déjà complexe, où se superposent engagements internationaux, priorités nationales et périmètres ministériels.

⁶² Il est à noter la fusion de deux objectifs du programme 209 qui ont donné lieu à l'objectif 3 - *Renforcer les partenariats, mettre en œuvre des partenariats différenciés et promouvoir nos priorités géographiques* au PLF 2016 pour répondre à une demande de simplification. Concernant le programme 110, il n'y a pas eu de modification en termes de nombre d'indicateurs en 2016. Pour mémoire, en 2015, la revue des indicateurs avait conduit à la suppression de deux indicateurs pour chacun des programmes.

Le MAEDI précise que les indicateurs de performance ne représentent pas l'ensemble du dispositif de performance qui concerne les trois niveaux de mise en œuvre du programme 209, à savoir l'administration centrale, le réseau de coopération à l'étranger et les « opérateurs » (notamment *Expertise France* et l'*AFD via* leurs contrats d'objectifs et de moyens). Il permet de s'assurer de l'avancement des actions mises en œuvre, de consolider une vision globale des crédits utilisés et de fournir une base documentée à la définition des orientations par secteur et par pays.

Le MAEDI assure également, avec la DG Trésor, le suivi plus général des engagements du CICID et de la LOPPDSI qui a donné lieu à un rapport bisannuel portant sur la période 2014-2015⁶³. Il est à noter que la LFI 2017 prévoit la réalisation de deux nouveaux rapports, l'un sur l'utilisation de l'APD et l'autre sur l'affectation et l'utilisation du FSD, devant être remis au plus tard six mois après sa promulgation.

Comme la Cour avait à nouveau pu l'observer en 2015, 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 2015, que la réalité de la performance a pu être appréciée dans le détail de certains projets et opérations financés. A ce titre, le MAEDI a à nouveau conduit plusieurs évaluations sur les instruments du programme 209 (contribution à l'OIF, contribution des acteurs de la société civile à l'APD en lien avec l'AFD, revue politique du C2D en partenariat avec l'AFD et la DG Trésor), tout comme la DG Trésor pour les instruments du programme 110 (programme de renforcement des capacités commerciales conjointement avec l'AFD, un projet financé par la réserve pays émergent au Vietnam). La Cour rappelle l'intérêt de systématiser les évaluations des contributions relevant de la mission et de 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.

⁶³ En cours de validation, publication prévue avant la fin du premier trimestre 2017. Un rapport provisoire a toutefois été établi en vue du CICID du 30 novembre 2016 qui a permis d'ajuster les objectifs et cibles de l'APD française.

4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015

Recommandation n° 1 (non mise en œuvre) : *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.*

La Cour constate que l'architecture budgétaire n'a pas évolué en 2016. Le MAEDI indique que le pilotage de la masse salariale est assuré conformément aux principes de la LOLF. Les programmes relevant du ministère et sur lesquels sont imputés des dépenses de personnel feraient l'objet d'un suivi budgétaire particulier, sans préjudice de la présentation au CBCM de l'équilibre budgétaire pour l'ensemble des programmes, en accord avec ce dernier.

La simplification de la structure budgétaire ne serait pas forcément de nature à garantir la visibilité sur les moyens humains consacrés aux politiques publiques et, selon le MAEDI, à respecter l'esprit de la LOLF. La mission *Aide publique au développement* répondrait à une logique de vision globalisée de l'aide attendues par les interlocuteurs extérieurs, notamment le Parlement.

A la suite des échanges contradictoires conduits avec le MAEDI dans le cadre du contrôle de la gestion des ressources humaines du ministère (référé du 21 novembre 2016), la Cour a décidé de ne pas renouveler cette recommandation pour 2016.

Recommandation n° 3 (non mise en œuvre) : *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.*

Comme pour la précédente recommandation, la Cour constate que l'architecture budgétaire de la mission n'a pas évolué en 2016.

