



**ANALYSES DE L'EXECUTION DU BUDGET DE  
L'ETAT PAR MISSIONS ET PROGRAMMES**

**EXERCICE 2011**

**MISSION INTERMINISTERIELLE  
AIDE PUBLIQUE AU  
DEVELOPPEMENT**

**MAI 2012**



## **Mission interministérielle**

### **« Aide publique au développement »**

Programme 110 – Aide économique et financière au développement

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

Programme 301 – Développement solidaire et migrations



## Sommaire

Synthèse.....	6
Introduction .....	11
<b>I - LA PROGRAMMATION ET L'EXECUTION BUDGETAIRES</b> .....	<b>16</b>
<b>A - APERCU GENERAL DE L'EXECUTION DES CREDITS DE     LA MISSION EN 2011</b> .....	<b>16</b>
<b>B - LA PROGRAMMATION DES CREDITS</b> .....	<b>19</b>
<b>C - LES DEPENSES DE L'EXERCICE</b> .....	<b>24</b>
<b>II - LE PILOTAGE DES MOYENS ALLOUES A LA MISSION</b> ...	<b>29</b>
<b>A - LA GESTION BUDGETAIRE</b> .....	<b>29</b>
<b>B - GESTION BUDGETAIRE ET DEMARCHE DE     PERFORMANCE</b> .....	<b>33</b>
<b>III - ANALYSES SPECIFIQUES DE QUATRE ASPECTS DE L'EXERCICE 2011</b> .....	<b>34</b>
<b>A - L'EXERCICE 2011 AU REGARD DES DOCUMENTS     PLURIANNUELS</b> .....	<b>34</b>
<b>B - LES DEPENSES FISCALES ET LEUR EVOLUTION EN 2011</b> .....	<b>37</b>
<b>C - LA GESTION DES CREDITS DU TITRE 6 : LES DEPENSES     D'INTERVENTION</b> .....	<b>37</b>
<b>D - LES OPERATEURS RATTACHES A LA MISSION</b> .....	<b>44</b>
<b>IV - LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR</b> .....	<b>47</b>
<b>A - LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULEES PAR LA     COUR AU TITRE DE 2010</b> .....	<b>47</b>
<b>B - RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS DE LA COUR</b> .....	<b>50</b>
<b>V - ANNEXES</b> .....	<b>52</b>

---

## Synthèse

(Md€) LFI AE : 4,58 CP : 3,33 ; Crédits ouverts AE : 5,47 CP : 3,35 ; Exécution AE : 5,03 CP : 3,30 ; Plafond d'emploi en ETPT (y compris opérateurs) : 2 517 ; exécution : 2 386
---

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

### 1. Une exécution conforme à la trajectoire triennale 2009-2011

L'exercice 2011 est marqué par une forte croissance du budget de la mission, en dotation et en exécution budgétaire. Mais cette croissance s'explique par une augmentation substantielle des autorisations d'engagement (AE) à des fins de régularisation (avance de trésorerie de l'Agence française de développement pour le programme 209, en exécution, et reconstitution des fonds concessionnels des banques multilatérales de développement pour le programme 110, en dotation). Le programme 301 connaît également une croissance d'environ 14 % de sa dotation en AE, par rapport à 2010.

Malgré ces évolutions, son exécution, en 2011, s'inscrit - à périmètre constant - dans la norme de dépense de l'Etat<sup>1</sup> et dans la trajectoire triennale 2009-2011. On note d'ailleurs une sous exécution des programmes 110 et 301.

Cet exercice a bénéficié par ailleurs, d'une marge de manœuvre, conjoncturelle, liée à la baisse de la contribution du Fonds européen de développement (FED) qui a permis de prendre en charge des dépenses prioritaires imprévisibles (financement du Fonds pour l'environnement mondial et du fonds d'urgence humanitaire, remboursement de l'avance de

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, le budget de la mission *Aide publique au développement* a été sanctuarisé pour les deux triennaux.

trésorerie sur les dons-projets notamment). Ce reliquat a suffi pour éviter, contrairement aux années précédentes, une demande complémentaire d'ouverture de crédits en LFR pour faire face à des dépenses obligatoires ou inéluctables.

L'opportunité de ce reliquat pour faire face à des dépenses prioritaires, même imprévisibles, confirme que l'exécution de la mission reste toujours contrainte par le poids des engagements internationaux et soumise aux impératifs politiques et de conjoncture : si le taux de consommation en AE au regard des crédits disponibles s'élève à 95 %, celui au regard de la dotation initiale s'élève à 114 %.

Pour le programme 209, les CP budgétés couvrent désormais les décaissements effectifs de l'Agence française de développement (AFD) en dons-projets et « *l'avance de trésorerie* » en CP de 78 M€, consentie en 2010, a été intégralement remboursée. Enfin, la LFR du 4 décembre 2011 ouvrant 887,00 M€ d'AE, a permis la reconstitution des AE techniques évaluées à 986 M€ dans le rapport de l'audit parlementaire du 9 novembre 2010.

Pour le prochain triennal, la Cour observe l'existence d'une forte contrainte dès la gestion 2012, avec un volume important de reports et de restes à payer sur les programmes 209 et 110.

## **2. Une évolution contrastée des dépenses d'intervention**

Les dépenses d'intervention représentent environ 96 % des dépenses de la mission. La restructuration des programmes 110 et 209, suivant en cela les recommandations de la Cour, permet désormais une plus grande lisibilité de l'affectation des crédits au travers des différents canaux de la dépense – aide bilatérale et aide multilatérale. La croissance des dépenses d'intervention sur la période 2007-2011 est assez contrastée. Il est difficile, notamment pour le programme 110 de dégager une réelle tendance. Pour le programme 209, on observe une croissance du titre 6 de 39 % en AE et de 3 % en CP. Cependant, les chiffres plus détaillés des différents dispositifs d'aide montrent une croissance de 16 % de l'aide bilatérale et une décroissance de 2 à 4 % de l'aide multilatérale – liée à la baisse des contributions volontaires ainsi qu'à la baisse, plus ponctuelle, de la contribution au FED.

La Cour note par ailleurs un manque d'information et de suivi en ce qui concerne les dépenses du programme 301. Les réponses à la juridiction reprennent au mieux les éléments figurant dans les PAP. Depuis 2007, 13 accords de gestion concertée des flux migratoires ont été signés et des fonds ont été versés à la Banque africaine de développement. Aucun élément relatif à leur gestion ou à leur performance n'a été porté à la connaissance de la Cour.

### 3. Un pilotage limité

Encore une fois, et malgré la recommandation faite lors de l'examen de l'exercice 2010, la Cour note qu'aucune hiérarchisation des priorités dans les dépenses d'intervention n'est établie. La programmation est un exercice de reconduction quasi-systématique, justifiée par les engagements politiques et les dépenses obligatoires, et s'appuyant sur les critères techniques d'évaluation des plafonds, quote-parts et obligations de décaissement. Les résultats et la performance des organisations internationales auprès desquelles la France cotise, ne sont pas pris en compte. Encore faudrait-il qu'ils soient connus et évalués. Bien que l'aide bilatérale soit en augmentation sur le programme 209 (ce qui n'est pas le cas pour le programme 110), les crédits transférés au Fonds mondial Sida (FMS) et au FED représentent encore plus de 50 % des crédits du programme 209 (HT2).

Le ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) semble jouer un rôle modeste de proposition dans la mise en œuvre de la stratégie nationale d'aide au développement, mais assure, avec une efficacité améliorée le pilotage de sa gestion, contraint par la nature des dépenses et leur rigidité mais également par l'importance des mouvements budgétaires.

Par ailleurs, la Cour observe que le financement des actions du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), initialement prévu à partir des recettes du CAS *Engagement en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique*, a été pris en charge par le programme 110 et une partie par le programme 209. Si paradoxalement, l'inactivité du CAS permet de faire entrer les dépenses, correspondant à des engagements pris par la France, dans la norme de dépense de l'Etat, la Cour constate néanmoins l'absence de pertinence, voire de régularité, d'un dispositif qui conduit à adosser des dépenses obligatoires à des recettes aléatoires.

#### Appréciation de la Cour sur la gestion de la mission en 2011

La Cour constate que la mission interministérielle reste un simple agrégat de programmes ayant une finalité commune, et que l'aide publique au développement est toujours gérée au niveau des programmes, en dépit de l'adoption d'un document-cadre stratégique. A ce stade, il serait impossible d'évaluer la performance de cette mission, et encore moins d'en tirer des conclusions budgétaires. Les indicateurs de performance des programmes restent perfectibles et, à l'exception du

programme 110<sup>2</sup>, ne permettent pas de donner une visibilité sur le respect des priorités géographiques et thématiques de l'aide publique au développement.

Trois préoccupations majeures constituent un enjeu pour le programme 110 : un périmètre budgétaire instable, avec une bascule vers des comptes d'affectation spéciale qui représentent des risques de débudgétisation de la dépense ; une progression toujours importante des restes à payer ; un risque de soutenabilité budgétaire, souligné par le CBCM, du fait de l'affectation de la réserve à des dépenses obligatoires et inéluctables.

En ce qui concerne le programme 209, une interrogation demeure sur le fonctionnement des FSP, dont la bascule dans CHORUS, a conduit à la fois à des annulations et un report important d'AE (100 M€). Ce report correspond à des projets déjà engagés qui auraient pu être interrompus, selon le ministère.

---

### *PRINCIPALES RECOMMANDATIONS*

---

#### Recommandations maintenues :

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

#### Recommandations nouvelles :

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

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

*3. Améliorer la transparence du programme 301 par :*

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

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

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

---

<sup>2</sup> L'indicateur mesurant l'effet de levier de l'AFD démontre au contraire la forte augmentation des engagements de l'AFD dans les pays émergents, où l'effet de levier est le plus élevé.

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

## Introduction

### 1 - Champ et objectif de la mission

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

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

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

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

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

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

Le programme 301-*Développement solidaire et migrations* participe à la politique française d'aide publique au développement et vise à favoriser le développement en s'appuyant sur les migrations, dans le cadre de relations partenariales fondées sur la recherche de l'intérêt mutuel entre pays d'accueil et pays d'origine des migrations, en particulier en Afrique subsaharienne.

Il est mis en œuvre par le Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, sous la responsabilité du Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration et comporte trois actions : l'action n°1 retrace les « *aides multilatérales de développement solidaire* », transitant par un fonds fiduciaire géré par la Banque Africaine de Développement (BAfD); l'action n°2 rend compte des « *aides à la réinstallation de migrants dans leur pays d'origine* », qui sont mises en œuvre par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), l'action n°3 regroupe les « *autres actions bilatérales de développement solidaire* » dans des pays définis comme prioritaires, qui reposent sur les accords de gestion concertée des flux migratoires et associent les organisations non gouvernementales (ONG), les collectivités territoriales et l'Agence française de développement (AFD).

