

Cour des comptes



Mission interministérielle Aide publique au développement

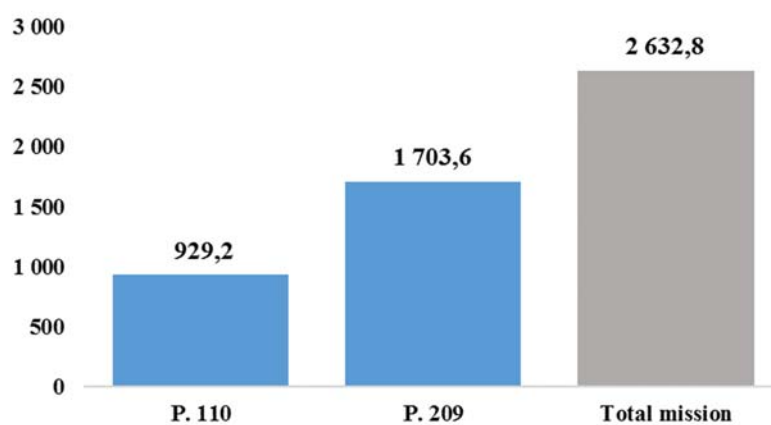
Note d'analyse de l'exécution budgétaire
2018

Mission interministérielle Aide publique au développement

**Programme 110 – Aide économique et financière au
développement**

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

Graphique n° 1 : Exécution 2018 (CP, en M €)



Synthèse

Les conditions d'exécution de la mission

Le montant total de la mission à périmètre constant s'élève à 2,68 Md€ en AE et 2,7 Md€ en CP en 2018, contre 3,81 Md€ en AE et 2,5 Md€ en CP en 2017. La mission interministérielle APD ne représente toutefois que 36,5% de l'effort budgétaire en matière d'APD.

Le périmètre du programme 110 a légèrement évolué en 2018, un support de prêt à l'AID¹ initialement porté par le programme 853 ayant basculé sur le programme 110.

Le programme 209 n'a pas connu d'évolution de périmètre, hormis des transferts de compétence dans le cadre de la réforme de l'expertise technique qui se concrétisera en 2019 par le rapprochement entre Expertise France et l'Agence Française de développement (AFD).

Les ressources extrabudgétaires n'ont cessé de progresser depuis 2006. Elles s'établissent désormais à plus d'1,008 Md€ en LFI 2018, affectées au développement. Elles représentent ainsi désormais l'équivalent de près de 40 % des crédits budgétaires de la mission APD.

À ce jour, les moyens de l'APD sont répartis entre quatre canaux de financement : deux programmes budgétaires (programmes 110 et 209), le Fonds de solidarité pour le développement (FSD), et un quart de la taxe sur les transactions financières qui est affectée à l'AFD.

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 doit toutefois être relativisée, ces dépenses n'étant pas toutes obligatoires, au sens juridique. Certaines pourraient être revues à la baisse dans le cadre de renégociations des contributions de la France. Toutefois, les contributions du programme 110 à trois Fonds multilatéraux ont augmenté en 2018.

La mission, dont le budget global est en hausse, a été exécutée à hauteur de 108% des crédits ouverts en LFI, en AE et 97% en CP.

Deux évènements ont eu un impact important sur l'exécution budgétaire de l'année 2018. Tout d'abord, l'annonce du président de la République de consacrer un montant de 50 M€ à la Syrie en 2018 s'est

¹ Association internationale pour le développement, groupe de la Banque mondiale.

traduite par une hausse de 45 M€ des crédits dédiés au centre de crise et de soutien (CDCS) du MEAE.

Ensuite, la modification du plafond du FED s'est traduite par le versement d'une contribution française moins importante que prévu (mais tout de même en hausse par rapport à 2017). Le reliquat de 40,7 M€ a permis de contribuer à honorer l'engagement présidentiel sur la Syrie (31 M€ sur 50 M€) et de financer le transfert d'experts techniques internationaux (ETI).

Sur le programme 110, si la quasi-totalité des dépenses effectuées en cours d'année correspondent à des dépenses prévues en LFI, la part de TTF affectée à l'AFD lui a permis d'absorber certaines sous-budgétisations ou dépenses non programmées.

Une soutenabilité fragile à court et moyen terme

L'augmentation des crédits de la mission s'inscrit dans la volonté du président de la République de porter le montant global de l'APD à 0,55% du RNB d'ici 2022.

Lors de sa réunion du 8 février 2018, le CICID a fixé les priorités thématiques et géographiques du quinquennat ainsi que leur traduction budgétaire sur la période, avec de nombreuses décisions aux implications budgétaires significatives à court et moyen terme.

Ainsi, dans le projet de loi de finances pour 2019, le budget de la mission s'élève à 3 098 M€ en CP, ce qui représente une hausse de 398 M€. Les AE de la mission connaîtront une hausse très significative, passant de 2 684 M€ à 4 519 M€, soit une hausse de 1 835 M€ (+68%), une grande partie de cette progression étant affectée à l'AFD pour ses dons-projets.

Cette évolution très importante des AE résulte également du rythme des reconstitutions de fonds multilatéraux, ce qui sera notamment le cas en octobre 2019 du Fonds mondial de lutte contre le VIH-Sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP) et fin 2019 pour le Fonds vert pour le climat.

Par ailleurs, dans les années à venir, la principale incertitude faisant courir un risque d'insoutenabilité sur le P209 est celle relative aux engagements confiés à l'AFD, qui représentent au 1^{er} janvier 2019 plus de 1,068 Md€ de restes à payer.

La Cour prend acte des modalités de pilotage prévues pour la mise en œuvre des objectifs prévus par le CICID mais note qu'aucune réponse précise n'est apportée à la question de la soutenabilité budgétaire des dépenses correspondantes à moyen terme. En tout état de cause, elle ne peut que constater les risques qui vont peser, au cours des prochains

exercices, sur la soutenabilité de la mission, dont les moyens devront considérablement augmenter pour tenir les engagements pris en 2017.

Les principales observations sur la gestion budgétaire

La volatilité de la contribution au Fonds européen pour le développement (FED) demeure le principal risque budgétaire du programme 209. La Cour renvoie aux observations formulées à l'occasion de son contrôle du FED.

En 2018, un nouveau report de la dette de la Somalie génère une nouvelle fois des surcoûts liés aux intérêts (60,1 M€) supportés par la France. En 2019, l'exécution de cette dépense n'est toujours pas assurée.

Lors de l'examen des deux précédents exercices, la Cour déplorait la tendance à la débudgétisation des crédits qui constituait, au vu des montants indiqués et de leur forte augmentation au cours des années récentes (plus d'1 Md€ en 2017 et en 2018), une atteinte aux principes d'unité et de transparence budgétaires.

Ces crédits extrabudgétaires issus de la TSBA et de la TTF sont affectés à un fonds sans personnalité juridique, le Fonds de solidarité pour le développement (FSD). Une partie de ces crédits est affectée à des structures financières assez opaques, tel que l'IFFIm, auprès duquel la France s'est engagée à hauteur de 1,39 Md€ entre 1994 et 2026².

Une évaluation de l'utilisation des crédits transitant par le FSD, et au-delà une évaluation de l'impact des contributions françaises aux différents fonds multilatéraux et de l'efficacité des crédits dédiés à l'APD, mériterait d'être conduite.

Néanmoins, dans le cadre de la LFI 2019, les 270 M€ issus du produit de la TTF affectée à l'AFD sont rebudgétisés et réintégrés au sein de la mission budgétaire APD, ce qui accroît la lisibilité budgétaire de l'APD.

L'évaluation de la performance

L'utilisation de la démarche de performance reste limitée et n'intervient pas directement dans la programmation et les choix budgétaires effectués en cours de gestion.

² Les crédits alloués à l'IFFIm transitent via le FSD seulement depuis 2016, ils étaient auparavant portés par le programme 110.

Dans le cadre de la dernière réunion du CICID de février 2018, il a été envisagé de créer un « observatoire des coûts de l'APD », qui tarde cependant à voir le jour.

La maquette des indicateurs de performance du programme 209 est totalement repensée dans le cadre de la LFI 2019, pour refléter les décisions du CICID. Ceux-ci sont encore susceptibles d'évoluer en 2020, après l'adoption de la nouvelle loi d'orientation et de programmation sur l'aide publique au développement. (LOP-DSI).

Les évaluations doivent être renforcées et systématisées afin d'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.

Recommandations

Sans objet

Sommaire

Introduction.....	9
1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE.....	14
1.1 La programmation initiale.....	14
1.2 La gestion des crédits et sa régularité.....	20
1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes.....	28
1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire	40
2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	46
2.1 Programme n°209.....	46
2.2 Programme n°110.....	46
3 AUTRES ELEMENTS EN VUE DE L'EVALUATION	
BUDGETAIRE D'ENSEMBLE.....	47
3.1 Les dépenses fiscales.....	47
3.2 Les opérateurs et les taxes affectées.....	48
3.3 Les fonds sans personnalité juridique	50
3.4 L'évolution de la dépense totale (budgétaire, fiscale, extrabudgétaire) sur moyenne période (5 ans au moins).....	52
3.5 L'analyse de la performance	53

Introduction

1. Champ et périmètre de la mission

La mission interministérielle *Aide publique au développement* (APD) regroupe les crédits des deux principaux programmes concourant à la politique française d'aide au développement : le programme 209 - *Solidarité à l'égard des pays en développement*, mis en œuvre par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) ; 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 montant total de la mission à périmètre constant s'élève à 2,68 Md€ en AE et 2,7 Md€ en CP en 2018, contre 3,81 Md€ en AE et 2,61 Md€ en CP en 2017. 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 7,4 Md€ de CP en LFI 2018 contre 5,46 Md€ en LFI 2017. Les crédits de la mission représentent ainsi 36,5 % de l'effort budgétaire, en baisse par rapport au niveau constaté en 2017 (47,8 %).

Le programme 110 a vu son périmètre légèrement évoluer en 2018. En effet, à la suite du reclassement par l'Insee des prêts de l'Etat à l'AFD réalisés par le biais du programme 853 en dépense publique, il a été décidé de modifier le support du prêt à l'AID via l'AFD. Alors que l'opération était à l'origine portée par le programme 853, il a été demandé à l'AFD de rembourser de façon anticipée le prêt octroyé par l'Etat. Le prêt de l'AFD à l'AID est maintenant garanti par l'Etat et bonifié grâce à l'apport de crédits de bonification sur le programme 110.

Le périmètre du programme 209 n'a pas évolué, à l'exception des transferts de compétence des experts techniques internationaux (ETI), dans le cadre de la réforme de l'expertise qui se concrétisera en 2019 par le rapprochement entre Expertise France et l'Agence Française de développement (AFD).

2. Masses budgétaires de la mission

**Tableau n° 1 : Les masses budgétaires de la mission
à périmètre constant (M€)**

Programmes	LFI AE	LFI CP
110	840,5	961,4
209	1 843,4	1 739,1
Total	2 683,9	2 700,5

Trois fonds de concours alimentent le programme 209³, pour un montant total de 183 700 € en 2018, après prise en compte des reports 2017.

Plusieurs ressources extrabudgétaires, au travers des financements dits « innovants », contribuent également à l'effort français en matière d'APD. Il s'agit, d'une part, de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) mise en place à l'initiative de la France en 2006 (210 M€ en 2018). C'est également le cas d'une partie de la taxe sur les transactions financières (TTF), instaurée en 2012 et représentant 528 M€ en 2018.

Partant d'un niveau de 30 M€ en 2006 lors de la création de la TSBA, ces ressources s'établissent désormais à plus d'1,008 Md€ en LFI 2018, affectées au développement⁴. Elles représentent ainsi désormais l'équivalent de près de 40 % des crédits budgétaires de la mission APD.

Ces ressources sont principalement versées au Fonds de solidarité pour le développement (FSD), créé à cet effet en 2006 et géré par l'Agence française de développement (AFD), avec un plafond global établi à 738 M€ par la LFI 2018⁵. 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, 160 M€ en 2018).

³ Ils regroupent des contributions au profit de l'aide d'urgence aux victimes de catastrophes naturelles et de conflits à l'étranger (0,2 M€ reports inclus), des collectivités territoriales (0,5 M€ reports inclus), la participation de gouvernements étrangers aux projets de coopération (0,08 M€) et des contributions à la transition numérique de l'Etat et de modernisation de l'action publique (0,12 M€ de report).

⁴ Accroissement progressif de la part de TTF affectée à l'APD : 60 M€ en 2013, 140 M€ en 2015, 497 M€ en 2016 (260 M€ pour le FSD et 237 M€ versés à l'AFD) et 798 M€ en 2017 et 2018 (soit 528 M€ pour le FSD et 270 M€ versés à l'AFD).

⁵ Ce plafond correspond à une part du produit de la TTF (528 M€ en 2018 et 2017) et au produit de la TSBA (plafonné à 210 M€ à partir de 2015). La part des produits des taxes excédant ces plafonds respectifs est affectée au budget général de l'Etat.

Un nouveau canal de financement est venu en 2016 complexifier la gestion et l'utilisation des moyens de l'APD : l'affectation d'une part du produit de la TTF directement à l'AFD, fixée à hauteur de 270 M€ en 2018. L'AFD gère, pour le compte de l'État, cette ressource qui finance des dépenses de coopération bilatérale. Cette taxe affectée directement à l'AFD a été reconduite en 2018 et sera rebudgétisée, en 2019 comme expliqué *infra*.

À ce jour, les moyens de l'APD sont donc répartis entre quatre canaux de financement : les deux programmes budgétaires (programmes 110 et 209), le FSD, et le quart de TTF supplémentaire affecté à l'AFD. Les ressources extrabudgétaires ont augmenté de 267 % entre 2012 et 2018.

3. Enjeux et perspectives

En 2017, le nouveau gouvernement a annoncé de nouveaux engagements en faveur du développement, avec la décision du président de la République de porter l'APD à 0,55 % du revenu national brut (RNB) d'ici 2022, décision qui aura des conséquences sur la gestion et la soutenabilité de la mission budgétaire au cours des prochaines années.

Par ailleurs, une nouvelle loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (LOP-DSI), qui précisera les nouveaux objectifs stratégiques de la France en matière d'APD, ainsi que la nouvelle trajectoire budgétaire, est en cours de rédaction et devrait être débattue au Parlement avant l'été 2019. Elle se substituera à la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014.

Une programmation marquée par une relative rigidité des dépenses

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 doit toutefois être relativisée, ces dépenses n'étant pas toutes obligatoires, au sens juridique. Certaines pourraient être revues à la baisse dans le cadre de renégociations des contributions de la France, ce qui est rarement le cas de manière significative.

- 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 (916,5 M€ en légère

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

augmentation par rapport à 914,5 M€ en 2017) correspondant à des engagements internationaux pluriannuels, soit 98,6 % du programme. Toutefois, en 2018, les engagements à trois Fonds multilatéraux ont augmenté⁷, dont deux qui concernent l'environnement.

Dans la perspective de la reconstitution du fonds vert pour le climat fin 2019, une réflexion doit être menée pour aboutir à une rationalisation des financements français à ces multiples fonds.