Pour le MAEDI, la création d'un programme destiné principalement aux contributions internationales obligatoires (programme 105) et volontaires (programme 209) fractionnerait les crédits du ministère sans utilité avérée et entraînerait une perte de lisibilité de l'action publique.

La répartition actuelle assurerait une lecture par destination (aide publique au développement ou action extérieure de l'État) et un pilotage efficace des contributions par les responsables de programmes, en lien avec l'ensemble des instruments de l'aide publique au développement à disposition du ministère et les outils de la diplomatie bilatérale et multilatérale. Le dispositif actuel apparaîtrait le plus simple, le plus lisible et le plus opérant pour croiser ces différents outils et instruments.

La Cour renouvelle sa recommandation et renvoie notamment aux observations qu'elle a formulées à ce sujet à l'occasion de son enquête sur les contributions internationales de la France entre 2007 et 2014 (communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, octobre 2015).

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

Recommandation n° 1 : *Dans le cadre d'un réaménagement de l'architecture budgétaire de la mission Action extérieure de l'Etat, créer un programme consacré aux contributions internationales obligatoires et volontaires.*

Annexe n° 1 : Exécution de la mission

1. Exécution générale de la mission

<i>En M€</i>		Programme 110		Programme 209		Programme 346		Total Mission*	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>LFI</i>		389,2	938,0	1 597,1	1 572,4			1 986,2	2 510,4
<i>LFR</i>	Ouverture Annulations					2 408,0	2 408,0		
Total des mouvements de crédits dont :		61,8	79,5	32,3	23,5			94,1	103,1
<i>Reports (hors FDC et ADP)</i>		61,8	79,5	49,8	15,3			111,5	94,8
<i>Virements</i>	Ouverture Annulations			0,4	0,4			0,4	0,4
<i>Décrets d'avances</i>	Ouverture Annulations			11,0 28,9	11,0 3,2			11,0 28,9	11,0 3,2
<i>Fonds de concours et attributions de produits (incl. reports)*</i>				7,7**	7,7**			7,7	7,7
Total des crédits ouverts		450,9	1 017,5	1 637,0	1 603,6	2 408,0	2 408,0	2 088,0	2 621,1
<i>Mise en réserve</i>		122,9	184,6	186,5	149,5			309,4	334,1
<i>Gel initial</i>		31,1	75,0	113,0	111,0			94,3	170,8
<i>Surgels</i>		30,0	30,0	23,7	23,2			103,5	68,5
<i>Gel des reports</i>		61,8	79,5	49,8	15,3			111,5	94,8
Total des crédits disponibles		328,0	832,9	1 450,6	1 454,1	2 408,0	2 408,0	1 778,6	2 287,0
<i>Annulation de la réserve</i>		31,3	33,3	28,9	3,2			60,2	36,5
<i>Dégel de crédits</i>		91,6	151,3	148,1	102,2			239,7	253,4
<i>Recyclage d'AE</i>		61,3						61,3	
Total des crédits disponibles en fin de gestion (incl. recyclage)		480,9	984,2	1 627,5	1 559,4	2 408,0	2 408,0	2 079,6	2 540,5
Crédits consommés		413,5	891,0	1 581,3	1 555,0	2 408,0	2 408,0	1 994,8	2 446,0

* A périmètre constant, hors programme 346.

** Hors FDC rattachés le 20 janvier 2017.

Source : MAEDI, DG Trésor, Chorus présentation Cour.

2. Exécution par titre

M€	Programme 110		Programme 209		Programme 346		Total Mission*	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2	-	-	196,5	196,5	-	-	196,5	196,5
Titre 3	5,5	5,6	5,0	10,5	2 408,0	2 408,0	10,5	16,1
Titre 6	362,0	315,0	1 379,8	1 348,0	-	-	1 741,8	1 663,0
Titre 7	46,0	570,4	-	-	-	-	46,0	570,4
Total	413,5	891,0	1 581,3	1 555,0			1 994,8	2 446,0

* A périmètre constant, hors programme 346. - Source : MAEDI, DG Trésor, Chorus présentation Cour.