Ce programme a vocation à soutenir deux types de projets :

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

La mission *Aide publique au développement* ne regroupe qu'une partie de l'effort français en matière d'APD. En effet, au total, 26 programmes et 15 missions contribuent à la politique transversale en faveur du développement. Les crédits de la mission représentent, en 2011, environ **48 % de l'effort global** au sens du comité d'aide au développement (CAD) (contre 37 % en 2010), dans un contexte où le total des crédits consacrés à l'aide au développement est en réduction de

3 %.par rapport à 2010. Cette évolution doit être rapportée à la croissance exceptionnelle en AE de la mission. Elle s'explique également par la baisse de certaines contributions d'autres partenaires.

L'organisation de la mission reste complexe du fait d'un pilotage interministériel toujours limité. La mission souffre en outre d'un manque de pilotage stratégique et de visibilité budgétaire. Le document-cadre « Une vision française, la politique en faveur du développement » établi en 2010 n'offre aucune orientation budgétaire sur la mise en œuvre des priorités, découlant des recommandations du CICID de 2009.

Toutefois des progrès sont constatés du fait du rapprochement des programmes 110 et 209, avec une mise en cohérence de leurs structures, qui sera complétée utilement par les travaux visant à harmoniser leurs indicateurs de performance.

## 2 - Modifications de périmètre

La programmation du programme 209, en PLF 2011, a intégré d'importants changements de périmètre liés à la refonte globale des maquettes des programmes 209 et 185 (162 M€ ont été transférés du programme 209 au programme 185).

En 2011, aucun changement de périmètre n'est en revanche venu impacter le programme 110–*Aide économique et financière au développement*. Cependant, depuis 2011, les augmentations de capital des banques multilatérales de développement ne sont plus financées par le programme 110 mais par le compte d'affectation spéciale 731–*Opérations intéressant les participations financières de l'Etat*. Par ailleurs, la dépense fiscale afférente à ce programme (avantages fiscaux relatifs aux produits d'épargne « codéveloppement ») a été supprimée à compter de 2011.

Le programme 301 n'a fait l'objet d'aucune modification de son périmètre entre 2010 et 2011.

## 3 - Masses budgétaires et ressources extra budgétaires

### Les masses budgétaires des programmes (M€)

Programmes	LFI AE	LFI CP	Part de la mission (AE)
209	2 053,16	2 134,03	45 %
110	2 491,99	1 170,11	54,5 %
301	29, 98	29,97	0,06 %
<b>Total</b>	4 575, 13	3 334,11	

Avec 4 575,12 M€, les crédits de la mission connaissent une augmentation de près de 50 % en AE et une baisse de 5 % en CP par rapport à 2010.

Par rapport à 2010, au sein de la politique générale en faveur du développement, l'aide bilatérale connaît une réduction (-9,6 %) alors que les crédits de l'aide multilatérale sont en légère augmentation (0,06 %). Cette tendance n'est pas confirmée au sein de la mission APD, en particulier sur le programme 209, où la coopération bilatérale connaît une croissance de 12 % en AE (14 % en CP) et la coopération multilatérale, une baisse de 20 % en AE, et une légère augmentation en CP de 1 %.

Seul, le programme 209 a bénéficié d'un fonds de concours d'un montant de 1 056 104 €. Par ailleurs, le ministère pilote également le programme 781-*Projets de lutte contre la déforestation dans le cadre du financement précoce*, qui est resté inactivé en 2011.

Cinq comptes d'affection spéciale ou de concours financiers sont liés au programme 110<sup>3</sup>.

#### 4 - Opérateurs

Le ministère des affaires étrangères et européennes s'appuie sur des opérateurs, dont le GIP ESTHER créé en 2009, le GIP Education numérique en Afrique (ENA), opérateur selon les critères LOLF depuis 2011, ainsi que l'AFD, qui met en œuvre la plus grande partie des moyens opérationnels. La question de l'insertion de l'AFD dans la catégorie des opérateurs se pose de manière récurrente. Si la Cour avait estimé en 2005 que ce statut devait lui être conféré en raison du caractère majoritairement non marchand de son activité, les développements plus récents sont nettement moins tranchés. Dans les faits, sans être officiellement un opérateur, l'AFD doit faire l'objet d'informations identiques à celles prévues pour les opérateurs de l'Etat dans les annexes au projet de loi de finances. Un nouveau contrat d'objectifs et de moyens avec l'Etat, couvrant le triennum budgétaire 2011-2013, a été approuvé par un Comité

---

<sup>3</sup> CAS 731 - *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'Etat*, doté de 1 Md€ en AE=CP ; CAS 782 - *Action des fonds environnementaux contre la déforestation dans le cadre du financement précoce*, doté de 75 M€ en AE=CP ; CAS 851 - *Prêts aux états étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure*, doté de 400 M€ en AE et de 350 M€ en CP ; CCF 852 - *Prêts à des états étrangers pour consolidation de dettes envers la France*, doté de 206 M€ en AE=CP (LFI + LFR3) ; CCF 853 - *Prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social dans des états étrangers*, doté de 380 M€ en AE et de 232 M€ en CP.

d'orientation stratégique (COS) le 23 juin 2011, et par le conseil d'administration de l'Agence, le 7 juillet.

Le programme 110 ne comporte plus d'opérateur ; il est mis en œuvre par le service des affaires multilatérales et du développement et par le service des affaires bilatérales et de l'internationalisation des entreprises de la direction générale du Trésor.

La mise en œuvre du programme 301 s'appuie sur différents opérateurs et intermédiaires, dont l'AFD, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), France Coopération Internationale, des collectivités territoriales, des ONG, ainsi que divers acteurs associatifs relevant de la loi de 1901 en France ou dans les pays partenaires de structures de nature juridique comparable.

## 5 - Enjeux et perspectives

Il est difficile d'avoir une visibilité globale sur la mission *Aide publique au développement*, tant au plan budgétaire qu'au plan de sa performance et de ses résultats ; à ce titre, il ne semble pas que l'existence, depuis octobre 2010, du document-cadre « Coopération au développement, une vision française » ait donné lieu à une inflexion particulière en matière de priorités budgétaires.

Le décalage reste toujours important entre le niveau des engagements de l'Etat et la contrainte budgétaire, ce qui conduit à une exécution tendue, avec une croissance des dépenses au-delà de l'objectif de stabilisation de l'aide au développement, régime pourtant déjà dérogoire à la norme de dépense de l'Etat.

La rigidité des dépenses d'intervention obligatoires, aggravée pour le programme 209 par les nombreux mouvements budgétaires, ne favorise pas un réel pilotage de la gestion. Celle-ci se traduit par une réactivité et la capacité à redéployer les crédits, y compris d'une année sur l'autre, avec d'importants montants de reports. Ces contraintes pèsent sur la définition et le respect des priorités de coopération et de développement.

Malgré une redéfinition des indicateurs du volet *performances*, ces derniers restent tournés vers une présentation de la destination des crédits mais non de leur résultat. De fait, aucun de ces indicateurs ne se traduit dans une stratégie budgétaire. C'est particulièrement dommageable lorsque près de 70 % de la contribution multilatérale (action 5) du programme 209 bénéficie au Fonds mondial Sida (FMS), qui fait pourtant l'objet de critiques ; c'est également le cas, pour l'évaluation des résultats et de l'utilité du programme 301, qui bénéficie pourtant d'une augmentation de près de 11 % de ses crédits, dans un contexte

international particulièrement tendu dont on ne sait s'il est propice ou non aux actions engagées.

## I - LA PROGRAMMATION ET L'EXECUTION BUDGETAIRES

### A - APERCU GENERAL DE L'EXECUTION DES CREDITS DE LA MISSION EN 2011

#### 1 - Analyse synthétique de l'exécution

Programme		Autorisations d'engagement (M€)		
		LFI 2011	Crédits disponibles	Dépenses nettes
N°	Intitulé			
209	Solidarité à l'égard des pays en développement	2 053 ,16	2 847,75	2 726, 30
110	Aide économique et financière au développement	2 491,99	2 596,50	2 459,83
301	Développement solidaire et migrations	29,98	26,70	23,06
T	APD	4 575, 12	5470, 96	5 208,06

Programme		Crédits de paiement		
		LFI 2011	Crédits disponibles	Dépenses nettes
N°	Intitulé			
209	Solidarité à l'égard des pays en développement	2 134, 03	2 098, 67	2 087, 00
110	Aide économique et financière au développement	1170, 11	1 227 ,70	1 182 ,65
301	Développement solidaire et migrations	29,97	27,80	27,68
T	APD	3334,12	3354, 19	3 297, 33

Source : Chorus

Des différences d'exécution en AE apparaissent (notamment sur le programme 301, 19,3 M€ au lieu de 23,06) selon les bases de données utilisées (INDIALOLF et CHORUS). Ce décalage s'explique notamment

par la prise en compte dans CHORUS d'AE non consommées sur des tranches fonctionnelles.

Programmes	Taux de consommation / crédits disponibles		Taux de consommation / crédits ouverts en LFI	
	AE ( % )	CP ( % )	AE ( % )	CP ( % )
209	96	99	132	97,8
110	95	96	98	101
301	86	99	79	93

La moyenne de consommation de la mission s'élève à 92 % et 98 % en CP au regard des crédits ouverts.

Sur le programme 209, l'écart entre la dotation en AE de la LFI et l'exécution budgétaire est toujours significatif. Cependant, le niveau de consommation du programme 209 en AE est inférieur aux crédits disponibles – le programme a bénéficié, en 2010, d'un report total de 4,44 M€ en AE et de 13,56 M€ en CP ainsi que de fonds de concours, et surtout en fin de gestion, d'une ouverture de crédits par LFR d'un montant de 887,00 M€. Ces écarts de consommation signifient que la budgétisation initiale peut être améliorée mais que les écarts interviennent surtout en gestion.

Le niveau de consommation du programme 110, bien qu'inférieur aux crédits disponibles, est toutefois élevé : 95 % des crédits disponibles en AE et 96 % en CP, soit un niveau supérieur à celui de 2010 pour ce qui est des AE (86 %).

Les écarts de consommation entre la dotation initiale en LFI et les crédits disponibles montrent une surdotation en LFI du programme 301. Par ailleurs, un report en CP de 1,10 M€, soit 3,16% de sa dotation initiale y compris les fonds de concours, a été effectué sur le programme 301. La Cour constate qu'il s'agit d'une surdotation (avec une augmentation de plus de 14 % en AE depuis 2010) : les crédits consommés sont inférieurs aux crédits de LFI, de 6,92 M€ en AE, soit 23,08 % et de 2,29 M€ en CP soit 7,64 % ; les crédits consommés sont inférieurs aux crédits disponibles de 3,64 M€ en AE, soit 13,63 % et de 0,12 M€ en CP, soit 0,43 %.