- La programmation du programme 209 est également contrainte par la nature de ses différents instruments, notamment s'agissant de dépenses obligatoires résultant d'accords internationaux (Fonds européen de développement – FED, contrats de désendettement et de développement – C2D, contribution obligatoire versée à l'Organisation internationale de la Francophonie – OIF). Les décaissements des projets pluriannuels sont établis selon des clés de répartition de décaissements des dons-projets.

Selon le MEAE, les dépenses obligatoires et inéluctables du programme 209 représentent 63 % du programme 209 en LFI (997,3 M€ en CP, dont 796,4 M€ au titre du seul FED, 48,4 M€ pour les engagements liés aux C2D⁸, 14,9 M€ de contribution obligatoire à l'OIF et 6 M€ en CP pour le loyer de la maison de la Francophonie. Les dépenses « pilotables » représenteraient seulement 37 % du programme (576,5 M€), dont une partie relève de dépenses nécessaires à la poursuite d'actions de coopération bilatérale (446,7 M€ en CP) et le reste d'engagements politiquement contraints (129,8 M€ dont 94 M€ de contribution volontaires aux Nations-Unies, et 32,5 M€ à la Francophonie) et 3,3 au programme des jeunes experts associés.

La cohérence des programmes de la mission

La cohérence entre les deux programmes 110 et 209 doit être assurée par la coordination entre la DG Trésor et le MEAE, 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.

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.

⁷ L'engagement 2018 au Fonds international de développement agricole (FIDA) a augmenté de 2,75% par rapport à 2017 ; celui au Fonds multilatéral pour l'application du protocole de Montréal (FMPM) de 37,5% et celui au fonds pour l'environnement mondial (FEM) de 7,9%.

⁸ Contrats de désendettement et de développement, existant depuis 2001.

Parmi les décisions prises le 8 février 2018, le CICID a renforcé le dispositif de pilotage interministériel, au travers de la création d'un conseil du développement, présidé par le président de la République sur le modèle du conseil de défense, et de la mise en place d'une conférence budgétaire commune aux deux programmes de la mission.

Ceci devrait permettre une meilleure coordination et une meilleure articulation entre les deux programmes, qui jusqu'à présent ont été gérés et programmés de manière indépendante, bien qu'une vision consolidée et agrégée à la mission ait été produite et actualisée tout au long de la préparation de la LPFP.

Toutefois, cette coordination n'a pas de traduction budgétaire majeure puisque les instruments sont gérés de manière indépendante par les deux administrations⁹. Les deux programmes font néanmoins partie de la même mission en raison de leur complémentarité, notamment s'agissant de la bonification de prêts (programme 110) qui fait l'objet d'un accompagnement en matière de dons-projets (programme 209). Les relations budgétaires se matérialisent dans la gestion commune du FSD.

⁹ La spécialité de chacun explique la répartition des outils, notamment : DG Trésor sur les aspects économiques et financiers (prêts, désendettement des pays et contributions aux fonds de développement rattachés à des institutions financières internationales), les entreprises et le secteur climat / environnement ; MEAE sur la politique étrangère, les dons-projets, la santé et le FED).

1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

1.1 La programmation initiale

Tableau n° 1 : Exécution 2018 en AE et CP

<i>Autorisations d'engagement (AE) en M€</i>	Programme 110	Programme 209	Mission APD
<i>LFI</i>	840,5	1 843,4	2 683,9
<i>Crédits disponibles*</i>	1 324,4	1 812,5	3 136,9
<i>Crédits consommés</i>	1 100,0	1 801,3	2 901,3

<i>Crédits de paiement (CP) en M€</i>	Programme 110	Programme 209	Mission APD
<i>LFI</i>	961,4	1 739,1	2 700,5
<i>Crédits disponibles*</i>	1 017,4	1 712,7	2 730,2
<i>Crédits consommés</i>	929,2	1 703,6	2 632,8

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

Source : Chorus, présentation Cour.

1.1.1 Une évolution à la hausse de la dotation initiale

Sur le programme 110, le passage de la LFI 2017 (966,0 M€ de CP) à la LFI 2018 (961,4 M€), s'est traduit par la prise en compte par l'AFD de dépenses habituellement financées par le programme 110 (77 M€), par deux nouvelles opérations de bonifications de prêts (527 M€)¹⁰ et un transfert vers le programme 185 pour financer la contribution au fonds Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones de conflit (0,64 M€).

En LFI 2018, le budget du programme 209 représente quant à lui 1 843,4 M€ en AE et 1 739,1 M€ en CP. Il est en hausse de 180 M€ en AE et de 100,1 M€ en CP par rapport à 2017 ce qui représente une

¹⁰ 27 M€ pour le prêt accordé au FIDA et 500 M€ pour le prêt accordé à l'AID.

augmentation de 11 % en AE et de 6 % en CP (contre une hausse de de 66,3 M€ en AE et 66,6 M€ en CP en 2017).

Cette hausse se concentre principalement sur l'aide multilatérale (+ 50,6 M€) et sur la contribution au FED (+ 107,4 M€). Plusieurs autres dispositifs ont également connu des augmentations comme l'aide-projet gérée par l'AFD (+ 80,4 M€¹¹), ainsi que le Fonds d'urgence humanitaire (+ 17,1 M€).

1.1.2 Les hypothèses de budgétisation

Le périmètre du programme 209 n'a pas évolué, à l'exception des transferts en base qui s'inscrivent dans le cadre du transfert de compétence s'agissant des experts techniques internationaux, pour un total de 18,4 M€ (14,3 M€ correspondant à des postes transférés à *Expertise France*, 3,8 M€ à l'AFD et 0,4 M€ à la Commission européenne – cf. *infra*)¹².

Comme évoqué en introduction, 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 des dons-projets.

Les indicateurs de performance ne jouent, quant à eux, qu'un rôle indirect dans la programmation, dans la mesure où ils traduisent des priorités de la politique d'APD.

Le programme 110 prend en compte les variations des taux de change, dans le cadre d'une optimisation du paiement des contributions multilatérales, en liaison avec l'Agence France Trésor (AFT).

Le programme 209 est également sensible aux variations du taux de change : si, dans la majorité des dépenses de contributions volontaires, 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 qui a fait l'objet d'une couverture de risque de change par achat à terme de dollars. 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.

¹¹ Uniquement en autorisations d'engagement.

¹² Le transfert de compétence du MEAE à ses « opérateurs » s'est traduit par le transfert en base des sommes qui avaient déjà été transférées en gestion en 2016. Cette situation s'est par ailleurs reproduite en 2017, pour la dernière fois : des transferts en gestion ont été effectués, lesquels ont été inscrits en base dans le PLF 2018. Ainsi, une fongibilité asymétrique a eu lieu, complétée par un virement issu du programme 105, afin de transférer en gestion le coût de la masse salariale et certains coûts annexes.

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 reconstitutions.

A noter que la tranche de la facilité internationale de financement pour la vaccination (IFFIm), payée jusqu'en 2016 à partir du programme 110, a été transférée sur le FSD en 2017 et 2018, ce qui s'apparente à une débudgétisation¹³.

Le mécanisme financier IFFIm

La France est l'un des fondateurs et le deuxième contributeur en volume de l'IFFIm, qui reçoit des promesses de dons qu'elle convertit, via l'émission d'obligations sur les marchés financiers, en financements immédiatement disponibles pour l'Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation (GAVI).

La France s'est engagée à hauteur de 1,39 Md€ de contributions au profit de l'IFFIm entre 1994 et 2026

Les versements sont issus d'une partie de la taxe sur les billets d'avion¹⁴ (TSBA). Le ministère de l'économie et des finances et celui de l'Europe et des affaires étrangères sont chargés d'en superviser l'affectation et l'utilisation. L'AFD est chargée du versement du produit de la taxe à l'IFFIm.

Dans le rapport 58-2 n° 59690 rédigé en 2010 sur « la taxe sur les billets d'avion et l'utilisation de ses recettes », la Cour estimait que des améliorations apparaissaient très souhaitables dans le pilotage et le suivi de l'utilisation des financements apportés, notamment à l'IFFIm.

Pour mémoire, le dispositif IFFIm a été conçu par les pays fondateurs, dont la France, de manière à écarter du calcul de la dette publique des engagements contractuels à long terme, soit 1,2 Md€ pour la France en 2010, procédé entériné par EUROSTAT.

La Cour relève depuis plusieurs exercices qu'aucune évaluation précise de l'utilisation des contributions au FSD n'a été réalisée, et que l'efficacité et l'efficience de l'IFFIm mériteraient d'être évaluées. Le MEAE et la DGT ont informé la Cour qu'une évaluation conjointe menée par leurs services sur l'IFFIm allait être initiée avant l'été 2019.

¹³ En effet, un retrait des autorisations d'engagement (AE) pour l'IFFIm a été réalisé pour 85,1 M€ pour les tranches de 2017 (40,82 M€) et 2018 (44,27 M€) sur le programme 110, tranches payées via le FSD.

¹⁴ La taxe a été instaurée par le Parlement en 2005 pour financer des actions de santé publique dans les pays en développement.

1.1.3 Les conditions de mise en œuvre de la couverture des risques de change

1.1.3.1 Un dispositif efficace basé sur des ordres d'achat à terme

S'agissant des contributions pluriannuelles à des institutions ou fonds multilatéraux, les valeurs de référence pour les taux de change 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 certains cas possible de choisir la devise (généralement euro ou dollar) dans laquelle les versements seront effectués.

Lorsque le versement est réalisé en devise autre que l'euro (généralement en dollars), une couverture de change est effectuée par l'Agence France Trésor (AFT), qui procède à un ordre d'achat à terme (OAT) de dollars, afin de n'être exposé à aucun risque de change entre l'annonce de la contribution et les versements associés.

1.1.3.2 La position de la Cour

Pour mémoire, la Cour avait, en 2015, recommandé la mise en place d'un mécanisme centralisé de couverture du risque de change¹⁵. Par ailleurs, dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) 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 MEAE) et en centralisant la mise en œuvre du mécanisme de couverture.

La direction du budget jugeait la proposition de la Cour « *séduisante dans son principe* », mais « *supposant un examen approfondi des implications en termes de responsabilité pour chacun des acteurs, les ministères devant demeurer responsables de leurs programmes budgétaires et toute forme d'externalisation de la prise de décision devant être évitée* ».

1.1.3.3 Les évolutions récentes

Suite au rapport conjoint de l'IGF et de l'IGAE sur la couverture des risques de change sur le budget de l'État, un groupe de travail s'est tenu le

¹⁵ *Les contributions internationales de la France 2007-2014*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, octobre 2015.

8 novembre 2017, réunissant le MEAE, l'AFT, l'AIFE, la DGFIP, la DGT et la direction du budget.

Les travaux du groupe de travail ont consisté à actualiser la convention entre le MEAE, l'AFT ainsi que les CBCM finances et affaires étrangères portant sur la couverture du risque de change. Cette convention est entrée en vigueur le 12 avril 2018.

Cette nouvelle convention confirme la répartition des rôles respectifs du MEAE et du MINEFI posée par la convention du 5 juillet 2006. La définition de la politique de couverture de change et la fixation de l'horizon de couverture, du montant, du calendrier et de la devise choisie demeurent ainsi du ressort du premier de ces ministères et la réalisation de cette couverture de celui du second. Cependant, un certain nombre de dispositions nouvelles ont été introduites :

- le responsable de la fonction financière ministérielle du MEAE est expressément désigné comme l'ordonnateur des dépenses des contributions internationales et des opérations de maintien de la paix ;
- si chaque ordre d'achat à terme (OAT) doit toujours être adossé à l'échéance d'une dépense identifiée, désormais, l'usage final des devises achetées à terme peut changer en fonction de l'évolution des priorités à financer et des appels à contributions effectivement reçus ;
- les ordres d'achat à terme (OAT) ne sont plus soumis au visa préalable du CBCM ;
- le MEAE transmet désormais les éléments nécessaires à l'exécution du règlement non plus au service post-marché de l'AFT mais à son CBCM.

Enfin, cette nouvelle convention prévoit que le CBCM auprès du MEAE est chargé de la prise en compte comptable et budgétaire des dépenses libellées en devises et qu'il dispose pour ce faire de deux comptes d'opérations ouverts en devises (dollar américain et franc suisse) à la Banque de France et d'un compte d'opération en euros¹⁶.

¹⁶ En conséquence, le dispositif d'applicatif budgétaire et comptable pour l'étranger CROCUS, qui doit succéder à COREGE, portera une double information comptable en devises et en euros, et c'est la comptabilité en euros qui sera centralisée dans CHORUS via l'interface CROCUS/CHORUS. Mais Crocus, de par sa configuration en réseau, sera consultable à tout moment par le MEAE et la DSFIPE. De ce fait, il sera donc possible à la DSFIPE de produire des restitutions pour les devises. Elle entend être très attentive à la qualité de ces restitutions, qui permettront de déterminer et de comptabiliser les écarts de change.

1.1.4 L'articulation entre AE et CP

Pour le programme 209, la majorité des lignes budgétaires se traduit par des dépenses en AE=CP, mais des exceptions existent à ce principe. 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 correspondant¹⁷.

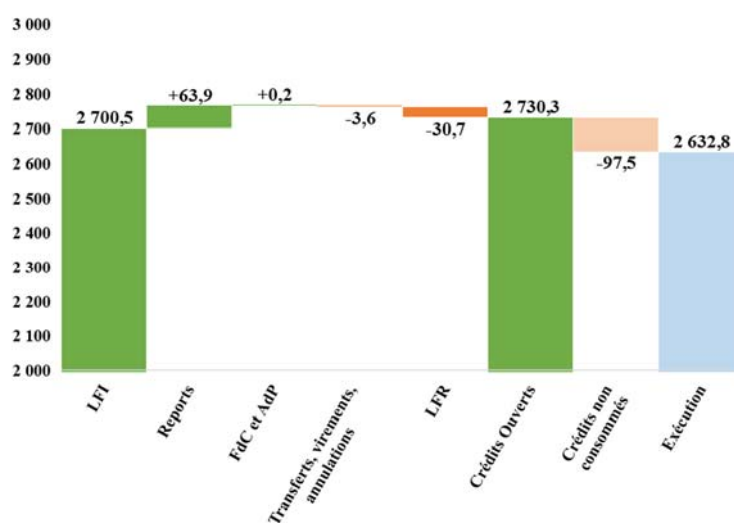
En raison des échéances des engagements préalablement souscrits par la France, les versements en CP du programme 110 sont prévisibles, si l'on exclut quelques cas d'actualisation des calendriers de versement des contributions mis en œuvre par certaines organisations multilatérales.

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. Ils constituent les restes à payer de contributions dues au titre des engagements pluriannuels.

¹⁷ Sur la base d'un engagement juridique de 52 M€ sur 10 ans réalisé en 2010. Le MEAE précise que la dépense sera à nouveau en AE=CP à compter de 2021.

1.2 La gestion des crédits et sa régularité

Graphique n° 2 : de la LFI à l'exécution (CP, en M€)



1.2.1 Un respect relatif des règles de mise en réserve

Sur le programme 209, la réserve a été de 137,6 M€ (réserve initiale, surgel et gel des reports), soit 5 % des crédits ouverts sur ce programme.