3. Exécution par action et sous-action

Programme 110 (en M€)		AE	CP
Action 1	Aide économique et financière multilatérale	74,2	632,0
<i>Sous-action 1.1</i>	Groupe Banque mondiale	-	346,1
<i>Sous-action 1.2</i>	Groupe Banques régionales	46,0	150,1
<i>Sous-action 1.3</i>	Fonds sectoriels	15,2	117,6
<i>Sous-action 1.4</i>	Bonifications des prêts à des institutions et fonds internationaux*	13,0	18,2
Action 2	Aide économique et financière bilatérale	339,2	153,6
<i>Sous-action 2.1</i>	Intervention d'aide bilatérale relevant de l'AFD	287,2	115,7
<i>Sous-action 2.2</i>	Aides budgétaires globales	17,3	17,3
<i>Sous-action 2.3</i>	Gestion des opérations de prêts	3,3	3,2
<i>Sous-action 2.4</i>	Coopération technique	31,5	17,4
Action 3	Traitement de la dette des pays pauvres	-	105,5
<i>Sous-action 3.1</i>	Indemnisation de l'AFD au titre traitement dettes	-	42,9
<i>Sous-action 3.2</i>	Fonds multilatéraux de soutien aux pays très endettés	-	-
<i>Sous-action 3.3</i>	Compensation annulation dettes multilatérales	-	62,6
Total		413,5	891,0

* Un changement de maquette est effectif depuis le 1^{er} janvier 2016, par le regroupement de toutes les lignes relatives à des bonifications des prêts que l'AFD réalise pour le compte de l'État au profit d'institutions multilatérales, afin de mieux regrouper les dépenses par destination (aide multilatérale).

Programme 209 (en M€) – HT2		AE	CP
<i>Action 02-01</i>	Coopération gouvernance	27,1	33,1
<i>Action 02-02</i>	Coopération hors gouvernance	493,3	458,8
<i>Action 05</i>	Coopération multilatérale	159,9	160,7
<i>Action 07</i>	Coopération communautaire	703,8	703,8
<i>Action 09</i>	Actions de co-développement	0,7	2,1
Total		1 384,8	1 358,5

Source : MAEDI, DG Trésor.

Annexe n° 2 : Dépenses d'intervention**1. Les dépenses d'intervention du programme 110**

<i>En M€(CP)</i>	LFI 2015	Exéc. 2015	LFI 2016	Exéc. 2016
<i>Dépenses de guichet</i>	-	-	-	-
<i>Dépenses discrétionnaires</i>	59,07	55,25	57,33	28,05
<i>Dépenses réglementées/obligatoires</i>	389,55	356,59	303,12	286,91
<i>Total des dépenses d'intervention</i>	448,61	411,83	360,45	314,95

<i>Catégorie</i>	Liste	Montant CP 2015	Montant CP 2016
<i>Dépenses de guichet</i>		-	-
<i>Total</i>		-	-
<i>Dépenses discrétionnaires</i>	Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP)	18,01	10,62
	Aides budgétaires globales (ABG)	20,00	16,75
	AFRISTAT	-	0,50
	Fonds fiduciaires de la Banque mondiale dont : - Territoires palestiniens - LAB/LAT - Centre pour l'intégration en Méditerranée (CMI)	8,39 8,0 0,19 0,2	0,18 0,18
	Association « Energies pour l'Afrique »	0,15	-
	Autres projets	0,05	-
<i>Total</i>		46,60	28,05
<i>Dépenses réglementées/obligatoires</i>	FMI – Bonif. Facilité élargie de crédit (FEC) Bonif. Initiative lutte contre le ch. climatique – Fonds pour les technologies propres (CTF) Bonif. Fonds vert pour le climat (2016)	19,25	18,19
	Middle East Regional Technical Assistance Center (METAC) / Africa Regional Technical	0,68	0,40
	Facility for Investment climate Advisory Services (FIAS)	1,00	1,00
	Fonds d'aide au commerce	2,00	2,00
	Protocole de Montréal	8,25	8,25