## 2 - Evolution par rapport à 2010

M€	LFI 2010		Consommation 2010		LFI 2011		Consommation 2011	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
209	2 175,60	2 119,87	2 404,93	2 357,37	2 053,16	2 134,03	2 724	2 087,00
110	680,15	1 186,80	697,40	1 169,55	2 491,99	1 170,11	2 288,53	1 182,65
301	26,30	34,80	23,21	31,20	29,98	29,97	19,31	27,68
T	<b>2 882,06</b>	<b>3 341,48</b>	<b>3 125,55</b>	<b>3 557,62</b>	<b>4 575,12</b>	<b>3 334,12</b>	<b>5 031,84</b>	<b>3 297,33</b>

Source : RAP 2010 Indialof et Farandole

La mission, qui bénéficie d'un régime dérogatoire à l'application de la norme de dépense de l'Etat, connaît une évolution hétérogène de ses crédits par rapport à 2010 :

- sa dotation en LFI croît de 58,7 % en AE mais baisse de 0,2 % en CP ;
- sa consommation en AE augmente de 61 % entre 2010 et 2011, mais décroît de 7 % en CP.

La croissance de la dotation est principalement due à l'évolution du programme 110 (+266 % en AE) dont le volume d'AE reflète le calendrier de reconstitution des fonds concessionnels des banques multilatérales de développement. En outre, le programme a bénéficié de report de 2010 d'un montant total de 81,35 M€ en AE et de 35,50 M€ en CP. Le taux de consommation d'AE en 2011 est supérieur de 228 % par rapport à celui de 2010.

Les crédits du programme 209 connaissent une réduction de 5,6 % en AE par rapport à 2010, mais un taux de consommation d'AE supérieur d'environ 13 % par rapport à 2010. Ce taux de consommation élevée d'AE s'explique par la reconstitution des AE techniques évaluée par le rapport de l'audit partenarial du 9 novembre 2010 à hauteur de 986 M€ en AE. La LFR du 4 décembre 2011 a permis de régler cette dette. Mais cette consommation d'AE, qui apparaît en exécution, ne reflète pas la totalité de la réalité de l'évolution de la dépense du programme, dont par exemple celles découlant des engagements pris par le Président de la République, lors du G8 santé tenu à Muskoka en juin 2010.

Les crédits du programme 301 s'élèvent à presque 30 M€ en LFI en AE et en CP, soit par rapport aux prévisions de la LFI pour 2010 une hausse des AE de 13,9 % et une baisse des CP du même ordre. Le programme bénéficiait d'un volume d'autorisation de dépense pour la période 2011-2013 de 86 M€ en AE et CP. Ce volume de crédits devait

lui permettre d'étendre les accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire.

## **B - LA PROGRAMMATION DES CREDITS**

### **1 - Changements de périmètre**

**Le changement de périmètre** du programme 209-*Solidarité à l'égard des pays en développement* a entraîné divers transferts de crédits, en interne mais aussi entre missions :

- le changement de maquette entre le programme 209 et 185 a conduit au transfert de 162 M€. Le programme 209 est désormais décliné par instruments en miroir de l'actuel programme 110 géré par la direction générale du Trésor. Les ETP et la masse salariale demeurent inchangés, mais sont regroupés au sein de chaque programme sur une action spécifique.

D'autres modifications sont intervenues, dont les plus significatives sont :

- le transfert vers le programme 105-*Action de la France en Europe et dans le monde* pour un montant de 3 455 075 € correspondant aux crédits de la Direction de la coopération en matière de sécurité et de défense (DCSD) ;
- le transfert d'une partie de l'assistance technique qui se traduit au total par un supplément de crédits de 6 834 450 € sur la ligne « dons-projet » du programme 209 (transfert du T2 vers le T6) mais également par le transfert de 51 ETP à l'AFD.

Le programme conserve néanmoins la contribution à la francophonie d'un montant, en 2011, de 56 M€.

Le programme 110-*Aide économique et financière au développement* n'a pas connu de changement de périmètre majeur en 2011, hormis la prise en charge des montants dont le financement était initialement prévu au titre du programme 782 du compte d'affectation spéciale « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique ».

Par ailleurs, la prise en charge de la part de la France à la recapitalisation du système des banques multilatérales de développement se montera à environ 330 M€, qui seront payés sur 5 à 8 ans (dont 55 M€ en 2011). Ces crédits, désormais localisés sur le CAS « Participations financières de l'Etat », étaient auparavant inscrits sur le programme 110.

La Cour observe qu'au moment où vont intervenir des dépenses importantes au titre de l'aide publique au développement, celles-ci vont échapper à la norme de dépenses.

## **2 - Des hypothèses de programmation essentiellement fondées sur des engagements politiques**

La dimension très contrainte de la dépense de la mission, du fait des engagements internationaux de la France, se traduit dans la préparation de la programmation, qui prend essentiellement en compte les besoins prévisibles pour honorer ces engagements. Parallèlement à ces dispositifs, certains financements plus ponctuels sont davantage liés à la **conjoncture**<sup>4</sup>.

Pour le programme 209, ces engagements se déclinent en :

- dépenses obligatoires (FED, rémunération de l'AFD et loyer de la Maison de la francophonie) ;
- dépenses inéluctables correspondants à des engagements internationaux (dont certaines revues à la baisse) ou à des subventions pour charge de service public pour les opérateurs du programme ;
- décaissements de projets pluriannuels pour les dons-projets (FSP et AFD) ou les conventions de financement (zone « AFPAK » ; Haïti) ;
- différentes subventions (fonds d'urgence humanitaire, coopération décentralisée, aide post-conflit...).

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

- des **critères politiques et diplomatiques**, en fonction des décisions prises sur le plan international, des engagements pris par les autres grands Etats bailleurs, des thématiques et des zones géographiques concernées. Ces paramètres déterminent

---

<sup>4</sup> Certains financements non prévus dans la LFI ont ainsi été réalisés en gestion : pour le 110, la participation au reliquat de financement de l'hôpital de Benghazi en Libye (une première tranche avait été financée en 2008 et une seconde en 2010) ; le financement des fonds de coopération de la BERD en Méditerranée (3 M€ en AE=CP) ; l'abondement du fonds fiduciaire de la Banque mondiale au profit des Territoires palestiniens (prévu initialement pour 4 M€ de CP en LFI, finalement élevés à 9 M€ en AE et CP). Pour le 209, le financement du Fonds d'urgence humanitaire pour l'aide en faveur de la Corne de l'Afrique (23,75 M€).

l'importance de la contribution française à la reconstitution des divers fonds multilatéraux, le montant des prêts bonifiés par l'AFD et le niveau de la compensation des annulations de dette auprès des établissements de prêts concernés. Le niveau des AE est de plus largement dépendant du rythme, souvent triennal, de reconstitution des fonds multilatéraux ;

- des **critères techniques**, correspondant aux échéances des engagements souscrits par la France auprès de divers organismes d'aide au développement. Les paiements en CP sont pour l'essentiel prévisibles.

Les crédits du programme 301 relatifs aux accords de gestion concertée prévus à hauteur de 26,00 M€ dans le cadre de la LPFP 2009-2011 ont été réévalué à 30,00 M€ pour 2011, afin de reconstituer une capacité d'engagement pour de nouveaux accords de gestion concertée.

Aucun des programmes gérés par le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII) ne présente de difficulté en termes de couverture des engagements de l'Etat par des AE.

### **3 - Qualité et sincérité de la programmation**

Pour le programme 209, les ressources allouées aux contributions internationales et aux principaux dispositifs d'aide au développement apparaissent mieux ajustées aux besoins que les années antérieures. Leur programmation reste néanmoins soumise aux aléas de nouveaux engagements non prévus en cours d'année (contrats développement-désendettement C2D notamment).

Les crédits sont répartis de manière cohérente à la LFI. La réserve légale a été répartie de façon quasiment uniforme. Cependant, le CBCM souhaite qu'une vigilance particulière soit apportée aux évolutions et à la programmation annuelle du GIP ENA, ainsi que des dotations réservées à la zone AFPAK et à HAITI.

Globalement, le CBCM a rendu un avis favorable avec néanmoins une observation sur l'imputation de la réserve légale sur des dépenses obligatoires (Maison de la francophonie).

Un effort particulier a été réalisé dans le cadre du triennal 2011-2013 pour que les dépenses, qui correspondent à des engagements internationaux, ne soient pas sous-budgétées. En 2011, la couverture en CP des engagements pluriannuels a été assurée lors de la budgétisation. Concernant les dons-projets de l'AFD en particulier, non seulement les

CP budgétés couvrent les décaissements effectifs de l'Agence, mais l'avance de trésorerie évaluée en 2010 a été entièrement remboursée.

Le CBCM a émis une réserve sur la soutenabilité du programme 110, au regard d'une affectation de la réserve à des dépenses obligatoires et inéluctables (FMI-bonifications au titre de la Facilité Elargie de Crédit, FIAS, Initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural en Afrique de la BAfD, fonds nucléaires NSA et CSF, FEMIP, bonifications aux Etats étrangers, aides budgétaires globales, FASEP et compensations d'annulations de dettes multilatérales envers l'AID et le FAD).

Dans son avis sur les documents prévisionnels de gestion du 24 janvier 2011, le CBCM constatait ainsi que « *afin de rester dans les limites des ressources disponibles après application de la réserve de précaution, les prévisions de dépenses font porter la totalité de la réserve sur des dépenses obligatoires ou inéluctables, soit 122,6 M€ en AE et 57,5 M€ en CP. Au regard des ressources disponibles, la soutenabilité des dépenses projetées repose essentiellement sur l'obtention intégrale des reports qui seront demandés pour 81,3 M€ en AE et 33,5 M€ en CP et, à défaut, sur la levée partielle de la réserve de précaution* ».

Dans le compte rendu de gestion du programme 110 établi au 31 août 2011, le CBCM relevait que « *le besoin de financement en AE-CP suggère la nécessité, comme chaque année, de lever la réserve. La menace annoncée lors du CRG d'avril, est confirmée à 41,9 M€ en AE et 64 M€ en CP. Elle est liée à l'absence de ressources sur le CAS 782 (provenant des ventes d'UQA par le MEEDDTL) désormais confirmée. De ce fait, une ouverture de crédits en LFR devrait logiquement être demandée à hauteur de AE : 32 M€ et CP : 28 M€. Il semble que la même problématique se présentera en 2012* ».