La réserve légale a été appliquée à hauteur de 3 % à la totalité des crédits hors titre 2 (50,3 M€ en AE et 47,2 M€ en CP). Aucune catégorie de dépenses n'a été dispensée de gel¹⁸.

Les crédits mis en réserve du titre 2 correspondent quant à eux à 0,5 % de la dotation initiale du programme 209, dont 0,8 M€ de gel initial.

¹⁸ Le MEAE indique que l'application d'un taux de réserve de 3% homothétique sur l'ensemble des lignes budgétaires n'ayant pu être retenue en début d'année, malgré l'incertitude sur le montant définitif à verser au FED et la volatilité du plafond, un taux de réserve de 1,5% a été appliqué sur la brique dédiée au FED. La différence entre ce taux de 1,5% et celui de 3% qui était initialement souhaité a dû être redéployée à partir des crédits de l'aide-projet de l'AFD, du CDCS et de NUOI, en appliquant un taux de réserve supérieur pour les briques aide-projet, gestion et sortie de crise, coopération multilatérale et francophonie (4,8 %, et même 5% des AE et 5,6% des CP pour la brique aide-projet), afin de conserver un taux de réserve de 3% sur l'ensemble du programme.

En fin de gestion, 13,6 M€ en AE et 13,9 M€ en CP ont été dégelés. Ce dégel comprend une partie de la réserve HT2 et l'intégralité de la réserve en T2.

Les règles de gel des crédits ont été appliquées sur le montant global du programme 110, soit 3 % des crédits votés en LFI (25,2 M€ en AE et 28,8 M€ en CP), auquel s'ajoute également le gel des reports (60,7 M€ en AE et 60,7 M€ en CP). Le montant total des crédits gelés en début d'exercice s'est ainsi élevé à 85,9 M€ en AE et 85,5 M€ en CP, auquel s'est ajouté une annulation de crédits gelés de 4 M€ de CP.

La réserve n'est appliquée que sur les dépenses bilatérales. D'autres dépenses comme les versements à *Expertise France* ou le FSP/FSPI pourraient toutefois contribuer à la réserve du programme, comme l'a signalé le CBCM dans son avis au programme¹⁹.

Parmi les reports de crédits de 2017 qui ont été mis en réserve, figurent à nouveau les dépenses reportées liées au traitement de la dette de la Somalie (56,7 M€). Celles-ci ont fait l'objet d'une mise en réserve intégrale, alors que l'imputation de la réserve sur une dépense contrainte rend pourtant, de fait, son objet caduc.

- L'intégralité de la réserve de précaution a été dégelée, notamment afin de concourir à l'opération de bonification du prêt accordé à l'AID par l'Agence française de développement (AFD), opération estimée à 500 M€ et non prévue en LFI 2018 puisqu'elle devait être portée par le programme 853.

- Un transfert de crédit a été effectué par décret n° 2018-1111 du 10 décembre 2018 portant transfert de crédits) pour 0,64 M€ afin de concourir au fonds international pour la protection du patrimoine culturel en péril en période de conflit armé (ALIPH).

- Une annulation de crédits de paiement pour 4,02 M€ a été décidée en loi de finances rectificatives n° 2018-1104 du 10 décembre 2018 pour 2018.

¹⁹ Avis sur le programme du 14 mars 2018.

1.2.2 Une exécution marquée par des mouvements budgétaires significatifs

Contrairement à ce qui était indiqué en début d'année, le dégel de 12,7 M€ pour honorer le versement de la France au FED n'a finalement pas été demandé, du fait de la révision à la baisse du plafond de la contribution française à verser au FED en juillet.

Un reliquat de 40,7 M€ est même apparu, qui a servi à honorer le nouvel engagement présidentiel visant à consacrer un montant de 50 M€ à la reconstruction de la Syrie en 2018 (31 M€ des 40,7 M€). Un dégel de fin de gestion de 13,6 M€ en AE et 13,9 M€ en CP a été nécessaire pour honorer cet engagement :

- 5 M€ à partir des crédits existants et déjà fléchés sur la Syrie ;
- 31,4 M€ en AE et 31,1 M€ en CP du reliquat du FED ;
- 13,6 M€ en AE et 13,9 M€ en CP de dégel.

Ainsi, la différence entre le montant mis en réserve en début de gestion (50,3 M€ en AE et 47,2 M€ en CP) et le montant obtenu en dégel de fin de gestion (13,6 M€ en AE et 13,9 M€ en CP) s'élève à 36,8 M€ en AE et 33,3 M€ en CP, soit le montant de la réserve du programme 209 qui n'a pas été utilisé.

Par ailleurs, des dépenses juridiquement contraignantes telles que les contrats de développement et de désendettement (C2D), le transfert des experts techniques internationaux (ETI), le loyer de la Maison de la francophonie ou le versement de la rémunération complémentaire de l'AFD (lié au dégel de fin de gestion 2017), ont également pu être honorées grâce à ce reliquat.

1.2.3 Les contraintes de la régulation budgétaire et les opérations de fin de gestion

Pour le programme 209, trois cas de « sous-budgétisation » sont relevés. Le premier concerne l'annonce présidentielle visant à consacrer un montant de 50 M€ supplémentaires à la Syrie en 2018 qui n'avait par définition pas été budgétisé ; il a donc fallu abonder l'enveloppe du Centre de crise et de soutien (CDCS) du même montant, en plusieurs étapes.

Le deuxième concerne Expertise France, qui a bénéficié de 2 M€ additionnels en tout début d'année 2018 en provenance de la brique aide-projet afin d'augmenter le montant de la subvention d'équilibre (1 M€ en plus) et pour abonder un fonds de cofinancement destiné aux projets

communautaires (1 M€). Ces mesures d'urgence sont intervenues en vue de soutenir l'opérateur en situation financière fragile.

Le troisième, lié à la rémunération de l'AFD, avait été sous-évalué au moment des conférences budgétaires de l'été 2017. Le montant en AE ayant été largement revu à la hausse entre-temps, il a accru d'autant le montant de rémunération à percevoir par l'agence. Pour rétablir l'équilibre, le montant de rémunération a été réajusté à la hausse conformément à la convention-cadre de 2007, à partir des crédits de la brique aide-projet. Il ne s'agit donc pas d'une charge supplémentaire pour le P209.

Enfin, l'AFD appelle chaque année une rémunération complémentaire au titre de l'année passée, qui résulte de l'écart entre la rémunération budgétisée en année n-1 à partir des données présentées lors du PLF, et l'évaluation finale de la rémunération sur la base des ressources effectivement versées et utilisées par l'opérateur au cours de l'année n. Le dégel de crédits intervenu en fin de gestion 2017 a donc induit mécaniquement une hausse de la rémunération, non budgétisée puisque incertaine par nature²⁰.

Les cibles d'exécution du programme 209 ont été fixées à 1 644,4 M€ en AE et 1 544,7 M€ en CP (hors titre 2), incluant 36 M€ de reports en CP de 2017, et ont été tenues grâce notamment aux dégels obtenus (13,6 M€ en AE et 13,9 M€ en CP).

Un montant de 5,4 M€ en AE et 4,3 M€ en CP n'a pas été consommé, correspondant principalement à des charges à payer, des restes à payer et des reports de charges (3 M€ en CP de reports et 0,6 M€ en AE et 0,9 M€ en CP) remontés trop tardivement par les postes à l'étranger pour être affectés.

²⁰ Un montant de 4,3 M€ en AE=CP a été utilisé à partir du reliquat issu du FED pour couvrir cette dépense juridiquement contraignante et qui a été honorée en fin de gestion.

Sur le programme 110, la quasi-totalité des dépenses effectuées en cours d'année correspondent à des dépenses prévues en LFI²¹.

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 FASEP) : pour ces lignes, il peut arriver que des projets soient reportés, suspendus ou annulés, affectant la programmation qui ne peut être que prévisionnelle. 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 en partie à nouveau facilité la gestion du programme en 2018.

La DG Trésor indique qu'il n'y a pas eu de conférence de fin de gestion en 2018 mais que des prévisions d'exécution actualisées ont en revanche été présentées au CBCM lors du compte rendu de gestion (CRG) de septembre. Elles n'ont pas été dépassées, l'exécution se révélant même *in fine* inférieure.

La DG Trésor signale également que la régulation budgétaire 2018²² n'a eu aucun impact sur le pilotage de la gestion par les services dans la mesure où seul un montant assez limité de CP a été annulé en LFR 2018 et tous les crédits gelés (réserve de précaution et reports de crédits 2017 vers 2018) ont été dégelés, afin notamment de pouvoir financer l'opération de bonifications de prêt accordé à l'AID estimé à 500 M€

²¹ À l'exception de 500 M€ d'AE supplémentaires pour l'opération de bonification du prêt accordé à l'AID et par redéploiement de crédits en cours de gestion des opérations suivantes : subvention au fonds fiduciaire de la Banque *mondiale Palestinian Recovery and Development Plan Multi-Donor Trust Fund* pour 8 M€; la contribution au groupe d'action financière (GAFI) dans le cadre de la lutte contre les juridictions non coopératives pour 2 M€; la contribution de la France au Fonds d'adaptation pour 5 M€ et au Fonds pour les pays les moins avancés (*LDC Fund*) pour 6,74 M€ (opérations programmées mais qui devaient initialement être prises en charge par le Fonds de solidarité pour le développement, FSD) ; la bonification du prêt accordé au Fonds international de développement agricole (FIDA), pour 27 M€- toutefois compensée en partie par une contribution en don au FIDA inférieure au montant programmé.

²² La régulation budgétaire de 2017 avait eu pour conséquence de baisser les aides budgétaires globales (ABG) en faveur des pays d'Afrique subsaharienne financées par le programme et de réduire l'activité de prêts de l'Agence française de développement (AFD) aux États étrangers.

Un montant de 64,34 M€ en AE et 88,22 M€ en CP n'a pas été consommé et concerne principalement :

- un nouveau report, à 2019, du traitement de la dette de la Somalie en AE et en CP (crédits qui avaient déjà été reportés, pour 60,61 M€ de 2017 vers 2018) ;

- un report à 2019 de la contribution au financement du Centre pour l'intégration en Méditerranée (CMI) pour 0,10 M€ en AE et en CP ;

- une consommation moins élevée qu'attendu, en AE et en CP, sur les opérations de bonifications des prêts aux Etats étrangers (- 3 M€ en AE et - 19,30 M€ en CP) et, sur le Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP) (- 7,81 M€ en CP).

1.2.4 La volatilité de la contribution au FED

Comme évoqué supra, la révision à la baisse du plafond de la contribution française à verser au Fonds européen pour le développement (FED) en juillet 2018 s'est traduite par une réduction de 53,4 M€ de la contribution de la France pour 2018. Etant donné qu'un dégel de 12,7 M€ allait être demandé (qu'il faut soustraire au gain de 53,4 M€ enregistré), un montant de crédits disponibles de 40,7 M€ a pu être généré.

Le FED demeure le principal risque budgétaire du programme 209, notamment depuis l'entrée en vigueur du 11^{ème} FED. Ceci s'explique par le retard pris au démarrage (ratification en février 2015) et une accélération des engagements des projets à partir de 2015 (5,2 Md€ en 2015, 6,9 Md€ en 2016) qui se traduit par une hausse des besoins de décaissement les années suivantes.

Pour pallier les risques de sous ou surbudgétisation sur le FED, des échanges entre le MEAE et la Commission européenne ont permis de faire évoluer ses méthodes, afin de passer d'une logique d'appels en fonction des besoins, à une logique de lissage des appels de fonds.

En effet, initialement, la prévision d'exécution en 2018 était fixée à 859,4 M€. Après déduction des reliquats issus des 8^{ème} et 9^{ème} FED (9,6 M€), la prévision d'exécution s'établissait *in fine* à 849,8 M€ en début d'année 2018.

La volatilité de la contribution au FED, si elle a permis en 2015 et en 2018 de dégager des crédits, demeure un risque pour les exercices à venir, concrétisé en 2016 et en 2017 par une « sous-budgétisation » comme la Cour l'avait constaté à l'occasion de son contrôle sur la contribution de

la France au FED²³ qui avait conduit à un certain nombre de recommandations.

1.2.5 Un nouveau report du traitement de la dette de la Somalie

En 2018, le report du traitement de la dette de la Somalie a été décidé du fait de la situation interne de ce pays. Si ce report trouve son origine dans des causes externes à la gestion budgétaire, le coût pour les finances publiques a fortement augmenté depuis 2014 en raison des intérêts de retard.

En 2019, l'exécution de cette dépense est attendue pour un montant de 63,4 M€ dont 60,1 M€ d'intérêts et 3,3 M€ de principal. Le montant des intérêts comprend les intérêts de retard, dont le montant exact devra être négocié avec la Somalie lors du traitement de sa dette en Club de Paris.

1.2.6 Une tendance à la débudétisation

1.2.6.1 Le constat de la Cour

Pour mémoire, la Cour a signalé à plusieurs reprises 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 (TP – 25 M€ depuis 2013, dont 16 M€ pour 2014 et 2015 sur le programme 110 uniquement).

En 2017, aucune contribution n'a été versée à partir du programme 110 mais la moitié de la contribution globale de la France aux TP (8 M€) a été prise en charge sur la part du produit de la TTF affectée à l'AFD, ce qui pose le problème de la sortie de nombreuses dépenses du droit commun budgétaire.

Celles-ci ont été transférées progressivement puis massivement vers le FSD (pour 738 M€ en 2017 et en 2018, dont 528 M€ issus de la TTF et 210 M€ issus de la TSBA), auquel s'ajoute sur le budget de l'AFD le produit de certains financements innovants (270 M€ en 2017 et en 2018).

Lors de l'examen du précédent exercice, la Cour déplorait la tendance ainsi observée à la débudétisation des crédits qui constituait, au vu des montants indiqués et de leur forte augmentation

²³ Référé du 18 janvier 2018, sur les exercices 2008-2016.

au cours des années récentes (plus d'1 Md€ en 2017 et en 2018), une atteinte aux principes d'unité et de transparence budgétaires.

Toutefois, dans le cadre de la LFI 2019, les 270 M€ issus du produit de la TTF affectée à l'AFD sont rebudgétisés et réintégrés au sein de la mission budgétaire APD.

Cette démarche s'inscrit dans un souci d'une plus grande lisibilité budgétaire de la mission. L'ensemble des crédits APD doivent progressivement réintégrer le budget général de l'Etat.

1.2.6.2 Les avis divergents des ministères concernés

Selon le MEAE, une re-budgétisation des ressources extrabudgétaires comporterait un coût politique important alors que certains parlementaires auraient exprimé²⁴, lors des derniers débats sur les PLF, une position favorable à l'accroissement de la part de ces ressources dans l'APD :

- elle remettrait en cause le principe même des financements innovants, pour lesquels la France est en première ligne. En l'absence d'affectation identifiée, elle ne respecterait ainsi pas l'esprit dans lequel les taxes ont été créées, selon un objectif visant à apporter des ressources additionnelles au financement du développement, sur des activités bénéficiant de la mondialisation de l'économie.;

- une telle position affaiblirait la position de la France soutenant la mise en place d'une taxe sur les transactions financières au niveau européen ;

- Un risque de diminution des ressources existerait du fait de l'application de la réserve de précaution, qui ne s'applique pas au FSD ;

- à moyen terme, en l'absence d'affectation identifiée en faveur du développement, il y aurait un risque de remise en cause notamment sur la TSBA, fortement contestée par certaines compagnies aériennes.