	Bonif. Etats étrangers	154,68	79,55
	Bonif. Outre-mer	16,49	11,92
	Fonds pour l'environnement mondial (FEM)	50,82	50,64
	Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)	13,00	21,84
	Programme de renforcement des capacités commerciales (PRCC)	1,50	0,68
	<i>Expertise France (ex GIP-Adetef)</i>	5,20	6,05
	Indemnisation de l'AFD au titre des annulations de dette	48,16	42,88
	International Finance Facility for Immunisation (IFFIm)	34,37	37,26
	Fonds pour le sarcophage de Tchernobyl*	8,65	6,24
	Autres projets de coopération technique mis en œuvre par <i>Expertise France</i> + Institut pour la Méditerranée	1,19	-
	Total	356,59	286,91
	Total des dépenses d'intervention	411,83	314,95

* Cette dépense était comptabilisée en tant que dépense discrétionnaire en 2015, car elle était encore en cours de négociation.
Source : DG Trésor.

2. Les dépenses d'intervention du programme 209

<i>En M€(CP)</i>	LFI 2015	Exéc. 2015	LFI 2016	Exéc. 2016
<i>Dépenses de guichet</i>	647,5	598,1	700,8	703,8
<i>Dépenses discrétionnaires</i>	763,5	828,4	643,2	644,2
<i>Total des dépenses d'intervention</i>	1 411,0	1 426,4	1 344,0	1 348,0

<i>Catégorie</i>	<i>Liste</i>	Montant CP 2015	Montant CP 2016**
<i>Dépenses de guichet</i>	FED	598,1	703,8
Total		598,1	703,8
<i>Dépenses discrétionnaires</i>	AFD	264,3	226,6
	AFD C2D	43,4	51,0
	FMSTP	147,0	-
	FSP	39,7	29,7
	Contributions francophonies	49,2	47,4
	Contributions volontaires NU	125,0	100,7
	Aide budgétaire	13,9	21,4
	Aide alimentaire	33,6	34,2
	Autres dépenses	112,2	133
Total		828,4	644,2
Total des dépenses d'intervention		1 426,4	1348,0

** Ce montant correspond aux données Chorus brutes, les erreurs éventuelles d'imputation seront corrigées au moment du RAP.

Source : MAEDI.

Annexe n° 3 : Dépenses d'opérations financières

Dépenses d'opérations financières du programme 110 - 2015/2016

En M€	Exécution 2015		LFI 2016		Exécution 2016		Evolution exécution 2016/2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Groupe Banque mondiale	-	322,74	-	345,91	-	345,91		7,2%
<i>Association internationale de développement (AID)</i>	-	322,74	-	345,91	-	345,91		7,2%
Groupe Banques régionales	-	177,32	46,00	150,10	46,00	150,10		-15,4%
<i>Fonds africain de développement (FAD)</i>	-	152,47	-	126,98	-	126,98		-16,7%
<i>Fonds asiatique de développement (FAsD)</i>	-	23,13	46,00	23,13	46,00	23,13		0,0%
<i>BID - Fonds des opérations spéciales (FOS)</i>	-	1,73	-	-	-	-		-100,0%
Fonds sectoriels	35,00	11,60	-	11,80	-	11,80	-100,0%	1,7%
<i>Fonds international de développement agricole (FIDA)</i>	35,00	11,60	-	11,80	-	11,80	-100,0%	1,7%
Traitement de la dette des pays pauvres	-	59,19	-	62,57	-	62,57		5,7%
<i>Compensation annulation de dette envers l'AID</i>	-	41,66	-	44,03	-	44,03		5,7%
<i>Compensation annulation de dettes envers le FAD</i>	-	17,53	-	18,54	-	18,54		5,8%
Total des dépenses d'opérations financières	35,00	570,84	46,00	570,38	46,00	570,38	31,4%	-0,1%

Source : DG Trésor.