Il a été demandé de ce fait au gestionnaire de fournir un calendrier prévisionnel trimestriel détaillé des engagements et des paiements de l'ensemble des dépenses du programme 110.

#### **4 - Ajustements à la programmation et mouvements de crédits**

La gestion du programme 209 a été marquée par de nombreux mouvements – qui ne permettent pas d'avoir une vision claire sur la gestion et les disponibilités des crédits - pour un montant total de **-79,43 M€ en AE et +6,61 M€ en CP (hors LFR mais AE affectées non engagées incluses)**.

Ces mouvements se déclinent principalement en :

- un report total de 4,44 M€ en AE ;

- un décret d’avance en fin de gestion qui annule 87,42 M€ en AE (T2 compris) et –8,00 M€ en CP ;
- un fonds de concours de 1,06 M€ en AE=CP ;
- deux LFR, dont le montant total s’élève à 878,55 M€ en AE et – 37,43 M€ en CP.

Par ailleurs, le total des dégels s’élève à –113,97 M€ en AE et –96,82 M€ en CP ; le total des surgels s’élève à 3240 M€ en AE et 40,39 M€ en CP (dont 30 M€ correspondant à une partie de l’économie réalisée sur la ligne FED, afin de financer la contribution obligatoire au FEM).

La baisse de la contribution au FED a permis des redéploiements à partir des crédits qui lui étaient initialement alloués, dont notamment 20 M€ en faveur du fonds d’urgence humanitaire (du fait de la famine dans la Corne de l’Afrique, dépense imprévisible) ainsi que pour les dépenses liées au Fonds pour l’environnement mondial, pour un total de 42 M€ en AE et 29 M€ en CP.

Le dégel de 28,8 M€ en AE et de 80, 6 M€ en CP (dont 36,5 M€ correspondant au gel restant sur le FED) a été alloué à des dépenses obligatoires ou inéluctables dont la rémunération de l’AFD, les C2D, le GAVI, le FMS, la francophonie...

Bien que la réserve légale n’ait pas été dégelée, ces différents mouvements, d’annulation ou d’ouverture, traduisent, sinon une gestion difficile, la fragilité de la programmation et la sous-budgétisation de certaines dépenses (FMS, C2D...) datant déjà de 2010.

Sur le programme 110, les mouvements budgétaires intervenus sont :

- un amendement au PLF 2011 d’un montant de -2,01 M€ en AE et -1,03 M€ en CP ;
- la réserve réglementaire (5 %) de - 122,58 M€ en AE et -57,47 M€ en CP ;
- des reports d’un montant total de 81,35 M€ en AE et 35,50 M€ en CP ;
- des LFR pour un montant total de 23,16 M€ en AE et 22,10 M€ en CP.

---

<sup>5</sup> Cette annulation correspond au solde de la réserve de précaution non dégelée et à une annulation complémentaire sur crédits frais.

La régulation budgétaire opérée sur le triennum 2011-2013 avait pour objectif de maintenir le niveau de crédits du triennum à celui de 2010 et de diminuer les dépenses de fonctionnement progressivement (-5 % en 2011, -7,5 % en 2012 et -10 % en 2013 en cumulé).

Cette régulation a eu pour conséquence de réduire les enveloppes destinées à la reconstitution de fonds multilatéraux comme l'Agence Internationale de Développement (AID) et le Fonds Africain de Développement (FAD) et d'y rétrograder, dans le cas du FAD, la place de la France dans le classement des pays donateurs. Ainsi, la contribution à l'AID qui était de 1 796 M\$ dans la précédente reconstitution n'est que de 1 695 M\$ entre 2012 et 2014 – soit une baisse de 5,60 %. Malgré cette baisse, la France a conservé son rang de cinquième pays contributeur. De même, la contribution française au Fonds africain de développement en unités de compte (UC) a baissé de 12 % ; ce qui a conduit à une rétrogradation de la France de la deuxième à la quatrième place des pays donateurs au sein de ce fonds (passage de 10,9 % à 8,7 % du total des souscriptions à la douzième reconstitution du FAD), derrière le Royaume-Uni, l'Allemagne et les États-Unis.

Pour le programme 301, l'annulation de 271 959 € associée à la LFR du 29 juillet 2011 a été réalisée à partir du surgel de mai 2011 et des crédits mis en réserve initialement. Le décret d'avance a annulé 3 M€ sur l'action 3, du fait de retard dans l'exécution de la programmation des accords de gestion concertée des flux migratoires. L'ouverture parallèle de crédits a été gagée pour financer les dépenses de l'allocation temporaire d'attente sur le programme 303.

## C - LES DEPENSES DE L'EXERCICE

### 1 - Exécution des dépenses en 2011<sup>6</sup>

Les programmes 209, 110 et 301 se caractérisent par la part prépondérante des dépenses de titre 6<sup>7</sup> qui représentent respectivement en AE pour chaque programme : 91,45 % contre 85 % en 2010, pour le programme 209 ; 99,6 % pour le programme 101 (T6 et T7 confondus) pour 98 % en 2010, et 100 % du programme 301. **L'analyse de**

---

<sup>6</sup> Cf. tableaux d'exécution en annexe 1.

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

**l'exécution des dépenses sera plus approfondie dans la partie III. C, de cette note, correspondant aux dépenses d'intervention.**

Toutefois, la Cour constate que sur l'action 2 « Coopération bilatérale », du programme 209, la dépense représente plus du double de la dotation initiale – notamment pour les raisons d'ores et déjà évoquées dans cette note.

De ce fait, cette action représente un volume trois fois plus important que la coopération multilatérale mais qui ne correspond pas à la réalité des dépenses, même si l'aide bilatérale connaît une croissance, à l'inverse du programme 110, où l'aide multilatérale s'est accrue cette année.

Or, de manière plus générale, la Cour relevait déjà l'an dernier l'importance des financements déployés dans un cadre multilatéral<sup>8</sup>. En effet, si la gestion mutualisée permet de réduire les coûts de gestion directe, l'action multilatérale est en général moins visible politiquement et surtout la part des coûts de fonctionnement par rapport aux dépenses d'intervention est souvent lourde et opaque. Le risque est par ailleurs celui d'une réduction des marges de manœuvre budgétaires, la France étant tributaire de décisions prises collégialement.

L'observation de l'exécution du programme 110 par actions en 2011 conduit à relever que les actions présentent un poids budgétaire très inégal : l'action 01 représentait en 2011 près de 70 % des AE et 62 % des CP. Le détail de l'exécution du programme 110 figure à l'annexe 2 de cette note.

Le programme 301 a consommé près de la totalité (99,6 %) de ses CP mais n'a pas été en mesure d'engager toutes ses AE (86,3 %, soit 3,64 M€ d'AE non consommées). Cette situation s'explique par le fait qu'un important dossier concernant les relations avec la Tunisie n'a pu être finalisé avant la fin de l'exercice, du fait des changements politiques intervenus dans ce pays. Une surconsommation existe sur l'action 2, la consommation de l'opérateur OFII dépassant de 1,3 M€ la dotation prévue.

Les dépenses de titre 2 et la consommation en ETP du programme 209 :

---

<sup>8</sup> Il s'agit des crédits de l'action 01 et, au sein de l'action 03, des fonds multilatéraux de soutien aux pays très endettés et de la compensation de l'annulation des dettes multilatérales. Il s'agissait également des contributions au FMS, FED et autres fonds multilatéraux.

**Exécution du titre 2**

<b>2011</b>	<b>P. 209</b>
<b>LFI</b>	<b>221 377 202</b>
<b>Exécution</b>	<b>215 467 624</b>
<b>Ecart</b>	<b>- 5 909 578</b>

Source : MAEE (en €)

Le programme 209 représente moins d'un tiers des rémunérations du MAEE et 16 % des ETPT. On observe un sur-calibrage, déjà signalé en 2010, du programme 209 (malgré la perte au change-prix). Pourtant celui-ci a connu une variation de – 150 ETPT depuis 2010. Le schéma d'emplois pour 2011, après révision par le cabinet du ministre, prévoit -1 ETP. L'exécution moyenne s'élève à 2 386 ETPT (pour un plafond fixé à 2 517).

Ce plafond d'emplois de la mission était de 2 667 ETP en 2010. Son évolution résulte des facteurs suivants :

- une diminution de -20 ETPT dont 1 au titre de la RGPP et 19 d'une correction technique de plafond ;
- des transferts internes pour 7 ETPT ;
- un transfert externe de -22 ETPT vers l'agence culturelle ;
- un transfert de -51 ETPT vers l'AFD ;
- un transfert de -8 ETPT vers l'OMS ; (suppression d'un ETPT en G5<sup>9</sup>).
- un transfert de -22 ETPT au titre de la fusion des services de coopération et d'action culturelle des ambassades avec les centres et instituts culturels (SCAC / EAF).

Compte tenu de la surdotation du titre 2 du programme 209, celui-ci a fait l'objet de décrets de virement et d'avance annulant 4 526 285 €. L'exécution a cependant laissé un reliquat de 1 383 283€.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Catégorie d'emploi correspondant à un agent de droit local.

<sup>10</sup> Cf. Tableau en annexe 1.

## 2 - Evolution des dépenses par rapport à 2010

### Comparaison de l'exécution 2010 et 2011

AE (M€)	Exécuté 2010		Exécuté 2011		Variation %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
209	2 404,93	2 357,37	2 7240	2 087,00	13	- 11
110	697,40	1 169,55	2 288,53	1 182,65	70	1,1
301	23,21	31,20	19,03	27,68	- 18	- 11
Total	<b>3 125,55</b>	<b>3 557,62</b>	<b>5 031,84</b>	<b>3 297,33</b>	61	- 7

Source : Indialolf et RAP 2010/2011

La mission présente une exécution supérieure de 60 % en AE et de -7 % en CP par rapport à 2010.

Pour le programme 209, l'exécution montre que, contrairement à 2010, le programme n'est plus en déficit de CP. En particulier, les décaissements au titre de la consommation du FED ont été très inférieurs à 2010 (686 M€ contre 909 M€), de même que ceux liés aux contributions volontaires, ainsi que ceux dédiés à la francophonie, qui connaissent en 2011 une inflexion.

### 3 - Evolution des dépenses au cours des cinq dernières années<sup>11</sup>

L'évolution des dépenses du programme 209 est marquée par une progression constante et forte (39 %) en AE des dépenses d'intervention alors qu'en CP celle-ci n'est que de 3 %. L'évolution du titre 3 est plus contrastée car jusqu'en 2011, elle connaît la plus forte croissance en AE mais décroît en CP. Cependant, avec le changement de maquette, la part du titre 3 imputée encore en 2010 sur le programme 209 est désormais imputée en 2011 sur le programme 185.