La DG Trésor estime *a contrario* qu'un retour des crédits extrabudgétaires dans le droit commun présenteraient plusieurs avantages : le rétablissement de la distinction des AE et CP, une plus forte souplesse de gestion et un renforcement de la transparence de l'APD française, ainsi qu'une meilleure articulation des dépenses en recentrant par exemple le FSD sur sa mission initiale de financement de quelques grands fonds

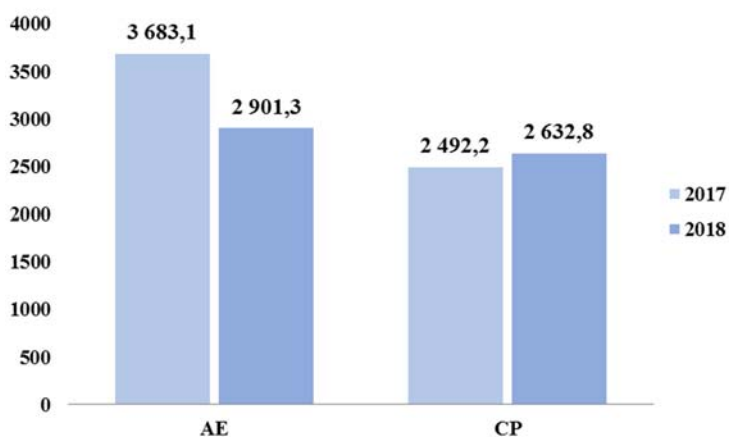
²⁴ En revanche, le rapport du député Berville comme les rapports d'examen de l'exécution établis par la commission des finances du Sénat se sont exprimés en faveur d'une rebudgétisation de ces crédits.

multilatéraux (FMSTP, Fonds vert pour le climat) ou mécanismes financiers comme l'IFFIm.

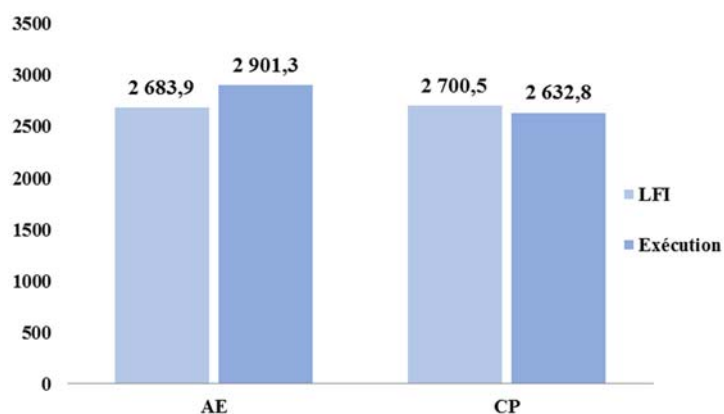
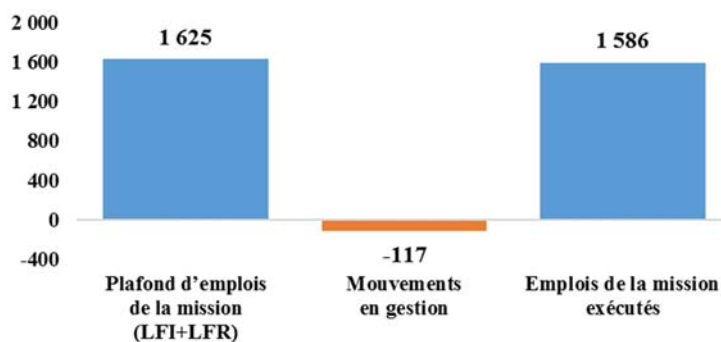
La direction du budget indique quant à elle que cette solution ne remettrait pas en cause le volume des engagements, dans un contexte où des objectifs ambitieux ont été réaffirmés à l'occasion de la dernière réunion du CICID du 8 février 2018. Elle offrirait de surcroît une meilleure visibilité et, partant, un meilleur contrôle par la représentation nationale²⁵.

1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes

Graphique n° 3 : Exécution 2017-2018 (M€)



²⁵ La direction du budget indique que les rapports d'examen de l'exécution établis par la commission des finances du Sénat ou encore le rapport du député Hervé Berville relatif à l'APD plaident pour une rebudgétisation de ces crédits.

Graphique n° 4 : LFI et exécution 2018 (M€)**Graphique n° 5 : Plafond d'emplois et exécution (en ETPT pour l'État et ses opérateurs)**

La mission a été exécutée à hauteur de 108% des crédits ouverts en LFI, en AE et 97% en CP. Le tableau détaillé des crédits initiaux, des mouvements et des crédits consommés se trouve en annexe n° 2.

- Les dépenses du programme 209 ont financé trois types d'aide :
 - l'aide bilatérale (683,2 M€ en AE et 573,2 M€ en CP) grâce à différents instruments (aide-projet, coopération technique, subventions à

des opérateurs et ONG ou traitement de la dette). Une partie de ces crédits est mise en œuvre par l'AFD ;

- l'aide multilatérale (145,1 M€ en AE et 150,8 M€ en CP), qui contribue à l'effet de levier de l'effort d'aide publique grâce à des contributions aux fonds des institutions financières multilatérales et des Nations-Unies, ainsi qu'au soutien à certains fonds sectoriels (Partenariat mondial pour l'Education);

- l'aide européenne (849,9 M€ en AE=CP), constituée de la contribution au FED.

• -Les grands postes de dépenses du programme 110²⁶ concernent les dépenses multilatérales, telles que l'Association internationale pour le développement (AID – 346,5 M€ en CP), le Fonds africain de développement (FAD – 123,2 M€), le Fonds pour l'environnement mondial (49,2 M€), le Fonds asiatique de développement (FAsD – 11,5 M€ en CP) et le Fonds international de développement agricole (11,6 M€ en CP). En 2018, ces dépenses multilatérales représentent 65,6 % 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'AID et le FAD. Une comparaison inter-temporelle du niveau d'AE est dès lors plus pertinente en étant effectuée sur la base d'une moyenne glissante sur 3 ans. L'exercice 2018 a ainsi été marqué par un pic, avec une augmentation des AE concernant les dépenses d'intervention de 736,4 M€ par rapport à 2016 (+ 152,3 %). Cette forte variation à la hausse résulte :

- de l'engagement de 500 M€ correspondant à la prise en charge du coût de la bonification des taux d'intérêt du prêt accordé à l'Association internationale de développement (AID) mis en œuvre par l'AFD ;

- des bonifications d'intérêt relatives aux prêts que l'AFD accorde aux États étrangers (82 M€) ainsi qu'au prêt accordé au Fonds international de développement agricole (FIDA, soit 27 M€) mis en œuvre par l'AFD ;

- de la reconstitution en 2018 de plusieurs fonds multilatéraux : Fonds pour l'environnement mondial (FEM + 216,6 M€), le Fonds international de développement agricole (FIDA + 36 M€) et le Fonds multilatéral pour l'application du protocole de Montréal (FMPM + 34 M€).

²⁶ la présente note se fonde sur l'exécution réelle des AE, sans tenir compte des opérations techniques réalisées en cours de gestion au titre d'exercices antérieurs, notamment des apurements.

Le programme 110 comporte également des dépenses bilatérales telles que les bonifications de prêts à destination des États étrangers (367,0 M€ en AE et 165,2 M€ en CP), le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM, 18,5 M€ en CP) et le Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP 21,6 M€ en AE et 12,9 M€ en CP). En exécution 2018, les dépenses bilatérales représentent 15 % des CP du programme.

La hausse des CP des dépenses d'intervention (+ 42,4 M€ soit + 13,4 % par rapport à 2016) s'explique principalement par la hausse des bonifications d'intérêt des prêts de l'Agence française de développement (AFD) aux États étrangers, dans le cadre de l'augmentation de l'activité de l'Agence annoncée en 2015 par le président de la République (+ 4 Md€ en prêts entre 2015 et 2020).

Les opérations de traitement de la dette sont stables en CP. Les opérations concernant l'AID et le FAD²⁷ s'élèvent respectivement à 48,9 M€ et 25,6 M€ en CP. En revanche, aucun engagement n'a été effectué.

Les dépenses portées par les deux programmes sont parfois très proches voire similaires quant aux thématiques abordées ou aux instruments utilisés. Le MEAE rappelle que, depuis l'engagement présidentiel visant à consacrer 0,55 % du RNB à l'APD à l'horizon 2022, des discussions régulières entre le MEAE et la DG Trésor ont permis de dessiner une trajectoire budgétaire commune sur le quinquennat, comportant plusieurs scénarios. Le partage de l'information aurait également été renforcé entre les deux ministères, notamment à l'occasion des conférences budgétaires.

1.3.1 Un respect du plafond fixé par la LPFP

Tableau n° 2 : Évolution des dépenses exécutées depuis 2014

M€	Programme 110		Programme 209		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
2014	2 008,9	1 033,5	1 718,7	1 719,3	3 720,7	2 752,8
2015	789,5	989,0	1 663,0	1 666,2	2 452,4	2 655,2
2016	413,5	891,0	1 581,3	1 555,0	1 994,8	2 445,9
2017	2 154,0	932,0	1 529,1	1 560,2	3 683,1	2 492,2
2018	1 100,0	929,2	1 801,3	1 703,6	2 901,3	2 632,8

Sources : Chorus, DG Trésor.

²⁷ Fonds africain de développement.

Pour le programme 110, la budgétisation 2018 du programme 110 par la LPFP pour 2018 a été respectée. Il convient de relever, en 2018, qu'une opération non-prévue : l'engagement de bonifications du prêt accordé à l'AID pour 500 M€ en AE, a donné lieu à l'ouverture de crédits en loi de finances rectificative 2018²⁸. Toutefois, cette opération correspond à un changement de support (programme 110, auparavant programme 853) d'une opération déjà prévue par la LPFP. Pour le reste, les dépenses multilatérales sont inférieures à la programmation (-4% en AE) et légèrement supérieures en CP (+ 6% en CP). Les dépenses bilatérales sont inférieures à la programmation de 19% en AE et 36% en CP. Les dépenses relatives au traitement de la dette des pays pauvres correspondent à la prévision de la LPFP.

Le montant du plafond de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour le programme 209 s'élève, à périmètre courant, à 1 573,9 M€ en CP contre un montant de dépenses exécutées de 1 539,9 M€ en CP (hors titre 2).

Le montant inscrit en LPFP pour 2018 s'élève à 1 555,5 M€, auquel il convient d'ajouter le montant du transfert en base (transfert des ETI) de 18,4 M€, soit un montant de 1 573,9 M€ qui correspond bien au montant LFI 2018 et respecte donc le montant de la LPFP (après prise en compte des transferts en base).

L'exécution des crédits s'élève à 1 637,5 M€ en AE et 1 539,8 M€ en CP hors dépenses de personnel, soit un total de 1 801,3 M€ en AE et 1 703,6 M€ en CP avec les dépenses de personnel.

Les dépenses exécutées en 2018 (1 539,8 M€ en CP) respectent bien le plafond inscrit dans la LPFP (1 555,5 M€ à périmètre constant, 1 573,9 M€ à périmètre courant).

1.3.2 Une augmentation significative des dépenses

L'augmentation des crédits de la mission s'inscrit dans la volonté présidentielle de porter le montant global de l'APD à 0,55% du RNB d'ici 2022.

Ainsi, dans la LFI pour 2019, le budget de la mission s'élève à 3 098 M€ en CP, ce qui représente une hausse de 398 M€. Les AE de la mission connaîtront une hausse très significative, passant de 2 684 M€ à 4 519 M€, soit une hausse de 1 835 M€ (+68%),

²⁸ S'agissant de l'exécution, l'ouverture évoquée porte sur les AE uniquement, alors que la LPFP ne prévoit que des plafonds en CP : il n'y a donc pas de réelle contradiction entre la LPFP et cette ouverture en AE dont l'effet en CP, lissé sur 40 annuités, a vocation à être absorbé dans les plafonds de la LPFP pour les années ultérieures.

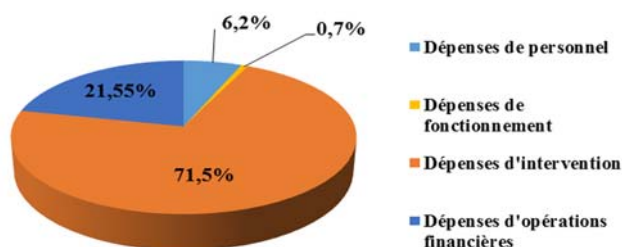
une grande partie de cette progression étant affectée à l'AFD pour ses dons-projets.

Au sein de ce montant de 398 M€ 270 M€ correspondent à la rebudgétisation de la part de taxe sur les transactions financières qui était affectée directement à l'AFD en 2017 à la suite d'un amendement voté par les députés lors de l'examen du PLF 2018. Le Gouvernement a en effet considéré qu'il était préférable de réintégrer ce montant au sein des programmes 110 et 209. En conséquence, la hausse n'est en réalité que de 128 millions d'euros, soit une hausse d'environ 4,7% par rapport aux crédits demandés en LFI pour 2018 (2 700 M€).

1.3.3 Les grandes composantes de la dépense

En 2018, les dépenses de la mission sont très majoritairement des dépenses d'intervention (71,5 %), suivi de dépenses d'opérations financières (21,6 %) et de dépenses de personnel (6,2 %). Les dépenses de fonctionnement sont relativement limitées (moins de 1 % de la dépense).

Graphique n° 6 : Exécution en 2018 des dépenses de la mission par titre (à périmètre constant, en CP)



Source : MEAE, Chorus présentation Cour.

1.3.3.1 Les emplois et les dépenses de personnel

Seul le programme 209 comporte une dépense en titre 2. Avec une masse salariale de 163,8 M€, le titre 2 représente 9,6 % des dépenses du programme (6,2 % de la mission). En 2018, les crédits ouverts en LFI ont été consommés à hauteur de 99 % (97,2 % par rapport aux crédits disponibles).

Tableau n° 3 : L'exécution des dépenses de titre 2 entre 2014 et 2018

Titre 2	Programme 209		
	M€	LFI	Exécution
2014	206,16	197,89	-8,28
2015	201,79	200,82	-0,97
2016	195,52	196,46	+0,93
2017	184,5	177,3	-3,9
2018	165,2	163,8	-0,85

Source : MEAE, Chorus présentation Cour.

La dotation en titre 2 prévue par la LFI continue de diminuer, même si, comme en 2017, un écart subsiste entre prévision et exécution. Pour mémoire, depuis l'introduction de la LOLF, le MEAE connaissait un déséquilibre récurrent des dotations du titre 2 par programme, la surdotation du programme 209 permettant d'effectuer 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 25,7 % en LFI (222,4 M€ en 2012 contre 165,2 M€ en 2018) qui s'explique, en partie, par cette surdotation.

Le pilotage de la masse salariale est effectué de manière globale au niveau du ministère et de fait déconnecté de la nomenclature par programme. Les conditions de programmation des emplois et de pilotage de la masse salariale sont analysées dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Action extérieure de l'État*, qui regroupe plus de 80 % des crédits de titre 2 gérés par le ministère.