Au cours de la période 2007-2011, le programme 110 a connu plusieurs évolutions marquantes dont notamment :

- depuis 2010, la totalité du dividende de l'AFD fait partie des recettes du budget général de l'État. En conséquence, les dépenses qui étaient auparavant prises en charge par le dividende de l'Agence (bonifications des prêts de l'AFD aux États étrangers et aides budgétaires globales) sont incluses désormais dans le périmètre du programme 110 ;

<sup>11</sup> Cf. Tableaux - Annexe 4

- depuis 2010 également, afin de faire supporter par chacun des programmes concernés la part de rémunération de l'AFD due au titre des actions mises en œuvre par l'Agence, la rémunération de l'AFD qui était auparavant entièrement supportée par le programme 110, est en majeure partie transférée au programme 209.

Par ailleurs, l'exercice 2011 a été marqué par l'apparition de crédits au titre 7 (opérations financières). Dans le PAP 2011, les dépenses réalisées sur le titre 7 étaient initialement inscrites au titre 6. Ce n'est qu'en cours d'exercice qu'il a été décidé de les réaliser sur le titre 7. Ces dépenses correspondent pour l'essentiel à des contributions à des fonds multilatéraux, pour la réalisation de dons et des prêts. Le fait que la plupart des fonds font de plus en plus de prêts justifie le choix d'inscrire ces crédits au titre 7<sup>12</sup>.

Sur l'ensemble du programme 301, entre 2008 et 2011, les dépenses se réduisent considérablement en AE (-56,53 %) et augmentent en CP (+21,0 %). La comparaison entre les deux années considérées ne porte que sur les dépenses d'intervention, regroupées sous le titre 6, aucune dépense n'existe sous le titre 3 en 2008.

L'exercice 2011 marque une rupture par rapport aux années précédentes avec des dépenses du programme moindres que l'année précédente. Selon le ministère : « *cette augmentation suivie d'une décélération des dépenses traduit la mise en œuvre d'une politique novatrice de développement solidaire qui a mis quelques années à se doter d'outils structurants comme le fonds fiduciaire et les accords bilatéraux. Désormais ces outils permettent de contrôler et justifier les fonds octroyés* ».

---

<sup>12</sup> Une inscription des crédits aux titres 6 et 7, au prorata des dons et prêts réalisés par les fonds, a été envisagée. Elle était toutefois rendue compliquée car il est impossible de déterminer *ex ante* la part respective des dons et des prêts dans l'activité des fonds.

## II - LE PILOTAGE DES MOYENS ALLOUES A LA MISSION

### A - LA GESTION BUDGETAIRE

#### 1 - Le pilotage de la gestion

La Cour renouvelle son constat de l'absence de pilotage formel de la mission dont la gestion s'effectue au niveau de chaque programme. Cependant, des travaux ont été engagés pour définir des indicateurs communs aux programmes 209 et 110, découlant du document-cadre *Politique en faveur du développement, une vision française*. Il faut espérer que ces travaux ne demeurent pas purement formels et permettent à terme de renforcer la coordination des ministères concernés et d'améliorer l'articulation des actions qui sont conduites sur le terrain.

La mission se caractérise en outre par une gestion contrainte, liée à une part importante de dépenses obligatoires et la nécessité de réagir en cours de gestion à des situations de crise, imprévisibles le plus souvent.

Enfin, la performance mais aussi la maîtrise de la dépense sont tributaires de la qualité de la relation avec l'opérateur principal. La signature en juin dernier du contrat d'objectifs et de moyens avec l'AFD, va sans doute permettre de renforcer un pilotage jusque là insuffisant, notamment pour contrôler le montant et le rythme de décaissement en CP de l'AFD.

Pour le programme 209, la gestion 2010 a profité de la marge dégagée sur le FED qui a permis de financer les dépenses prioritaires **non initialement budgétées** et survenues en cours de gestion (lutte contre la famine dans la Corne de l'Afrique par exemple ou financement du FEM).

Le besoin de financement de l'AFD en CP en gestion 2011 a été entièrement couvert par les crédits ouverts et le dégel d'une partie des crédits de la réserve (7,5 M€ sur 15,5 M€). Par ailleurs, les AE techniques nécessaires au financement des engagements pris par l'AFD (78,5 M€ au 31/12/2010) ont été reconstituées : 27 M€ étaient budgétés en LFI 2011, ils ont été complétés par 6 M€ en report et 43,8 M€ redéployés à partir de l'économie réalisée sur le FED. Dans cette perspective, l'AFD a réduit les décaissements 2011 par rapport aux prévisions à hauteur de 1,7 M€.

L'ouverture de 887,0 M€ d'AE en LFR n'induit aucun besoin de financement supplémentaire par rapport aux prévisions (ni en gestion 2011, ni les années suivantes) puisqu'elle vise à mettre en conformité la comptabilité de l'Etat avec celle de l'AFD concernant les AE non

couvertes par des CP au titre des dons-projets de l'AFD. Correspondant à des projets déjà en cours, elle n'a pas fait l'objet d'une notification à l'AFD et ne conduit pas au démarrage de nouveaux projets. La budgétisation des CP intégrait déjà l'ensemble des projets en cours à l'AFD (y compris les 887 M€ d'AE).

Par ailleurs, deux dépenses du programme 209 ont été légèrement sous-budgétées :

- les C2D (3,43 M€) dont la sous-budgétisation est due à la révision des prévisions sur les échéanciers des C2D Cameroun et Congo;
- la rémunération de l'AFD : le bouclage des plafonds du triennum n'avait pas spécifié la répartition des dons-projets entre l'AFD et le ministère (FSP), laissant une incertitude sur le niveau des rémunérations correspondantes. En outre les modalités de calcul étaient en cours de révision au moment de la préparation du PLF 2011.

La Cour avait souligné, en 2010, les difficultés de la gestion pluriannuelle des crédits du FSP lors de la bascule dans CHORUS. Pour 2010, une mesure dérogatoire avait été adoptée par la direction du budget<sup>13</sup>. Les AE qui ne pouvaient être engagées ont fait l'objet d'une demande de report pour l'ensemble des projets de moins de cinq ans. Cela s'est traduit par un report de 98 M€ sur la gestion 2011 et une annulation de 72 M€ d'AE. Pour 2012, le montant total des reports s'établit à 100 M€. Pour l'avenir, la programmation pluriannuelle prévue dans le cadre de CHORUS devrait permettre au ministère de mieux évaluer le besoin annuel d'AE par projet FSP.

Le budget du programme 110 pour 2011 a été construit à partir de l'application d'une norme de dépense dite « zéro valeur hors dette et pensions », ce qui se traduit par une stabilisation des crédits par rapport à 2010. Les contributions internationales, qui constituent des dépenses obligatoires, représentent une part importante du programme 110 et laissent peu de marge de manœuvre au gestionnaire.

La convention 2012 de financement du dispositif d'aide au retour volontaire imputée sur le programme 301 a été anticipée puisqu'elle a bénéficié d'un engagement sur les crédits ouverts en 2012. Les crédits de paiement seront versés au cours de l'année 2012 selon les modalités prévues à la convention.

---

<sup>13</sup> Cette mesure est confirmée dans une lettre du 7 février 2012, émanant de la direction du budget.

## 2 - Régularité de la gestion budgétaire

Il n'y a pas d'irrégularités signalées par les CBCM respectifs des programmes. En revanche, la Cour constate des dysfonctionnements qui, s'ils devenaient permanents, pourraient s'avérer contraires aux principes budgétaires :

### Le respect du principe d'annualité :

En 2011, les reports des deux programmes 209 et 110 sur la gestion 2012 sont assez importants :

Sur le programme 209, un montant de près de 100 M€ s'explique par le passage dans CHORUS du dispositif FSP (Cf. infra).

Si le niveau des reports du programme 110, est moins élevé en 2011 qu'en 2010 en CP (25,4 M€ en 2011, contre 35,5M€ en 2010), il se situe à un niveau particulièrement élevé en AE (136,68 M€). Ce niveau élevé des reports est une source de rigidité pour le programme 110. Il est justifié par la direction générale du Trésor par le fait que les dépenses sont fortement dépendantes d'un agenda multilatéral en constante évolution, que la France maîtrise mal. Cette direction reconnaît qu'il pourrait utiliser la fongibilité des crédits pour éviter de cumuler sous-consommation et reports, mais il estime qu'en gestion, il est plus facile de conserver les montants accordés par le législateur et de les reporter, afin que les demandes au Parlement portent effectivement sur les dépenses qui sont réalisées *in fine*. On peut toutefois considérer que le niveau des reports est déjà élevé, et qu'une mobilisation accrue de la fongibilité serait préférable.

Le respect de la spécialité des crédits est sans doute fragilisé par des dépenses effectuées du programme 110 et du dégel du reliquat de la contribution du FED du programme 209 au profit d'une compensation des dépenses au titre du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), initialement prévues sur le programme 782 du compte d'affectation spéciale (CAS) ***Engagements internationaux en matière de lutte contre le changement climatique dans le cadre du mécanisme dit de financement précoce***. En effet, au sein de ce CAS, les dépenses environnementales sont conditionnées aux recettes issues de la vente d'Unités de Quantités Attribuées (UQA). En l'absence de recettes sur le CAS et compte tenu de la priorité de cet instrument au regard des engagements internationaux de la France, le financement de l'ensemble des engagements du FEM a été supporté par le programme 110 en 2011 et le sera de la même façon en 2012.

Cette situation peut poser un problème de régularité dans la mesure où des dépenses qui devaient être réalisées ont été inscrites à un CAS

alors même qu'elles correspondaient à l'objet du programme 110 et qu'elles portaient sur une dépense obligatoire alors que les recettes du CAS présentaient un caractère aléatoire.

### 3 - Mise en réserve des crédits :

Pour le programme 209 : la réserve de précaution initiale s'élevait à 90 134 858 € en AE et 93 972 711 € en CP soit 4,8% de la dotation initiale en AE et 4,4 % de celle en CP. Le gel a été réparti sur chaque ligne de crédits<sup>14</sup>.

Au total, 36 % des AE initialement gelées (28,8 M€+3,75 M€) et 90 % des CP (80,6 M€ +3,75 M€) ont été restitués. Le reste a été annulé à l'exception de 8 M€ en CP. Le dégel des crédits est intervenu le 25 novembre 2011. Cette date était tardive pour pouvoir procéder à des engagements nécessitant le visa du contrôleur budgétaire. De même, 8 M€ restés sur la réserve légale n'ont été rendus disponibles sur le programme que le 30 décembre 2011. C'est pourquoi un report de 6,7 M€ en CP est demandé sur l'exercice 2012.