Le plafond d'emplois de la mission en LFI s'établit à 1 625 ETPT prévus en 2018 contre 1 794 en 2017, soit une baisse de 169 ETPT. Cette évolution résulte de la diminution de 16 ETPT au titre du schéma d'emplois, d'une correction technique du plafond à hauteur de - 36 ETPT et de transferts et mesure de périmètre qui se sont traduits par une diminution de 117 ETPT.

Le plafond d'emploi LFI/LFR s'établit à 1595 ETPT. L'exécution, avec 1 586 ETPT, montre une diminution de 122 ETPT (1 708 ETPT en 2017), qui, bien qu'inférieure au nombre d'ETPT supprimés dans le plafond d'emploi, en est proche et laisse une exécution légèrement en-deçà du plafond fixé en 2018.

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

ETPT	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Plafond d'emploi	2 267	2 162	2 063	1 979	1 794	1 625
Exécution	2 104	2 002	1 924	1 889	1 708	1 586

Source : MEAE.

1.3.3.2 Les dépenses de fonctionnement

Tableau n° 5 : Les dépenses de fonctionnement en 2018 (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	5,7	32,8	10,5	37,0	16,1
2017	7,2	5,3	42,1	32,8	33,5	38,1
2018	4,2	4,6	7,5	7,1	11,7	19,1

Source : MEAE, DG Trésor, Chorus présentation Cour.

Pour le programme 110, on constate un écart entre les crédits ouverts en LFI et les dépenses exécutées (- 35 %). Cette sous-consommation est principalement due, comme lors de l'exercice précédent, à une consommation plus faible des crédits au titre des évaluations²⁹, ainsi qu'à une moindre rémunération de l'AFD liée en 2018 à une moindre consommation des Aides budgétaires globales (ABG) dont la mise en œuvre lui est confiée par l'État. Aucune ABG n'a en effet été payée via le programme 110 (sur 10 M€ inscrits en LFI 2018). L'intégralité des 60 M€ d'ABG 2018 ont été portés par la part de TTF affectée à l'AFD. A noter que cette sous-consommation n'a pas vocation à se reproduire à l'avenir,

²⁹ Évaluations préalables à la réalisation de projets et évaluations des opérations relevant de l'APD, qui pour mémoire ne fonctionnent pas en AE=CP. 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 sa réalisation...).

la LFI 2019 ayant supprimé cette affectation de taxe à l'AFD et l'ensemble des ABG étant à nouveau financées par le programme 110.

Enfin, des mesures d'économies ne pourraient avoir, selon la DG Trésor, qu'un effet mineur, les dépenses de fonctionnement ne représentant que 0,5 % des dépenses du programme.

Le programme 209 comporte assez peu de dépenses de fonctionnement, après retraitement. L'écart important avec 2017 s'explique par le fait qu'en 2017, la rémunération de l'AFD a été comptabilisée en T3 et non en T6 comme c'est le cas en 2018 et par des erreurs d'imputation.

Le MEAE indique qu'aucune économie n'a été possible sur les dépenses de fonctionnement du programme 209. Du fait du montant limité de ces dépenses, il ne présente aucune mesure structurelle sur le titre 3.

1.3.3.3 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	783,4	387,0	1 059,8	357,3	1 643,0	1 533,0	1 630	1 525,3

Source : MEAE, DG Trésor, Chorus présentation Cour.

Les dépenses d'intervention représentent près de 71,5 % de la mission. Les principaux postes de dépenses sont décrits en annexe n° 3.

Tableau n° 7 : Répartition des dépenses d'intervention sur le programme 209 entre 2014 et 2017 (en CP)

Programme 209 (M€) – hors réserve	Exéc. 2014	Exéc. 2015	Exéc. 2016	Exéc. 2017	LFI 2018	Exéc. 2018
Dépenses de guichet	640,4	598,1	703,8	742,4	849,9	796,4
Dépenses discrétionnaires	842,4	828,4	644,2	607,7	717,6	728,9
Total des dépenses d'intervention	1 482,8	1 426,4	1 348,0	1 350,1	1 533,0	1 525,3

Source : MEAE.

Sur le programme 209, les dépenses en AE sont en augmentation (1 630 M€ en 2018 contre 1 323,9 M€ en 2017 soit + 23%) principalement en raison de la hausse de la contribution française versée au FED

(+ 107,4 M€), des moyens dédiés au Fonds d'urgence humanitaire géré par le Centre de crise et de soutien du MEAE (+ 17,1 M€), la hausse des moyens dédiés à l'aide projet gérée par l'AFD (+ 80,4 M€ en AE uniquement). Le montant d'exécution des CP est par conséquent également en hausse (avec une augmentation de + 13 %). In fine, il existe un écart entre 2017 et 2018 de 101,2 M€ qui s'explique notamment par des erreurs d'imputation commises en 2017.

Dans son avis sur la programmation 2018 du programme 209, le CBCM constatait toutefois que, malgré l'importance des dépenses discrétionnaires (à l'exception du FED et du loyer de la Maison de la Francophonie), « *comme chaque année, le responsable de programme n'envisage aucune mesure d'économie sur ses crédits* » pour assurer le financement du programme.

Tableau n° 8 : Répartition des dépenses d'intervention sur le programme 110 entre 2015 et 2018 (en CP)

<i>Programme 110 (M€)</i>	Exéc. 2015	Exéc. 2016	Exéc. 2017	LFI 2018	Exéc. 2018
<i>Dépenses discrétionnaires</i>	55,3	28,1	17,5	30,95	13,13
<i>Dotations réglementées</i>	356,6	286,9	347,1	356,06	344,18
<i>Total des dépenses d'intervention</i>	411,8	315,0	364,6	387,01	357,31

Source : DG Trésor.

Concernant le programme 110, sur la période 2016-2018, la trajectoire des dépenses exécutées évolue en très forte hausse en AE (+ 152,3 %) et, dans une moindre mesure, en CP (+13,4 %).

En AE, cette forte hausse s'explique par la reconstitution triennale de fonds multilatéraux tous les trois ans. En 2018, elle a concerné :

- un engagement de 500 M€ correspondant à la prise en charge du coût de la bonification des taux d'intérêt du prêt accordé à l'Association internationale de développement (AID) mis en œuvre par l'AFD³⁰ ;
- des bonifications d'intérêt relatives aux prêts que l'AFD accorde aux États étrangers en raison de l'augmentation de l'activité de l'Agence au regard de l'annonce du président de

³⁰ Cette opération, initialement portée par le programme 853, a changé de support budgétaire en cours d'année 2018, en étant prise en charge par le programme 110.

la République (+82 M€) ainsi qu'au prêt accordé au Fonds international de développement agricole (FIDA, soit +27 M€) mis en œuvre par l'AFD ;

- la reconstitution en 2018 de plusieurs fonds multilatéraux tels que le Fonds pour l'environnement mondial (FEM, soit + 216,6 M€), le Fonds international de développement agricole (FIDA, soit +36 M€) et le Fonds multilatéral pour l'application du protocole de Montréal (FMPM, soit +34 M€).

En ce qui concerne les CP, la hausse des dépenses (+ 42,8 M€) résulte principalement de l'augmentation des bonifications d'intérêt des prêts de l'Agence française de développement (AFD) aux États étrangers, dans le cadre de l'augmentation de l'activité de l'Agence annoncée en 2015 (+4 Md€ en prêts entre 2015 et 2020).

Il convient de souligner la nouvelle diminution des ABG destinées prioritairement à l'Afrique subsaharienne (pas de CP en 2018 contre 5 M€ en 2017, 17,25 M€ en 2016, 20 M€ en 2015, 40 M€ en 2014, 64,5 M€ en 2013 et 85 M€ en 2012). La DG Trésor indique que cette baisse a toutefois fait l'objet d'une compensation sur les crédits issus du produit de la taxe sur les transactions financières (TTF) affectée directement au budget de l'Agence française de développement (AFD), soit 270 M€ en 2017. Dans ce cadre, 60 M€ d'ABG ont pu être payés à partir de ce canal.

Les économies ont porté en 2018 sur les bonifications des prêts aux États étrangers (22 M€ en CP contre 187,1 M€ en 2017 et 79,5 M€ en 2016), dont la progression devrait toutefois être plus significative sur la période, au vu de l'augmentation de l'activité de l'AFD décidée en 2015. L'exécution 2018 affiche une baisse en CP (- 29,7 M€ par rapport à la LFI).

Après une baisse globale de la mission entre 2014 et 2017, les engagements sont en hausse en 2018. **La rationalisation des dépenses d'intervention ne pourrait s'inscrire que dans le cadre d'une réflexion stratégique globale, à l'appui notamment d'une priorisation des engagements dans les dispositifs multilatéraux.**

1.3.3.4 Les dépenses d'opérations financières

Pour mémoire, un programme ponctuel 346 dédié à l'augmentation des fonds propres de l'AFD et rattaché à la mission *Aide publique au développement* avait été créé en 2016³¹. Cette opération a représenté une

³¹ Afin de mettre en œuvre l'annonce faite par le Président de la République en septembre 2016 d'augmenter de 4 Md€ des prêts aux États étrangers d'ici 2020, un accroissement des fonds propres de l'AFD était devenu nécessaire.

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

Les dépenses d'opérations financières classiquement portées par la mission relèvent du seul programme 110, à hauteur de 35,96 M € en AE et 567,3 M € en CP en 2018³².

Ces dépenses évoluent en fonction des reconstitutions et calendriers de paiement des fonds multilatéraux, 2018 constituant notamment l'année de reconstitution du Fonds mondial de lutte contre le VIH-Sida (FMSTP) qui aura lieu à Lyon en octobre 2019 et du Fonds vert climat fin 2019.

**Tableau n° 9 : Les dépenses d'opérations financières
en LFI et en exécution – programme 110**

M€	Exécution 2016		Exécution 2017		LFI 2018		Exécution 2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 7	46,0	570,4	1 813,2	562,1	50	567,3	35,96	567,3

Source : DG Trésor.

L'évolution à la baisse du programme 110 entre 2017 et 2018 est liée pour l'essentiel aux reconstitutions réalisées en 2017 des deux principaux fonds multilatéraux pour les autorisations d'engagement (AE) et aux engagements complémentaires de la France au titre de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM).

La baisse des AE (- 894,04 M€ soit - 41,5% % par rapport à 2017) s'explique principalement par le contre-coup de reconstitutions pluriannuelles de fonds multilatéraux intervenues en 2017. Celles-ci engendrent en effet des pics de consommation d'AE tous les trois ou quatre ans (2014 et 2017).

³² Pour 1 813,2 M€ en AE et 562,1 M€ en CP en 2017 ; 46,0 M€ en AE et 570,4 M€ en CP en 2016.

Les principaux postes de dépenses sont décrits en annexe n° 4.

1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

1.4.1 Une programmation difficilement soutenable sur le triennum 2018 -2020

Le gouvernement a annoncé en 2017 de nouveaux engagements en faveur du développement, suite à la décision du président de la République de porter l'APD à 0,55 % du RNB en 2022, première étape vers l'objectif de 0,7 %³³.

1.4.1.1 Des engagements très importants en terme de volume

Le gouvernement envisage une augmentation graduelle de l'APD totale française : 0,44 % en 2018 ; 0,44 % en 2019 ; 0,47 % en 2020 ; 0,51 % en 2021 ; puis 0,55 % en 2022. Cette décision revient à passer d'une APD totale française de 10,58 Md€ en 2018 à 14,27 Md€ en 2022, soit une augmentation de 3,68 Md€ et d'environ 35% en quatre ans.

Cette nouvelle trajectoire de la mission APD est reflétée dans le tableau ci-dessous, qui est transmis seulement à titre indicatif car, selon la direction du budget, la traduction budgétaire globale des annonces du CICID reste à établir dans le cadre de la loi de programmation APD, en cohérence avec la trajectoire LFPF : elle devra être considérée à l'échelle globale de la mission, avec des choix d'allocation dépendant des grandes orientations prioritaires (croissances comparées du bilatéral et du multilatéral d'une part, des prêts et des dons d'autre part) et des vecteurs de la croissance de l'effort d'APD, et en tenant compte de la dynamique des dépenses dites « non pilotables » comptabilisées en APD (réfugiés, écolage, PSR-UE, etc.).

Tableau n° 1 : Evolution des plafonds de crédits de paiements 2017-2020 selon la LFPF

En CP	LFI 2017	2018	2019	2020
Mission APD	2,58	2,68	2,81	3,10

Source : LFPF 2018-2022

³³ L'objectif de 0,7%, fixé en octobre 1970, a été atteint par la Suède en 1975, par le Royaume-Uni en 2013 et par l'Allemagne en 2016.

Par ailleurs, lors de la réunion ministérielle sur les finances climatiques à la COP24 de décembre 2018, une hausse des financements apportés par la France aux pays en développement en matière de lutte contre le changement climatique a été annoncée.

Les annonces portent sur une hausse des financements publics français pour le climat de 3 Mds€ par an en 2015 à 5 Mds€ par an en 2020, soit une hausse de 60% par rapport à 2014. Comme annoncé lors du *One Planet Summit* par le président de la République, la part consacrée à l'adaptation au changement climatique passera donc de 1 Md€ à 1,5 Md€ par an.

La France est pleinement engagée dans le processus de reconstitution de deux fonds en 2019 : le Fonds mondial de lutte contre le VIH-Sida (FMSTP) et le Fonds vert pour le climat. S'agissant du Fonds vert, pour mémoire, la France³⁴ est le quatrième contributeur du Fonds avec 1,035 Md\$ promis et 714 M€ effectivement versés au 31 juillet 2018³⁵.

Selon le MEAE, les plafonds de crédits de paiement fixés par la LPPF pour la période 2020-2022 ne permettront pas à la France de respecter l'ensemble des engagements du CICID de février 2018 et notamment celui de consacrer 0,55% de son RNB à l'APD en 2022. Selon le ministère, si la France souhaite tenir ses engagements, il faudra amender la LPPF et/ou insérer une programmation budgétaire cohérente avec les objectifs politiques dans la LOP-DSI en cours d'élaboration.

1.4.1.2 Des engagements en terme d'allocations des moyens

Lors de sa réunion du 8 février 2018, le CICID a décliné plus précisément les priorités thématiques³⁶ et géographiques de la politique d'APD.

De nombreuses décisions auront des implications budgétaires significatives à court et moyen terme, notamment :

- le doublement des montants alloués à la facilité d'atténuation des vulnérabilités, pour atteindre 200 M€ par an d'ici 2020 ;

³⁴ Hors contribution de la Ville de Paris (cf. *infra* partie 2).

³⁵ 7^{ème} rapport du Fonds vert à la COP du 17 septembre 2018.

³⁶ Cf. Relevé de conclusions de la réunion du CICID du 8 février 2018. Les cinq priorités, non hiérarchisées, sont : les crises, l'éducation, le climat, l'égalité femmes/hommes et la santé.