En fin de gestion, 28 822 895 € en AE ont été dégelés et 84 936 909 € annulés (dont 42 M€ transférés sur le programme 110 pour le paiement du FEM). En CP, 80 612 657 € ont été dégelés et 28 985 000 € annulés afin d'être transférés sur le programme 110 pour le paiement du FEM. Les crédits transférés sur le programme 110 proviennent de crédits initialement ouverts qui ont été gelés par la suite.

Si la réserve légale ne perturbe pas la gestion, les taxations intervenues en cours de gestion sur les crédits ouverts, 6 030 378 € au titre de la taxation emploi, en AE=CP, et 8 M€ en CP par le décret d'avance du 30/11/2011 ont affecté le pilotage de la gestion qui n'a été facilité que par le redéploiement du reliquat de la contribution du FED.

Les règles de gel de crédits ont été appliquées au niveau du montant global du programme 110, à savoir 5 % des crédits votés en loi de finances initiale par le Parlement. Après une taxation par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 (taxations « emploi » et « demandeur d'asile ») qui a conduit à annuler des crédits en réserve, le solde de la réserve a été dégelé le 28 novembre 2011 dans son intégralité, ce qui a permis d'engager les crédits avant la fin de gestion.

---

<sup>14</sup> Une observation néanmoins est faite par le CBCM sur la réserve qui a été constituée sur la dotation bénéficiant à la « Maison de la Francophonie » qui a un caractère strictement obligatoire et qui devrait en être dispensée en gestion.

## **B - GESTION BUDGETAIRE ET DEMARCHE DE PERFORMANCE**

Les dépenses de la mission sont essentiellement des dépenses d'intervention découlant d'engagements internationaux ou juridiques. Elles sont donc obligatoires et inéluctables. Les programmes 110 et 209 ont procédé à une simplification de leurs indicateurs<sup>15</sup> et désormais, en ce qui concerne le MAEE et la DG Trésor, veillent à les harmoniser. Cependant les indicateurs restent encore pour la plupart des indicateurs d'activité. Les indicateurs de performance restent difficile à définir ; ceux qui existent (notamment les sous-indicateurs de l'indicateur 209-1.1 Lutte contre la pauvreté) ne sont pas intégrés dans l'élaboration de la programmation et ne trouvent donc aucune traduction budgétaire.

Pour le programme 301, les indicateurs existants retracent l'activité du programme et sont pris en compte dans la prévision de dépenses. C'est le cas notamment de l'indicateur « le nombre de conclusions d'accords de gestion concertée de flux migratoires et de développement solidaire ». Il était prévu 7 accords en 2011, aucun accord n'a été signé cependant, pour des raisons conjoncturelles. Il ne semble pas y avoir d'impact budgétaire à l'absence de résultat. Le même constat peut être fait sur l'indicateur « taux de projets ciblant les secteurs privilégiés du développement solidaire ». La Cour observe que le ministère ne rend pas compte d'un lien entre cet indicateur et le montant des financements accordés au fonds migration/développement soutenu par la Banque africaine de développement.

Par ailleurs, les résultats de la mission découlent surtout de sa mise en œuvre par des opérateurs ou par les organisations internationales qui bénéficient des crédits. L'évaluation de la performance des premiers est intégrée en principe dans les contrats d'objectifs et de moyens, mais s'agissant des organisations internationales, le MAEE confirme le caractère embryonnaire de la démarche, à laquelle néanmoins il contribue. Il intervient également en amont des négociations pour veiller à une meilleure maîtrise des dépenses.

---

<sup>15</sup> Indicateurs les plus représentatifs de la mission : 110-1.1 : Part des ressources subventionnées des banques multilatérales de développement des fonds multilatéraux affectées aux zones géographiques prioritaires ; 209- 1.1 : Lutte contre la pauvreté ; 301 - 1.1 : Nombre de conclusions d'accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire.

### **III - ANALYSES SPECIFIQUES DE QUATRE ASPECTS DE L'EXERCICE 2011**

#### **A - L'EXERCICE 2011 AU REGARD DES DOCUMENTS PLURIANNUELS**

##### **1 - Le triennum 2009-2011**

Pour le programme 209, l'année 2011 a été totalement renégociée, devenant la première année du nouveau triennal budgétaire 2011-2013. Les travaux budgétaires n'ont, au moment des discussions de ce dernier triennal, pas fait référence au triennal précédent. La dotation ainsi que les dépenses 2011 du programme 209 sont globalement conformes aux prévisions du budget triennal 2011-2013 à l'exception des réajustements intervenus en gestion. Il s'agit essentiellement du redéploiement de l'économie réalisée sur le FED pour les dépenses d'intervention en faveur de la Corne de l'Afrique, le GAVI et le FEM.

La programmation pluriannuelle 2009-2011 du programme 110 a été entièrement revue lors de la négociation du triennal 2011-2013. Le plafond des crédits 2011 a été strictement respecté dans la programmation budgétaire 2011 ainsi que l'ensemble des directives figurant dans la lettre plafond.

L'exécution 2011 est supérieure en AE et en CP à la prévision du triennum 2009-2011 sans être toujours justifiée : les versements au FEM, s'ils correspondaient à un engagement international sur lequel la France ne pouvait revenir, n'avaient pas vocation à être inscrits sur un CAS dont les recettes étaient par définition aléatoires ; les dépenses au titre du sarcophage de la centrale nucléaire de Tchernobyl ne correspondent pas réellement aux objectifs du programme, de même que les CP inscrits au titre des bonifications des prêts en outre-mer.

Les crédits disponibles du programme 301 sont très inférieurs aux prévisions du budget triennal 2009-2011 en AE comme en CP (0,027 M€ en crédits disponibles et 0,068 M€ en prévision triennale 2011 en AE soit un décalage de 60,29 % ; 0,028 M€ en crédits disponibles et 0,041 M€ en prévision triennale 2011 en CP soit un décalage de 31,71 %). Les dépenses du programme sont aussi très en-deçà des prévisions du budget triennal 2009-2011, en AE comme en CP (0,023 M€ en exécution et 0,068 M€ en prévision triennale 2011 en AE).

## 2 - Le triennum 2011-2013 et la contrainte sur la gestion future

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

Le peu de marge de manœuvre du programme 209<sup>16</sup> le rend vulnérable à des éléments externes qui conditionnent l'évolution de ses dépenses. Le ministère ne s'est en outre pas encore engagé dans une véritable programmation pluriannuelle et la PBI de 2011, comme celle de 2010, conserve un caractère strictement annuel.

Pour le programme 110, le niveau de consommation des crédits (1 182,65 M€) est inférieur à la somme des crédits ouverts en 2011 (1 227,70 M€). L'exécution 2011 a donc respecté la trajectoire 2011-2013.

Si l'évolution pluriannuelle ne semble pas présenter de risque majeur en terme de soutenabilité budgétaire pour les programmes 110 et 209, la Cour ne peut que constater pourtant l'ampleur des contraintes pesant sur leur gestion future, dont :

### Pour le programme 209 :

- Les reports qui s'élèvent à **100 596 826 €** en AE et **6 739 232 €** en CP, dont notamment en AE : 98 975 644 € au titre de la poursuite des projets pluriannuels du FSP gérés en administration centrale et par les postes ; et en CP : 5 867 513 € au titre des dettes juridiquement exigibles ;
- les restes à payer qui s'élèvent au total à **1 027 416 408 €** (montant CHORUS). Ils incluent essentiellement des restes à payer sur les instruments pluriannuels suivants :
  - le FSP : 50 965 515 €, soit 10 899 265 € correspondant à des restes à payer réels et 40 066 253 € pour lesquels une réaffectation a été demandée pour les dons-projets de l'AFD (complément des 887 M€ ouverts en AE rectificativescf. II) ;
  - les dons-projets de l'AFD : 817 711 224 € (il manque 41 649 049 € pour que ce reste à verser (RAV) soit parfaitement conforme à la comptabilité de l'AFD, cf. partie 2) ;

---

<sup>16</sup> En 2010 déjà, l'insuffisance de CP sur les dons-projets avait été signalée et des crédits avaient été ouverts en LFR pour financer les C2D.

- les subventions aux ONG de l'AFD : 51 114 715 € ;
- zone AFPAK : 4 698 326 € ;
- Haïti : 19 600 000 € ;
- la Maison de la francophonie : 42 569 401 € ;
- La « Fast track initiative » pour l'éducation : 31 666 667 € ;
- le GIP ENA : 2 487 182 € (alors que celui-ci a fait l'objet d'une taxation pour redéployer les crédits sur le fonds humanitaire).
  - les charges à payer sur l'exercice 2012 s'élèvent à 1.884.969,65 € ;
  - en 2011, les AE affectées et non engagées concernent le FSP pour un total de 19.784.794 €<sup>17</sup>.

**Pour le programme 110 :**

Il est caractérisé par un niveau particulièrement élevé de restes à payer (solde des engagements non couverts par les CP, qui constituent une forme de « dette de CP »).

En 2011, après une baisse des restes à payer au cours de l'exercice 2010, les importantes reconstitutions ont fait progresser la « dette de CP ». Les restes à payer fin 2011 sont ainsi de 6 324 M€. Ils seront fin 2012 de 5 687 M€ : les principaux dispositifs expliquant le niveau élevé des restes à payer fin 2012 sont les bonifications aux Etats étrangers (2 208 M€), l'AID (800 M€) et le FMI (754 M€).

Le niveau élevé de cette « dette de CP », ainsi que sa croissance depuis 2006, ne doit pas s'interpréter en termes d'insoutenabilité potentielle pour le programme 110, qui n'est pas confronté à des problèmes de sous-budgétisation répétés. En revanche, cette situation tend à rigidifier son budget et à réduire les marges de manœuvre pour l'avenir.

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

---

<sup>17</sup> Ce niveau d'engagement s'explique par les modalités de gestion du FSP : les AE sont intégralement fléchées sur des projets FSP mais ne sont engagés que lorsqu'un tiers est déterminé. Les crédits affectés et non engagés sont demandés en report sur l'exercice suivant pour permettre la poursuite de ces projets et respecter les engagements pris auprès des Etats étrangers.

Au 31 décembre 2011, le montant des AE affectées non engagées était de 136 676 293 €. Il correspond au montant de report de crédits demandé sur 2012. Si le niveau des reports est moins élevé en 2011 qu'en 2010 en CP (25,4 M€ en 2011, contre 35,5 M€ en 2010), il se situe à un niveau particulièrement élevé en AE.