- l'augmentation des financements destinés à l'action d'urgence humanitaire qui sera portée à 500 M€ en 2022 ;
- la hausse de la contribution au Partenariat mondial pour l'éducation à hauteur de 200 M€ sur 3 ans ;
- l'augmentation à 10 M€ par an des contributions à l'UNESCO
- l'augmentation des projets en faveur de la biodiversité au-delà de 300 M€ par an ;
- l'accroissement des moyens de l'AFD pour l'aide bilatérale et les dons projets, y compris au moins 1 Md€ d'AE dès 2019, dans le cadre d'un effort qui sera soutenu sur le quinquennat.
- le doublement des fonds transitant par les ONG entre 2017 et 2022;
- l'augmentation des contributions volontaires et notamment le doublement des contributions à ONU /femmes et FNUAP ;
- le doublement des fonds destinés au soutien de l'action extérieure des collectivités territoriales d'ici 2022.

Le CICID a par ailleurs acté que les deux tiers de la hausse moyenne cumulée des AE de la mission budgétaire APD d'ici à 2022 contribueront à la composante bilatérale de l'APD, afin d'opérer un rééquilibrage avec les engagements multilatéraux.

De même, la priorité donnée aux enjeux de l'action humanitaire se traduira par un budget de 500 M€ à la fin de la période, avec le doublement de la facilité vulnérabilité (financement par la TTF affectée à l'AFD) pour atteindre 200 M€ en 2020.

Une nouvelle loi d'orientation et de programmation de l'APD aura à préciser la nouvelle trajectoire budgétaire.

Selon la Direction du Budget, l'effort budgétaire prévu par la LPFP permet de sécuriser l'essentiel des engagements du CICID du 8 février 2018, avec, en particulier, l'abondement dès 2019 d'un milliard d'euros d'autorisations d'engagement pour les dons projets mis en œuvre par l'AFD. La trajectoire LPFP doit ainsi permettre d'atteindre la cible de 0,55% du revenu national brut (RNB) en 2022, en comptabilisant l'annulation de dette soudanaise, conformément à ce que fixe le CICID. L'atteinte de cette cible demeure toutefois conditionnée à la confirmation des hypothèses partagées en interministériel sur l'APD non pilotable.

Dans les années à venir, la principale incertitude faisant courir un risque d'insoutenabilité sur le P209 est celle relative aux engagements

confiés à l'AFD, qui représentent au 1^{er} janvier 2019 plus de 1 068 M€ de restes à payer.

S'agissant de l'AFD, le CBCM du MEAE précise suivre attentivement le travail en cours de redéfinition de la relation contractuelle entre la DGM et l'agence, qui vise en particulier à renforcer le pilotage du MEAE sur les projets confiés à l'AFD et à construire des modalités de suivi budgétaire et de rémunération de l'AFD plus précises.

Ces risques majeurs rendent urgent le renforcement du pilotage effectif de l'AFD par la DGM du MEAE.

A ce stade, la Cour ne peut que constater les risques qui vont peser, au cours des prochains exercices, sur la soutenabilité de la mission. En conséquence, une stratégie globale de l'APD devrait être soumise au président de la République lors de la première réunion du nouveau conseil de développement, afin de pouvoir établir des prévisions plus étayées des futurs engagements de la France et effectuer un réexamen systématique des contributions antérieurement décidées lorsque leur renouvellement est envisagé.

1.4.1.3 Des engagements en terme de redevabilité

S'agissant des modalités de pilotage, d'évaluation et de vérification de l'utilisation des moyens dédiés à l'APD, le Premier ministre a annoncé en 2018 un pilotage rénové des priorités fixées à la politique de développement.

Il est notamment prévu une tenue régulière des réunions du CICID, la consultation régulière des acteurs publics et privés participant à cette politique et la tenue au moins une fois par an du conseil d'orientation stratégique (COS) de l'AFD.

Par ailleurs, il a été annoncé qu'un accent particulier serait mis sur une conduite plus efficace et plus transparente de l'évaluation régulière de la mise en œuvre des moyens de la politique d'APD.

Ainsi, un « conseil du développement » présidé par le président de la République pourra être réuni de façon *ad hoc* pour prendre les décisions stratégiques nécessaires au respect des objectifs de la politique d'APD. Enfin, il est prévu de créer un « observatoire des coûts de l'APD », mais celui-ci n'a pas encore vu le jour en janvier 2019.

La Cour prend acte des nouvelles modalités de pilotage prévues par le CICID du 8 février 2018.

La cible de 0,55% vise un volume de dépenses et peut créer une incitation à rechercher des décaissements ou des engagements, au détriment de la recherche d'efficacité. En conséquence, il conviendra d'être particulièrement vigilant au cours des prochaines années sur l'évaluation et la transparence de cette politique publique.

1.4.2 Des demandes de reports et des restes à payer significatifs

• **Sur le programme 110**, une demande de reports sur l'exercice 2019 a été faite à hauteur de 60,73 M€ en AE et 63,65 M€ en CP. Il s'agit principalement, une nouvelle fois, du report du traitement de la dette de la Somalie (63,4 M€ en AE et CP), opération non réalisée en 2018 du fait de la situation politique du pays.

Le montant des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2018 communiqués par la direction du budget (DB) s'élèvent à 6,51 Mds €. Les restes à payer s'élèvent quant à eux à 5,9 Mds€³⁷.

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'avance. 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 débiter bien après l'engagement des AE accordées à l'AFD pour octroyer ses projets qui s'étalent sur une très longue période. Par conséquent, l'existence de restes à payer importants ne reflète pas tant une difficulté à maîtriser les dépenses que la nature pluriannuelle de certains dispositifs qui financent des engagements sur le long terme.

• **Pour le programme 209**, le montant des reports demandés s'élève à 1,2 M€ en AE et 3,2 M€ en CP. Le montant en AE affecté et non engagé s'élève à 5,4 M€. Il s'explique principalement par l'abrogation de l'instrument des Fonds de solidarité prioritaire (FSP), remplacé par les Fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI). Ainsi, des projets qui étaient prévus n'ont pas pu être engagés à temps avant l'extinction de l'instrument FSP.

³⁷ Dont 2,9 Mds€ pour les bonifications de prêts aux États étrangers, 1,6 Md€ pour les engagements multilatéraux et 1,1 Md€ pour le traitement de la dette.

Les restes à payer sur le P209 s'élèvent au 1^{er} janvier 2019 à 1,074 Mds€, dont 1,068 Md€ correspondent aux engagements confiés à l'AFD, comme vu *supra*.

Au-delà de la question des reports et des restes à payer, la difficulté à maîtriser la dépense à partir d'une approche rationalisée des différentes contributions (par secteur, par type d'organisation ou par géographie) reste une fragilité de cette mission.

2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME

2.1 Programme n°209

Sans objet

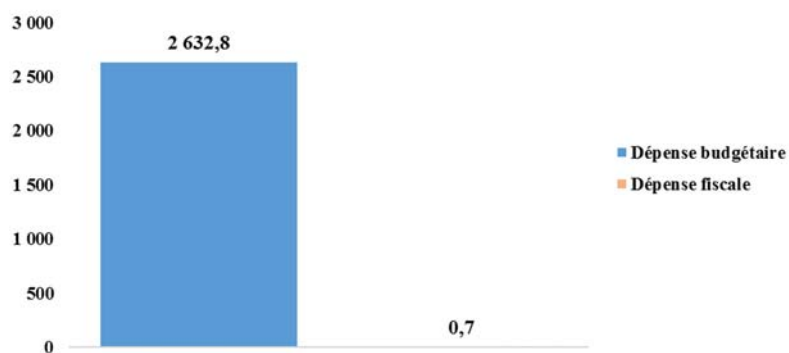
2.2 Programme n°110

Sans objet

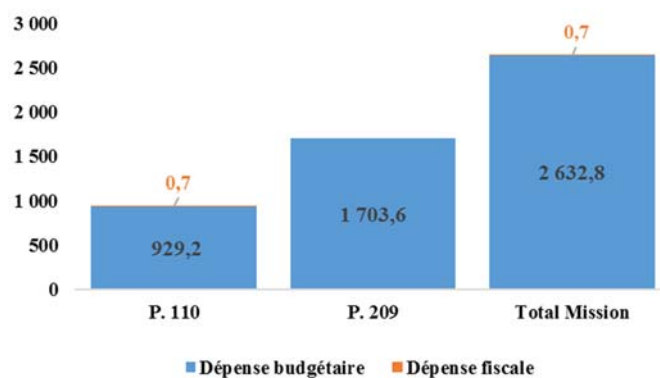
3 AUTRES ELEMENTS EN VUE DE L'EVALUATION BUDGETAIRE D'ENSEMBLE

3.1 Les dépenses fiscales

Graphique n° 7 : Dépenses budgétaires et fiscales de la mission (M€)



Graphique n° 8 : Dépenses budgétaires et fiscales par programme (Ms €)



La mission comporte une seule dépense fiscale³⁸ dont le coût budgétaire est imputé au programme 110 (Art. 125 A du CGI) et est estimé à 0,684 M€ en 2016 (soit, par arrondi, 1 M€ dans le tome II des Voies et moyens du PLF 2017), montant reconduit pour les années 2017 et 2018. 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 chiffrer³⁹, 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'APD 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.

Lors du précédent examen budgétaire, la DG Trésor avait indiqué qu'un échange avait été engagé avec la DGFIP pour examiner comment une comptabilisation ou une estimation pourrait être réalisée. En 2018, la DG Trésor indique que cela nécessiterait de « flécher » le type d'organismes financés sur la déclaration fiscale de chaque contribuable, afin que la DGFIP puisse ensuite opérer des retraitements de données et déterminer le montant des dépenses fiscales liées à l'APD.

3.2 Les opérateurs et les taxes affectées

En 2018, les subventions et rémunérations destinées aux « opérateurs⁴⁰ » se sont élevées à 78,1 M€ en AE=CP : subvention à

³⁸ Prélèvement libératoire à taux réduit sur les produits de placement à revenus fixes dans le cadre d'un mécanisme d'épargne solidaire.

³⁹ 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.

⁴⁰ Ce ne sont pas des opérateurs au sens de la LOLF.

Expertise France (26,3 M€), Canal France International (7,4 M€) et France Volontaires (10 M€), et rémunération de l'AFD (34,4 M€).

L'AFD n'est pas considérée juridiquement comme un opérateur de l'État, car son financement n'est pas assuré en majorité par ce dernier. La Cour renvoie donc aux observations et recommandations qu'elle a formulées dans son rapport public annuel publié en février 2019 sur le groupe AFD et la société de promotion et de participation pour la coopération économique (PROPARCO).

Il convient de noter que la LFI 2019 précise qu'une partie de la taxe sur les transactions financières (TTF), aujourd'hui affectée directement à l'AFD, sera intégrée en 2019 dans la mission budgétaire APD, afin de mettre un terme au décalage entre engagements et décaissements qui génèrerait une importante trésorerie inutilisée et jusque-là non-comptabilisée en APD.

S'agissant d'Expertise France, le MEAE a versé en 2018 3,1 M€, auxquels s'ajoute une subvention d'équilibre pour un montant de 600 000 € qui était budgétisée, ainsi qu'un montant additionnel d'1 M€ non budgétisé et redéployé en début d'année à partir de la brique *aide-projet*. Le ministère de l'Économie et des Finances (MEF) a versé sa quote-part de 0,4 M€ de cette subvention à Expertise France.

Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 8 février 2018 a acté le rapprochement d'Expertise France au sein du groupe AFD à compter de mi-2019 et la nécessité d'un soutien renouvelé à l'opérateur de la part de l'État, pour que l'établissement puisse répondre à deux exigences :

- réaliser sa mission de service public, ce qui implique qu'il se positionne sur des projets jugés stratégiques par les administrations, mais souvent insuffisamment rentables pour couvrir les frais de fonctionnement ;
- faire face aux coûts qu'impliquent les chantiers de transformation en cours, et notamment le rapprochement avec l'AFD. Si cette dernière opération permettra à terme de réaliser des économies d'échelle, elle induit dans l'immédiat des coûts de transformation qu'il faut prendre en compte.

C'est pourquoi un effort supplémentaire des tutelles, dégressif, a été jugé nécessaire. Il a donc été proposé de porter la contribution de la DG Trésor à l'opérateur à 5,85 M€ en 2019.

La contribution supplémentaire correspond à une nouvelle subvention de transformation dégressive. Ce soutien, associé à celui du

MEAE, est jugé nécessaire au regard des défis auxquels est confronté l'établissement.

Les éventuels coûts additionnels et/ou les difficultés afférentes à ce rapprochement seront abordés lors du prochain exercice.

3.3 Les fonds sans personnalité juridique

Le Fonds de solidarité pour le développement (FSD) est le seul fonds sans personnalité juridique dans le périmètre de la mission *Aide publique au développement*⁴¹, qui reçoit des crédits de la mission, et dont l'activité est d'une nature similaire à celle de la mission.

Le FSD est doté de 738 M€ alimenté par une partie de la taxe sur les billets d'avion (TSBA), pour 210 M€ et d'une partie de la taxe sur les transactions financières (TTF) pour 528 M€. **Ces financements extrabudgétaires représentent près d'un quart de l'ensemble des moyens de l'APD**, soit 78% du programme 110 (LFI 2018 : 961 M€) et plus de 50 % du programme 209 hors titre 2.

Il permet de financer principalement les fonds verticaux dans les domaines de la santé (en 2018 : 385 M€ au FMSTP, 90 M€ à Unitaïd et 73 M€ à IFFIM) et du climat (160 M€ au Fonds Vert).

Les dépenses liées au FSD depuis sa création en 2006 s'élèvent à plus de 3,7 Mds€

La LFI 2019 a maintenu le niveau 2017 des crédits issus des financements innovants affectés au FSD à 738 M€

Le détail des ressources et emplois du FSD figure en annexe n°5.

⁴¹ Un certain nombre d'autres « fonds » existent (FASEP, FEXTE, FFEM par exemple), correspondant à des dispositifs budgétaires. Toutefois, leur gestion financière est déléguée à un opérateur qui isole ces opérations dans ses propres comptes. Les problématiques sont alors liées au suivi de la consommation des crédits par les opérateurs, qui n'est pas retracée précisément dans le budget de la mission (consommation intégrale au moment de la délégation des crédits).

Le Fonds de solidarité pour le développement (FSD)

Créé en 2006⁴², le FSD est géré par un comité de pilotage interministériel composé du MEAE et du ministère de l'économie et des finances (représenté par la DG Trésor et la direction du budget). L'AFD assure quant à elle le suivi de caisse du fonds pour le compte de l'État⁴³.

Aux termes du décret n° 2016-1684 du 5 décembre 2016 (cf. *infra*), les recettes du fonds doivent être utilisées principalement pour des dépenses multilatérales dans les domaines de la santé, du climat et de l'environnement (des dépenses bilatérales étant possibles mais à titre subsidiaire).

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). La DG Trésor indiquait que ces transferts avaient été effectués à titre exceptionnel. Toutefois, en 2017, les crédits d'ABG annulés sur le programme 110 (14 M€) ont été en partie compensés par le FSD à hauteur de 45 M€

En 2018, les dépenses du FSD seront, à l'instar des années précédentes, consacrées prioritairement aux enjeux de santé et à la lutte contre le changement climatique. Leur répartition prévisionnelle a été présentée dans le document de politique transversale relatif à l'APD.