## **B - LES DEPENSES FISCALES ET LEUR EVOLUTION EN 2011**

Créés respectivement en 2006 (loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et l'intégration) et en 2007 (loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile), le compte épargne co-développement<sup>18</sup> (CEC) et le livret d'épargne co-développement<sup>19</sup> (LEC) bénéficiaient d'un avantage fiscal. Ce prélèvement libératoire à taux réduit sur les produits de placements à revenus fixes effectués dans le cadre d'un mécanisme d'épargne solidaire visait à orienter l'épargne vers les pays en développement. Il concernait en 2009 447 ménages. Son coût n'est pas chiffré dans les projets annuels de performance (mention ε indiquant un coût inférieur à 0,5 M€).

L'article 107 de la loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a abrogé ces deux dispositifs fiscaux<sup>20</sup>. Cette suppression est applicable à compter de l'imposition des revenus 2010, conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la loi de finances. C'est donc sur la base des encours constitués au 31 décembre 2009, à savoir 210 000 €, que la dépense peut être estimée (montant maximum de 40 % de ces encours, soit 84 000 €). Elle ne pourra cependant être définitivement calculée qu'après confirmation de l'usage conforme à l'objet prévu des sommes retirées des CEC.

## **C - LA GESTION DES CREDITS DU TITRE 6 : LES DEPENSES D'INTERVENTION**

### **1 - Cartographie des dépenses d'intervention**

Les dépenses d'intervention de la mission *Aide publique au développement* correspondent à des conventions, des accords internationaux et des décisions politiques. Elles ne sont donc ni des

---

<sup>18</sup> Codifié à l'article L.221-33 du code monétaire et financier.

<sup>19</sup> Codifié à l'article L.221-34 du code monétaire et financier.

<sup>20</sup> Cette abrogation concerne les articles 199 quinquies du code général des impôts et les articles L 221-33 et 34 du code monétaire et financier.

dépenses de guichet, ni des dépenses discrétionnaires, pour une année donnée.

L'ensemble des dépenses d'intervention du programme 209 se décline en transferts aux autres collectivités, aux ménages et aux entreprises. Le ministère rappelle que la position de la France dépend également de ses contributions aux organisations internationales et de sa contribution aux projets de développement. Selon le ministère, il est difficile de concevoir une autre redistribution de ces contributions et subventions qui relèvent d'engagements politiques, en revanche des marges de manœuvre peuvent être recherchées par la négociation d'une réduction des plafonds de contribution<sup>21</sup>.

La Cour constate que le ministère procède à une lecture différenciée selon les programmes de la rigidité des contributions internationales. En effet, pour la mission *Action extérieure de l'Etat*, l'ensemble des contributions internationales relevaient du plus haut niveau de rigidité (dépenses non discrétionnaires ou de guichet – catégorie 1).

Or parmi ces dépenses, le même ministère estime que seules les contributions au FED et au FMS présentent la caractéristique de dépenses de guichet, compte tenu de leur haut niveau de rigidité. Les dépenses de moindre rigidité sont à la fois l'aide bilatérale (FSP, C2D...) et l'aide multilatérale (contributions volontaires, francophonie).

Pourtant, les contributions au FED, à l'Organisation internationale de la francophonie (part statutaire) ainsi que les C2D sont des dépenses d'intervention juridiquement obligatoires. Par ailleurs, un certain nombre de dépenses d'intervention sont inéluctables dans la mesure où elles correspondent à des engagements internationaux (Haïti, zone AFPAK, FTI, FMS SIDA), qui ont été maintenues entre 2010 et 2011.

Les décaissements sur les dons-projets en cours s'apparentent également à des dépenses inéluctables puisqu'ils sont effectués en application de conventions signées. Leur montant en CP a fortement augmenté entre 2010 et 2011, essentiellement pour rembourser la dette de 78,5 M€ contractée à l'égard de l'AFD en 2010. Il diminue à nouveau en

---

<sup>21</sup> La contribution obligatoire à l'OIF augmente régulièrement chaque année (13 020 000 € en 2010 et 13 342 117 € en 2011). La contribution FED a exceptionnellement diminué à la suite de la baisse de la clé de contribution de la France (baisse de 68 M€ entre 2010 et 2011 en PLF) et de la révision du plafond de la contribution des Etats membres, qui conduit à une économie de 115 M€ en gestion. De ce fait, la France est en deuxième position (19,5%) derrière l'Allemagne (20,5%). Les C2D ont diminué de 16,5 M€ entre 2010 et 2011 (en exécution : 97,8 M€ en 2010 à 81,3 M€ en 2011).

2012 en répercussion de la diminution des ouvertures d'AE à partir de 2008. Le montant des AE des dons-projets est maintenu à structure constante sur le triennal 2011-2013.

Enfin, les dépenses d'intervention à caractère discrétionnaire ont globalement été maintenues entre 2010 et 2011, à structure constante, à l'exception des contributions volontaires aux Nations-Unies et de la francophonie (en application de la volonté de rééquilibrer le bilatéral par rapport au multilatéral).<sup>22</sup>

#### Présentations des principales dépenses d'intervention du programme 209

Le document-cadre fixe comme priorité en matière de coopération l'Afrique subsaharienne, qui se verrait allouer 60 % de l'effort financier. Or, il présente également pour 2007-2009, la liste des 20 principaux bénéficiaires de l'aide bilatérale, dans laquelle figure seulement cinq pays de la liste prioritaire. Selon le rapport de Mme Henriette MARTINEZ sur l'aide publique au développement<sup>23</sup>, en 2010, cette situation n'aurait guère évolué et seuls le Togo et le Libéria figurent dans la liste des dix principaux pays destinataires de l'aide publique bilatérale.

Pour le MAEE, les postes principaux de dépenses en 2010 comme en 2011, restent le FMS (avec 300 M€ par an, le FMS traduit la priorité en matière de santé du ministère) et le FED (ce dernier avec une contribution moyenne annuelle de 800 M€ oriente son action principalement dans les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique<sup>24</sup>). Ces deux postes représentent à eux deux, en 2011 (en tenant compte de la réduction de contribution au FED), 52,7 % de l'aide publique au développement mise en œuvre par le ministère. En 2011, l'aide-projet représente le troisième poste de dépense avec 417,43 M€ en CP mais 1 057,75 M€ en AE. Le montant des C2D s'élève à 80 M€ et la francophonie représente le cinquième poste de dépense avec 56 M€.

Au plan géographique, le RAP 2010 indique que la part des subventions de l'AFD allouée à l'Afrique subsaharienne s'élève à 59,3 % avec une prévision cible de 80 % pour 2011. Cet indicateur a été supprimé en 2011. Le ministère indique que 85 % des dons vont aux pays pauvres prioritaires.

---

<sup>22</sup> Cf. Tableau des principales dépenses d'intervention, annexe 5.

<sup>23</sup> Avis n°3808 tome 3, PLF 2012, Assemblée nationale

<sup>24</sup> Le RAP 2010 précise que seuls 32,8 % de l'aide européenne est allouée à l'Afrique subsaharienne.

Au plan sectoriel<sup>25</sup>, la part la plus importante des crédits d'intervention du programme au travers des dons-projets mis en œuvre par l'AFD concerne l'agriculture et la sécurité alimentaire (21 %) et le secteur de l'infrastructure et du développement urbain (18 %), qui triple depuis 2009.

#### Typologie des dépenses d'intervention du programme 110

Dispositifs	Bénéficiaires	Dépenses en 2011 (en M€)	Indicateur de rigidité
FMI	BIRD	24,74	1
FEM	Banque mondiale	63,99	1
Bonifications de prêts dans les Etats étrangers	AFD	162,61	1
Bonifications de prêts en outremer	AFD	24,74	1
Aides budgétaires globales	AFD	80,50	1
FASEP	Natixis	31,11	1
Annulations de dette Club de Paris	AFD	68,64	1

Pour le programme 110, en 2011, ces dépenses sont marquées par une forte baisse en AE et CP, du fait d'un reclassement de certaines d'entre elles en dépenses de participation (cf. I – C – 3).

En appliquant le périmètre de 2010 aux dépenses d'intervention de 2011, on aboutit toutefois à une forte augmentation des AE et à une légère hausse des CP entre les exercices 2010 et 2011 :

En M€	2010		2011	
	AE	CP	AE	CP
Dépenses d'intervention et de participation	682,2	1 163,8	2 451,8	1 174,2

Le programme 301 s'organise en trois actions, aides multilatérales, aides à la réinstallation en faveur des migrants dans leur pays d'origine, et aides bilatérales en direction des pays prioritaires. Les dépenses d'intervention se traduisent par des transferts aux autres collectivités et

<sup>25</sup> Chiffre 2010, Source PAP 20102.

aux ménages. Treize accords de gestion concertée ont été signés depuis 2010.

## 2 - La dynamique des dépenses d'intervention sur les cinq dernières années

Pour le programme 209, la budgétisation à partir de 2010 de l'intégralité des dons-projets de l'AFD ainsi que des C2D, autrefois financés sur le dividende de l'AFD, ainsi que la mise en place des instruments AFPAC expliquent principalement l'augmentation des dépenses d'intervention bilatérale. En 2011, le remboursement de la dette contractée à l'AFD ainsi que le redéploiement de l'économie du FED pour financer l'aide alimentaire dans la Corne de l'Afrique ont accentué l'augmentation de l'aide bilatérale, en exécution. Il s'agit, de ce fait,

	Dispositifs	Dépenses 2007	Dépenses 2008	Dépenses 2009	Dépenses 2010	Dépenses	Evolution 2007/ 2011
Prog	Aide bilatérale	631 641 567	508 002 767	534 693 250	550 206 236	730 585 21 3	16 %
	Aide multilatérale	445 754 254	459 380 076	445 172 565	433 762 811	430 103 50 1	-4 %
	Aide communautaire	697 984 936	777 480 000	837 135 000	908 820 000	686 007 12 5	-2 %

d'avantage d'une rationalisation de la présentation des outils que d'une inflexion véritable en faveur de l'aide bilatérale.

La baisse de 4 % entre 2007 et 2011, des dépenses multilatérales correspond à une baisse des contributions volontaires aux Nations-Unies ainsi qu'une réduction des crédits dédiés à la francophonie.

Les dépenses du programme 110 connaissent une évolution contrastée selon les différents dispositifs sur la période de 2007-2011. Certains d'entre eux connaissent une très forte hausse sur la période (et notamment sur le dernier exercice pour le financement du FEM), quand d'autres régressent (en particulier l'indemnisation de l'AFD au titre des annulations de dettes).