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, ont abouti à une modification, en décembre 2016, du décret sur le Fonds. Cette modification réglementaire intègre désormais une liste des organismes bénéficiaires du fonds⁴⁴. Elle a permis notamment de transférer l'intégralité du paiement de l'IFFIm au FSD à partir de 2017 (68 M€)⁴⁵.

⁴² Création par la LFR n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 pour recevoir le produit de la TSBA, afin de contribuer au financement des pays en développement et de tendre à réaliser les objectifs de développement durable. Une part du produit de la TTF est également affectée au FSD depuis la LFR n° 2012-354 du 14 mars 2012.

⁴³ En application du décret n° 2013-1214 du 23 décembre 2013 portant modification du décret n° 2006-1139 du 12 septembre 2006, l'AFD gère le FSD et effectue les versements sous la supervision et les instructions du comité de pilotage interministériel.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ La liste des bénéficiaires des dépenses du FSD est annexée au décret.

Depuis décembre 2013, le FSD peut financer, en plus d'UNITAID, de l'IFFIm et du FMSTP, les actions en faveur des bénéficiaires suivants : le Fonds vert pour le climat, l'Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation (GAVI), le fonds fiduciaire de l'Initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural de la Banque africaine de développement et l'Initiative solidarité Santé Sahel de l'AFD.

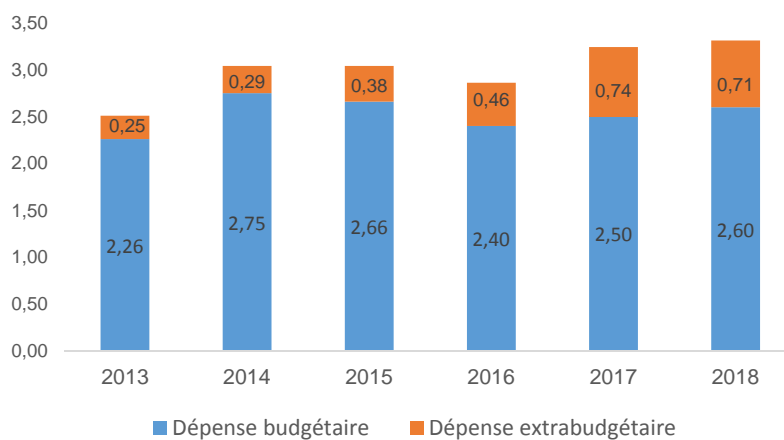
Le PAP 2019 précise qu'outre les efforts d'une transparence accrue (rebudgétisation partielle et intégration dans le périmètre des indicateurs de performance), le FSD devra être recentré sur les grandes contributions au fonds multilatéraux, notamment pour la santé.

La position de la Cour et des deux ministères concernés sur la question des crédits extrabudgétaires a été abordé dans la partie 1.2.6 de cette note.

3.4 L'évolution de la dépense totale (budgétaire, fiscale, extrabudgétaire) sur moyenne période (5 ans au moins)

Graphique n° 9 : Dépense budgétaire, extrabudgétaire et fiscale 2013-2018 (Mds €)

Les dépenses fiscales n'apparaissent pas sur le graphique car leur montant est de 0,001 Mds €(montant arrondi comme vu *supra*).



Cette liste a été élargie en décembre 2016 par d'autres organismes intervenant dans les domaines de la santé et du climat comme le Fonds pour les pays les moins avancés (*Least Developed Countries Fund*) ou le Partenariat mondial pour l'éducation (PME).

3.5 L'analyse de la performance

3.5.1 Présentation de la maquette 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 lors des réunions du CICID. 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 l'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. Toutefois, sa marge de manœuvre lors de ces renégociations est étroite et parfois limitée par les objectifs fixés par le gouvernement.

Programme 209

La maquette du programme 209 a beaucoup évolué au cours des dernières dix années pour s'adapter à l'évolution de la politique française de développement. Toutefois, elle a peu évolué en 2017, en dépit de la tenue d'un CICID en 2016, car le ministère était en attente d'évolutions substantielles de la politique d'APD de la part du nouveau gouvernement.

Au PLF 2018, les modifications de la maquette ont été limitées :

- l'objectif 3 sous indicateur 3.1.1 « *Taux de projets associant des ONG françaises à des partenaires étrangers non gouvernementaux* » a été modifié en « *Part de l'APD bilatérale française transitant par la société civile* » ;

- pour les sous indicateurs 1.1.2 et 3.2.1, « *pays pauvres prioritaires* » est remplacé par « *pays prioritaires* » utilisée à compter de l'année 2017.

En revanche, la maquette du programme 209 a été totalement repensée au PLF 2019, pour prendre en compte les décisions du CICID du 8 février 2018 et les nouvelles priorités gouvernementales de l'APD.

Ainsi, les quatre nouveaux objectifs choisis sont « *la mise en œuvre des ODD⁴⁶, en renforçant la composante bilatérale, en concentrant l'aide sur les pays prioritaires* », « *renforcer les partenariats* », « *faire valoir les priorités de la France dans l'aide publique acheminée par les canaux européens* » et « *contrôler l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de l'aide* ».

3.5.2 Évolutions des indicateurs de performance

Programme 110

Les objectifs et indicateurs du programme 110 ont peu évolué depuis 2011. L'objectif « *Participer au rétablissement de la stabilité macroéconomique et à la création des conditions de la croissance des pays en développement* » a été supprimé en 2013, avec l'indicateur qui lui était consacré. Les autres indicateurs et sous-indicateurs sont stables depuis 2013.

Programme 209

Depuis 2011, la maquette de performance du programme 209 a subi une réduction significative du nombre d'indicateurs et de sous-indicateurs⁴⁷.

En effet, seuls deux sous-indicateurs de la maquette de 2011 étaient encore présents dans la maquette 2017, l'un relatif à la qualité des projets conduits par l'AFD et l'autre concernant les projets associant des ONG françaises à des partenaires étrangers non gouvernementaux. Comme indiqué supra, ce dernier a été remplacé au PLF 2018 par la part de l'APD

⁴⁶ Objectifs du développement durable.

⁴⁷ Ainsi, depuis 2011, douze indicateurs ont été abandonnés (parfois sans justification dans les RAP et PAP), onze nouveaux indicateurs ont été créés, et huit indicateurs sont stables sur cette période. Certains indicateurs ou sous-indicateurs étaient peu lisibles ou manquaient de cohérence. Les indicateurs sur l'évaluation de la performance des opérateurs, qui consistait « *Evaluer la performance de l'opérateur par rapport aux engagements des COM ou des COP* », a été abandonné en 2015, à la demande de la direction du budget. De fait, les résultats obtenus en 2014 étaient remarquables et même difficilement perfectibles : la performance de l'AFD était estimée à 99%, celle de France expertise internationale (devenu Expertise France) à 95%. Il a été alors jugé plus pertinent de créer de nouveaux instruments permettant au MEAE de renforcer l'exercice de la tutelle sur ses opérateurs.

transitant par la société civile dans l'APD totale, indicateur jugé plus pertinent.

Les modifications des indicateurs du programme 209 ont principalement été motivées par l'amélioration de la lisibilité de l'action du MEAE et l'intégration de nouvelles priorités (évolutions du FED, introduction des objectifs de développement durable, décisions du CICID) ou encore la prise en compte des recommandations suite aux évaluations de la Cour des comptes (contribution de la France au FMSTP ou au FED).

Toutefois, certains indicateurs restaient en 2018 assez peu pertinents :

Ainsi, s'agissant de la performance de la lutte contre le VIH –sida et autres pandémies, qui se concrétise par une contribution très importante de la France au Fonds mondial de lutte contre le VIH sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP), le sous-indicateur 212 « *Nombre d'infections évitées* » présente au moins deux faiblesses. Tout d'abord sa lisibilité est faible : il s'agit en effet « *du nb d'infections évitées tel que calculé par l'indicateur de performance clé du Fonds mondial / quotepart de la France dans le financement du Fonds mondial pour le triennum en cours* ».

D'autre part, les résultats de cet indicateur étant fourni par le Fonds mondial lui-même, ils peuvent être sujets à caution. Le MEAE convient du fait qu'« *il est difficile d'évaluer notre action avec ce type d'indicateur au caractère relativement imprécis, et il serait sans doute utile de réfléchir à la définition de meilleurs critères d'appréciation des résultats* ».

De même, la validité des résultats des indicateurs concernant la performance de l'AFD est discutable lorsque la source des données est l'AFD elle-même, sans l'avis des tutelles, comme pour le sous-indicateur 113 « *Part des projets de l'AFD ayant fait l'objet d'un rapport d'achèvement dans les 12 mois, bénéficiant d'une notation qualité au moins satisfaisante* ». Le taux atteint 85% en 2017 et 2018, en légère baisse depuis 2015 (89%). Les résultats obtenus relèvent d'une autoévaluation, qui peut, dans certains cas, s'apparenter à un *satisfecit*.

Enfin, les résultats des sous-indicateurs concernant le FED sont fournis par la Commission européenne, selon un mode de calcul qui n'est pas indiqué dans les PAP, qui précisent seulement : « *la Commission ne communique pas de chiffres quant à la ventilation prévisionnelle de ses engagements par secteurs et par pays* ». Dès lors, les résultats obtenus sont des estimations faites soit par le MEAE, soit par la direction du budget, mais sont approximatifs.

Les évolutions des indicateurs au PLF 2019

Un seul des sous-indicateurs actifs en 2018 sera conservé au PAP 2019⁴⁸. Les nouveaux indicateurs portent sur la part des engagements multilatéraux et bilatéraux de la France, sur l'adéquation entre les engagements européens qui transitent via le FED et les priorités sectorielles de la France (éducation, santé, égalité femmes/hommes, sortie de crise/stabilité internationale). Une attention particulière est portée à l'AFD, avec trois nouveaux indicateurs, et d'une manière plus générale sur les frais de gestion de l'APD.

Ces indicateurs sont susceptibles d'évoluer à nouveau en 2020, après le vote de la nouvelle loi d'orientation et de programmation sur l'aide publique au développement (LOP-DSI), qui devrait être présentée au Parlement avant l'été 2019.

Compte tenu des montants en jeu, ainsi que des exigences en termes de redevabilité et d'évaluation, il est impératif qu'une évaluation et une analyse de l'usage des crédits et de l'impact des actions qu'ils financent soient régulièrement produites et rendues publiques à l'occasion des documents budgétaires.

3.5.3 Analyse des résultats obtenus

Programme 110

Les résultats de l'indicateur 1 « *Part des ressources subventionnées des banques multilatérales de développement et des fonds multilatéraux qui sont affectés aux zones géographiques prioritaires* » sont en hausse continue, avec une progression de 55 % en 2014 à 68% en 2018 pour l'Afrique sub-saharienne et de 60% en 2014 à 70% en 2018 pour les pays les moins avancés.

La détermination de cibles pour cet indicateur tient compte du fait que son évolution est déterminée par les décisions stratégiques de différentes institutions auxquelles la France contribue en tant que l'un des principaux actionnaires, mais qu'elle ne maîtrise pas totalement. Le niveau atteint doit être suffisamment important pour illustrer les priorités de la France. Mais l'objectif n'est pas une croissance au-delà de cette cible, car la politique de coopération va au-delà de l'Afrique subsaharienne et des pays les moins avancés.

⁴⁸ Il s'agit du sous-indicateur 3.1 « *Part des engagements du FED dans les pays prioritaires de la France* ». Cf. PAP 2019.

Par ailleurs, dans le cadre de l'objectif « *Assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement* » l'indicateur 2.1 « *Montant d'aide au développement apportée par l'Agence française de développement (AFD) sous forme de prêt par euro de subvention de l'État* » vise à apprécier l'effet de levier de l'AFD dans son activité de prêt aux pays en développement.

Il mesure en effet le rapport entre le volume total de prêts concessionnels octroyés par l'AFD une année donnée et l'effort financier correspondant, consenti sous forme de bonifications de taux d'intérêt (crédits du programme 110) et de mise à disposition par l'État de la Ressource à condition spéciale (RCS) du programme 853 « *Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers* ».

Pour 2018, la prévision actualisée d'effet de levier est de 12,4. Pour les années 2019 et 2020 (effet de levier de 7 chaque année), la prévision part de l'hypothèse d'une remontée des taux d'intérêt.

Cet indicateur est très technique, et peu lisible pour un non spécialiste des instruments financiers de l'APD, et *a fortiori* pour le contribuable, les résultats devant être analysés en fonction de la baisse annuelle ou de la hausse des taux d'intérêt.

Enfin, les résultats de l'indicateur « *Capacité de l'AFD et de la Banque mondiale à mener avec succès des projets compatibles avec la réalisation de leurs objectifs de développement* » sont très positifs (85% des projets menés par l'AFD sont jugés satisfaisants en 2018 ; 75% pour ce qui relève des projets de la Banque Mondiale). Toutefois, la source de ces données étant l'AFD et la Banque Mondiale, ils peuvent être sujets à caution.

Programme 209

L'analyse des résultats des indicateurs de performance du programme 209 sur série longue présente peu d'intérêt, ces indicateurs et sous-indicateurs n'ayant cessé d'évoluer depuis 2009.

Par ailleurs, du fait du changement de maquette au PLF 2019, tous les sous-indicateurs ont été supprimés, hormis « *L'engagement du FED dans les pays prioritaires* ». Une analyse des résultats présente donc peu d'intérêt.

3.5.4 La traduction budgétaire de la démarche de performance et les autres dispositifs de performance

Le MEAE indique, comme en 2017, que le dispositif de suivi de la performance constitue aujourd'hui un outil d'aide à la décision et permet notamment de mettre en perspective la gestion budgétaire au sein d'un cadre stratégique plus large.

Le MEAE rappelle qu'il met en oeuvre un programme d'évaluations stratégiques couvrant la refonte de stratégies sectorielle ou géographique, la performance d'instruments financiers de l'aide, la redevabilité d'un engagement international, la reconstitution d'une contribution française à une organisation internationale ou à un fonds multi-bailleurs. La DGM du MEAE a ainsi évalué les contributions françaises à 12 fonds multi bailleurs crise-post crise (2018) ; le processus de programmation conjointe de la coopération au développement de l'UE (2017), la contribution française l'Organisation internationale de la Francophonie (2016).

Le MEAE est par ailleurs associé aux évaluations commanditées par la DGT en amont de la reconstitution de dotations (exemples en 2018 : évaluation de la dotation de la France au Fonds pour l'Environnement Mondial ; évaluation rétrospective de la dotation de la France à l'Association internationale de développement). D'autre part, la programmation conjointe des évaluations (MEAE-DGT-AFD) a été renforcée et fait l'objet d'échanges désormais réguliers avec les membres de l'Observatoire de la Politique de développement et de Solidarité Internationale.

Dans ce cadre, l'utilisation des objectifs et indicateurs LOLF contribue plus à l'information du respect de certains objectifs politiques de l'APD, qu'à la budgétisation qui reste déterminée par un compromis entre les besoins exprimés par les postes et les services centraux et les priorités stratégiques de la France (programme 209), ainsi que par le résultat des négociations politiques et diplomatiques internationales (programme 110).

La performance de la politique française d'aide au développement est mesurée par les objectifs fixés dans le cadre du CICID⁴⁹, notamment à l'AFD dans son contrat d'objectifs et de moyens (COM).

⁴⁹ Ainsi, le CICID du 8 février 2018 a fixé de nouvelles cibles de priorités géographiques. Les indicateurs sont les suivants : concentrer 50 % de l'effort financier de l'Etat en subventions et les 2/3 des subventions mises en oeuvre par l'AFD aux 19 pays les moins avancés prioritaires ; concentrer 75 % de l'effort financier de l'Etat en subventions et prêts (hors annulations de dette) et au moins 85 % de celui de l'AFD à la zone Afrique et Méditerranée.

La recherche d'efficience doit également être déclinée dans chacun des supports de programmation stratégiques - documents budgétaires mais aussi contrats avec les opérateurs et stratégies sectorielles - et surtout être davantage mise en œuvre, avec une véritable priorisation géographique et sectorielle de l'APD française.

Par ailleurs, toujours dans le cadre de la dernière réunion du CICID, le gouvernement a annoncé la mise en œuvre d'une « *politique ambitieuse d'évaluation de l'aide au développement, avec pour objectif une redevabilité accrue sur les résultats des projets et la prise en compte des enseignements tirés des évaluations dans les nouveaux projets* », avec notamment la création d'un observatoire des coûts de l'aide. Toutefois, en janvier 2019, la direction du budget et le MEAE indiquaient que cet observatoire des coûts de l'APD n'avait pas encore été créé.

Deux rapports parlementaires⁵⁰ ont souligné en 2017 et 2018 la nécessité d'un dispositif d'évaluation plus performant sur l'efficience de l'APD française, qui reste encore peu lisible, du fait de la complexité des instruments financiers, de la multiplicité des acteurs impliqués, et également du poids de l'extrabudgétaire dans les financements.

Les évaluations des contributions relevant de la mission doivent être systématisées et prises 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.

3.5.5 Les moyens humains dédiés à la performance

Pour le programme 110, la direction générale du Trésor (DGT) évalue à 15 jours/hommes par an les moyens humains consacrés au dispositif de performance (rédaction d'un PAP ou d'un RAP), auxquels s'ajoutent des travaux de retraitement de données en provenance de l'AFD ou des banques multilatérales.

⁵⁰ Cf. Rapport du député Hervé Berville, sur « *la modernisation de la politique partenariale de développement* », septembre 2018 et rapport d'information de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur « *les acteurs bilatéraux et multilatéraux de l'aide au développement* », 21 février 2017.

**Annexe n° 1 : Liste des publications récentes de la Cour
des comptes en lien avec les politiques publiques
concernées par la NEB**

La taxe sur les billets d'avion et l'utilisation de ses recettes (Rapport 58-2 n°59690), réalisé à la demande du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, 2010.

Les contributions internationales de la France 2007-2014, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, octobre 2015.

Référé S2018-0016 sur la contribution de la France au Fonds européen de développement (FED), 18 janvier 2018, exercices 2008-2016.

Rapport Public Annuel (RPA), chapitre sur le groupe AFD.

Annexe n° 2 : Exécution 2018 de la mission**1. Exécution générale de la mission**

<i>En M€</i>		Programme 110		Programme 209		Total Mission	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI		840,5	961,4	1 843,4	1 739,1	2 683,9	2 700,5
LFR	Ouverture	423,8	-4	-30,2	-26,7	393,6	-30,7
	Annulations						
Total des mouvements de crédits dont :		60,1	60,1	-1,6	-0,6	58,5	59,5
<i>Reports (hors FDC et ADP)</i>		60,7	60,7	1,4	2,4	62,1	63,1
<i>Virements</i>	Ouverture						
	Annulations			-3	-3	-3	-3
<i>Transferts</i>	Ouverture						
	Annulations	-0,6	-0,6			-0,6	-0,6
Fonds de concours et attributions de produits (incl. reports)		0	0	0,9	1	0,9	1
Total des crédits ouverts		1 324,4	1 017,5	1 812,5	1 712,8	3 136,9	2 730,3
Mise en réserve		85,9	89,5	51,2	48	137,1	137,5
<i>Gel initial</i>		25,2	28,8	51,2	48	76,4	76,8
<i>Surgels</i>		0	0	0	0	0	0
<i>Gel des reports</i>		60,7	60,7	0	0	60,7	60,7
Total des crédits disponibles		1 238,5	928	1 761,3	1 664,8	2 999,8	2 592,8
<i>Annulation de la réserve</i>		0	85,5	0	0	0	85,5
<i>Dégel de crédits</i>		85,9	4	14,4	14,7	100,3	18,7
Total des crédits disponibles en fin de gestion*		1 164,4	1 017,5	1 847,3	1 746,1	3 011,7	2 763,6
Crédits consommés		1 100	929,2	1 801,3	1 703,6	2 901,3	2 632,8

Source : MEAE, DG Trésor, Chorus présentation Cour. * Après retrait de 160 M€ en AE relatifs à des retraits d'engagements juridiques budgétaires sur le programme 110 et de 1 M€ sur le programme 209.

2. Exécution par titre

M€	Programme 110		Programme 209		Total Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2	-	-	163,8	163,8	163,8	163,8
Titre 3	4,2	4,6	7,5	14,5	11,7	19,1
Titre 6	1 059,8	357,3	1 630	1 525,3	2 689,8	1 882,6
Titre 7	36	567,3	-	-	36	567,3
Total	1 100	929,2	1 801,3	1 703,6	2 901,3	2 632,8

Source : MEAE, DG Trésor, Chorus présentation Cour (rémunération AFD sur T3 : 23,6 M€ en AE et CP rebasculée à compter de 2018 sur du T6).

3. Exécution par action et sous-action⁵¹

Programme 110 :

Actions	AE	CP
Action 1 : Aide économique et financière multilatérale	862 980 866	609 125 197
sous-action 1.1- Groupe Banque mondiale	19 720 000	366 452 000
sous-action 1.2- Groupe Banques régionales	-	134 667 312
sous-action 1.3- Fonds sectoriels	299 729 310	81 950 076
sous-action 1.4- Bonification des prêts à des institutions et fonds internationaux	543 531 556	26 055 809
Action 2 - Aide économique et financière bilatérale	397 054 012	216 012 176
sous-action 2.1- Intervention d'aide bilatérale relevant de l'AFD	370 132 145	193 477 948
sous-action 2.2- Aides budgétaires globales (ABG)	-	-
sous-action 2.3- Gestion des opérations de prêts	2 793 657	2 566 068
sous-action 2.4- Coopération technique	24 128 210	19 968 161
Action 3 - Traitement de la dette des pays pauvres	-	104 051 690
sous-action 3.1- Indemnisation de l'AFD au titre traitement dettes	-	29 537 781
sous-action 3.2- Fonds multilatéraux de soutien aux pays très endettés	-	-
sous-action 3.3- Compensation annulation de dettes multilatérales	-	74 513 909
Total du programme 110	1 260 034 878	929 189 063

Source : DGT

⁵¹ Si l'on tient compte des retraits d'AE sur les exercices antérieurs, l'exécution en AE du P110 n'est que de 1 100,0 M€, dont 724,7 M€ pour l'action 1 et de 375 M€ pour l'action 2.

Programme 209

Action	Consommation AE	Consommation CP
0209-02 - Coopération bilatérale	693 172 100	589 548 993
0209-05 - Coopération multilatérale	145 004 000	150 906 513
0209-07 - Coopération communautaire	796 409 705	796 409 705
0209-08 - Dépenses de personnel	164 278 544	164 328 544
0209-09 - Action de co-développement	2 421 787	2 421 787
Total général	1 801 286 135	1 703 615 542

Source : MEAE. Concernant l'action 9 Co-développement, le montant indiqué en exécution correspond à des erreurs d'imputation qui seront retraitées lors du RAP 2018.

Annexe n° 3 : Dépenses d'intervention

1. Les dépenses d'intervention du programme 110

<i>En M€ (CP)</i>	LFI 2017	Exéc. 2017	LFI 2018	Exéc. 2018
<i>Dépenses de guichet</i>	-	-	-	-
<i>Dépenses discrétionnaires</i>	36,72	17,54	31	13,1
<i>Dépenses réglementées/obligatoires</i>	360,07	347,08	356,1	344,2
Total des dépenses d'intervention	396,79	364,62	387,1	357,3

Source : DGT

2. Les dépenses d'intervention du programme 209

<i>En M€ (CP)</i>	LFI 2017*	Exéc. 2017*	LFI 2018	Exéc. 2018
<i>Dépenses de guichet</i>	742,4	742,5	849,9	796,4
<i>Dépenses discrétionnaires</i>	670	607,6	717,6	728,9
Total des dépenses d'intervention	1 412,4	1 350,1	1 567,5	1 525,3

Source : MEAE (*hors rémunération AFD imputée sur T3)

<i>Catégorie</i>	<i>Liste</i>	Montant CP 2017**	Montant CP 2018**
<i>Dépenses de guichet</i>	FED	742,45	
Total		742,5	
<i>Dépenses discrétionnaires</i>	AFD	196,4	
	AFD C2D	53	
	FSP	30,9	
	Contributions francophonies	45,93	
	Contributions volontaires NU	95,49	
	Aide budgétaire	9,49	
	Aide alimentaire	33,73	
	Autres dépenses	142,8	
Total		607,7	
Total des dépenses d'intervention		1 350,2	

** Ce montant correspond aux données Chorus brutes, les erreurs éventuelles d'imputation seront corrigées au moment du RAP. Le MEAE n'a pas fourni les chiffres 2018.

Source : MEAE.

Annexe n° 4 : Dépenses du programme 110

Dépenses d'opérations financières du programme 110 - 2017/2018								
EnM€	Exécution 2017		LFI 2018		Exécution 2018		Evolution exécution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Groupe Banque mondiale	1 039,61	345,92	-	346,54	-	346,54		0,2%
<i>Association internationale de développement (AID)</i>	1 039,61	345,92	-	346,54	-	346,54		0,2%
Groupe Banques régionales	369,50	134,67	-	134,67	-	134,67	-100,0%	0,0%
<i>Fonds africain de développement (FAD)</i>	369,50	123,17	-	123,17	-	123,17		0,0%
<i>Fonds asiatique de développement (FAsD)</i>	-	11,50	-	11,50	-	11,50		0,0%
Fonds sectoriels	-	11,60	50,00	11,60	35,96	11,60		0,0%
<i>Fonds international de développement agricole (FIDA)</i>	-	11,60	50,00	11,60	35,96	11,60		0,0%
Traitement de la dette des pays pauvres	404,07	69,89	-	74,51	-	74,51		6,6%
<i>Compensation annulation de dette envers l'AID</i>	292,51	46,68	-	48,91		48,91		4,8%
<i>Compensation annulation de dettes envers le FAD</i>	111,56	23,21	-	25,60		25,60		10,3%
Total des dépenses d'opérations financières	1 813,18	562,08	50,00	567,32	35,96	567,32	-98,0%	0,9%

Source : DGT

Annexe n° 5 : Répartition des ressources et emplois du Fonds de solidarité pour le développement (FSD) sur la période 2006-2018 (source : DGT)

En M€	Réalisé 2006	Réalisé 2007	Réalisé 2008	Réalisé 2009	Réalisé 2010	Réalisé 2011	Réalisé 2012	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Réalisé 2015	Réalisé 2016	Réalisé 2017	Réalisé 2018	Cumulé 2006-2018
Ressources														
Taxes affectées	29,87	166,43	162,57	166,25	182,49	165,44	181,55	185,00	204,29	210,00	210,00	210,00	210,00	3 899,91
Taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA)	29,87	166,43	162,57	166,25	182,49	165,44	181,55	185,00	204,29	210,00	210,00	210,00	210,00	2 283,9
Taxe sur les transactions financières (TTF)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	60,00	100,00	140,00	260,00	528,00	528,00	1 616,0
Autres ressources	0,10	10,40	1,19	0,30	0,30	0,78	0,12	0,08	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00	13,33
Produits financiers sur compte dédié dans le livre de l'AFD	0,10	0,40	1,19	0,30	0,30	0,78	0,12	0,08	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00	3,33
Abondement État	0,00	10,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,00
Total ressources	29,97	176,84	163,76	166,55	182,79	166,21	181,67	245,08	304,37	350,00	470,00	738,00	738,00	3 913,24
Total ressources cumulées	29,97	206,81	370,57	537,12	719,91	886,12	1 067,79	1 312,87	1 617,24	1 967,24	2 437,24	3 175,24	3 913,24	3 913,24
Emplois														
Santé	24,72	166,03	163,78	139,80	192,47	191,92	172,50	237,30	273,08	259,57	241,75	552,31	546,65	2 615,23
IFFm	0,00	19,20	19,78	20,66	21,24	21,92	22,50	23,30	24,08	24,77	25,55	67,31	71,65	361,97
UNITAID	24,72	146,83	144,00	119,14	171,23	110,00	90,00	130,00	85,00	61,80	88,20	95,00	90,00	1 355,92
Fonds mondial SIDA (FMSTP)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	60,00	60,00	64,00	158,00	173,00	98,00	385,00	385,00	1 383,00
Initiative Solidarité Santé Sahel (ISS)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6,00	0,00	8,00	0,00		14,00
GAVI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	20,00	0,00		22,00	0,00		42,00
OMS												5,00		5,00
Climat/Environnement	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	13,00	14,00	118,00	108,78	180,22	176,26	434,00
Initiative Eau (RWSSI)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	13,00	13,00	14,00	0,00	0,00		40,00
Fonds vert	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	104,00	61,78	163,22	160,00	490,00
LDC Fund : Fonds pour les PMA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00				15,00	10,00	0,76	25,76
CREWS											5,00	5,00	5,00	15,00
CAFI											3,00	0,00		3,00
Fonds LND											0,30	0,00		0,30
Fonds d'adaptation													10,00	
TSU du GIEC											0,20	0,33	0,50	1,03
InsuResilience											2,50	1,67		4,17
Soutien AREI											1,00	0,00		1,00
Dons-Projets bilatéraux AFD Climat											20,00	0,00		20,00
<i>dont rémunération AFD sur dons projets Climat</i>											1,70	0,00		1,70
Autres dépenses	0,18	0,24	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	114,30	10,08	14,08	139,52
Intérêts débiteurs sur avance de Trésorerie par l'AFD	0,00	0,16	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,08	0,00	0,00		0,16
Rémunération de l'AFD	0,18	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,00	0,08	0,08	0,08	1,14
Frais divers	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00		0,00
PME											8,00	5,00	14,00	27,00
ABG											16,00	5,00		21,00
Coopération technique											2,00	0,00		2,00
Bonification de prêts AFD											88,22	0,00		88,22
Total emplois	24,90	166,27	163,86	139,88	192,55	192,00	172,58	250,38	287,16	377,65	464,83	742,61	736,99	3 911,66
Total emplois cumulés	24,90	191,17	355,03	494,91	687,46	879,46	1 052,04	1 302,43	1 589,59	1 967,23	2 432,06	3 174,67	3 911,66	3 911,66
Ecart ressources / emplois de l'année	5,07	10,57	-0,10	26,67	-9,76	-25,79	9,09	-5,30	17,20	-27,64	5,18	-4,61	1,58	
Solde au 31/12	5,07	15,64	15,54	42,21	32,45	6,66	15,75	10,45	27,65	0,01	5,18	0,57	2,15	