<b>Dispositif (en M€)</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
FMI Bonifications FEC	18	15	12	10	12
FEM	36	35	35	34	64
Protocole de Montréal	8	8	7	7	7
Bonifications Etats étrangers	46	27	30	139	160
Bonifications outre-mer	14	22	34	32	24
ABG	59	40	41	74	81
FASEP	21	11	22	30	31
ADETEF	5	5	4	4	4

### **3 - Programmation des dépenses d'intervention**

La programmation des dépenses d'intervention multilatérale est fondée sur le montant des engagements pris, en fonction du plafond de contribution des Etats et des clés de répartition connues lors de la préparation budgétaire. Les dépenses bilatérales sont programmées par rapport à 2010 à structure constante (gouvernance, aide budgétaire post-conflit et sortie de crise, fonds de coopération Pacifique, volontariat international, coopération décentralisée, fonds d'urgence humanitaire et aide alimentaire). Les crédits des C2D ont été calculés en fonction des C2D en cours et de ceux dont la signature était prévisible d'ici la fin de l'année 2011. Les crédits alloués à Haïti et à l'AFPAK ont été maintenus conformément aux engagements pris dans ces deux zones.

Les AE des dons-projets sont revues à la hausse après une forte baisse en 2010 et les CP sont calculés en fonction des décaissements estimés. Les principaux instruments en AE ≠ CP sont les dons-projets AFD et FSP. La budgétisation des CP est effectuée à partir d'une loi statistique de décaissement, partagée avec l'AFD et la direction du budget pour les projets qu'elle met en œuvre. Cette loi permet d'estimer les décaissements sur les projets en cours en fonction du rythme moyen de décaissement observé en année N-1.

### **4 - L'insertion des dépenses dans une logique de performance**

Les difficultés d'évaluation des résultats des dépenses d'intervention des programmes de la mission *Aide publique au*

*développement* renvoient aux difficultés plus générales d'évaluation des dispositifs d'aide au développement, dont elles constituent un volet majeur.

S'agissant des dépenses multilatérales, les responsables de programme ont relativement peu de marge de manœuvre pour améliorer la performance et générer des économies. En effet, les représentants français au sein des fonds multilatéraux partagent le pouvoir décisionnel avec les autres représentants de pays disposant de droits de vote.

Les conclusions d'un récent rapport de l'Inspection générale des finances<sup>26</sup>, sur les financements multilatéraux, conduisent à préconiser une harmonisation des indicateurs existants dans les institutions financières internationales et la mise en place d'indicateurs de ciblage basés sur les priorités sectorielles et géographiques du document cadre de coopération au développement. **Elles pourraient être complétées par la mise en place d'un tableau de bord de la présence française dans les institutions multilatérales.**

S'agissant des dépenses bilatérales, l'évaluation de la performance des dépenses d'aide au développement peut être davantage approchée en isolant la part des résultats de l'aide octroyée par la France. Selon la DG Trésor, « les indicateurs le plus souvent utilisés restent souvent assimilables à des indicateurs d'activité, médiatiquement évocateurs (...) mais en pratique difficilement utilisables pour démontrer un lien de cause à effet entre le processus de croissance observé et les soutiens financiers mobilisés ».

En ce qui concerne le programme 110, le responsable de programme ou son représentant peut toutefois optimiser le versement des contributions de la France à ces fonds en jouant sur un paiement réparti sur une plus longue période ou un taux de change plus avantageux et réaliser des économies pour les finances publiques.

Pour le programme 209, le ministère indique que la recherche de performance du réseau de coopération porte essentiellement sur la levée de financements externes et à l'autonomie financière. Ces thématiques font l'objet de plusieurs indicateurs, repris dans les PAP et RAP (montant des cofinancements levés, taux d'autofinancement des EAF). Cependant, il reste peu de marge de manœuvre au responsable du programme, plusieurs leviers ayant déjà été activés. Cette marge est d'autant plus réduite dans un contexte de crise économique, qui conduit bien souvent nos partenaires à réduire leurs contributions aux projets mis en œuvre par les postes.

---

<sup>26</sup> Inspection générale des finances, « Indicateurs de performance de l'aide ».

Aucune information n'est donnée sur le programme 301.

La Cour ne peut que constater que l'absence d'évaluation de l'efficacité de l'aide apportée au travers du réseau ou des organisations multilatérales. Pour ces dernières, la reconduction est automatique sans que la réalité de leur capacité d'action ne fasse partie des critères dominants d'attribution. Il serait pourtant intéressant d'évaluer le ratio entre leurs dépenses de fonctionnement et leurs dépenses d'intervention pour identifier la part financière qui est réellement utilisée pour des opérations sur le terrain.

## **D - LES OPERATEURS RATTACHES A LA MISSION**

### **1 - Présentation des opérateurs**

La mission *Aide publique au développement* s'appuie sur plusieurs opérateurs dont notamment pour la mise en œuvre du programme 301, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), rattaché au programme 104. Le programme 301 verse à l'OFII des crédits de transferts à hauteur de 2,5 M€ (soit 8 % des crédits de la mission). Le montant de ces financements a doublé depuis 2008.

Le programme 2009 finance quatre opérateurs et une association<sup>27</sup>. Parmi les opérateurs, deux sont opérateurs de l'Etat au sens de la LOLF et respectent les critères cumulatifs :

- le GIP « Education numérique en Afrique » (ENA), créé en 2010 et chargé de mettre en œuvre et de coordonner les actions menées en Afrique par la France dans le domaine de l'éducation numérique ;
- le GIP « Ensemble pour une solidarité thérapeutique » (ESTHER), chargé de favoriser et de coordonner la mise en œuvre et le suivi de l'intervention d'établissements hospitaliers français et d'associations françaises auprès des établissements de santé et des communautés locales.

---

<sup>27</sup> l'EPIC à statut bancaire Agence française de développement, opérateur en charge du financement des projets et des programmes de développement ; la société « Canal France international » (CFI), opérateur de la coopération audiovisuelle du Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) ; l'association « France Volontaires », chargé de contribuer au développement qualitatif et quantitatif des différentes formes d'engagement volontaire et solidaire à l'international ne sont pas des opérateurs au sens de la LOLF.

Le périmètre des opérateurs financés par le programme 209 a connu notamment depuis la loi n°2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat et de la nouvelle répartition intervenue en 2010 entre le programme 185 - *Action extérieure de l'Etat* et le programme 209.

Par ailleurs, depuis 2010, le programme 209 n'assure plus le financement des opérateurs suivants :

- l'EPIC Campus France (né de la fusion Egide et GIP CampusFrance). Cet établissement appartient à la catégorie des opérateurs contribuant à l'action extérieure de la France et relève aujourd'hui du programme 185 ;
- l'ancien GIP France Coopération internationale, contribuant à l'action extérieure de la France – et donc le programme 185 – sous la forme de l'EPIC France expertise internationale.

## **2 - Poids des opérateurs dans la mission Aide publique au développement**

### *a) Un poids financier très marginal*

Il est prévu un financement de 50 M€ sur cinq ans pour le GIP ENA. En 2011, la subvention pour charge de service public (SCSP) s'est élevée à 7,7 M€ en AE (en LFI 2011, cette subvention devait s'élever à 10 M€ mais un redéploiement de ces crédits est intervenu au profit du Fonds humanitaire) et 6,06 M€ en CP soit environ deux fois moins qu'en 2010, où il a perçu une subvention en AE=CP d'un montant de 14,29 M€.

Le GIP ESTHER a perçu une subvention de 3,80 M€ en AE=CP. La moyenne de subvention totale depuis 2007 est de l'ordre de 7,06 M€ (y compris la contribution du programme 124).

Au total, le financement du fonctionnement des opérateurs s'élève à 11,5 M€, soit moins de 0,5 % du total des dépenses du programme.

Pour mémoire, l'opérateur du programme 301 perçoit des transferts d'un montant de 2,5 M€, ce qui représente 8 % des crédits du programme. Ces transferts ont connu une forte croissance puisqu'en 2007, ils ne représentaient que 4 % du programme, avec un pic de 9 % en 2010.

Les subventions notifiées aux opérateurs sont nettes de réserve.

### *b) Situation des emplois rémunérés par l'Etat*

La LFI 2011, comme celle de 2010 et le PLF 2012, ne mentionne aucun emploi rémunéré par le programme. Les emplois rémunérés par les

opérateurs sont au nombre de 30 ETP, dont 28 sous plafond et deux hors plafond pour le GIP ESTHER (ces deux emplois sont rémunérés par des partenaires extérieurs).

En revanche, en exécution, le ministère indique que trois ETPT (quatre en 2010) sont rémunérés par l'Etat, sein du GIP ENA mais qu'ils sont rémunérés par d'autres ministères.

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

La réduction des crédits de fonctionnement n'est pas actuellement appliquée au GIP ENA, du fait de sa création en juillet 2010.

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

En effet, en LFI 2010, la subvention s'est élevée à 3,840 M€. Elle est prévue à 3,7 M€ au PLF 2012.

Le GIP ENA ne comptant que 2 ETP sous plafond, l'application de la norme du « un sur deux » lui est impossible.

En ce qui concerne le GIP ESTHER, cet effort se traduira par la suppression d'un ETP en 2013.

Pour le GIP ENA, le contrat de performance de l'opérateur est en cours d'élaboration. Les objectifs de son Président et de son directeur général, le délégué interministériel pour l'Education numérique en Afrique ont été fixés dans des lettres de mission. Le dialogue de gestion régulier avec l'opérateur permet par ailleurs de suivre l'évolution de ses actions.

En ce qui concerne le GIP ESTHER, les ministères de tutelle et l'opérateur ont signé un contrat d'objectifs et de performance 2010-2012 qui reprend les objectifs du programme 209 (relever les défis de la mondialisation et du développement ; renforcer l'influence de la France en Europe et dans le monde ; améliorer le pilotage et l'efficacité dans la gestion des crédits). Des indicateurs de performance adaptés à la spécificité de l'opérateur mesurent l'atteinte de ces objectifs. Le PAP du programme 209 comprend un indicateur sur l'évaluation de la

performance des opérateurs au regard des engagements des COM et des COP.

#### IV - LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

##### A - LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULEES PAR LA COUR AU TITRE DE 2010

Recommandations		Suivi de l'application en 2011	
	Recommandations	Réponse initiale des administrations à l'envoi du ROP (renseigné par le rapporteur NEB)	
		Réponse de l'administration	
1	<i>Poursuivre la convergence entre les indicateurs des programmes 110 et 209, en cohérence avec les priorités identifiées par le document-cadre «Coopération au développement: une vision française» et la matrice d'indicateurs du CICID.</i>	La direction du budget a indiqué partager les recommandations de la Cour.	Les services du MAEE ont engagé cette réflexion et seront en mesure de présenter des indicateurs convergents dans le PAP 2013.

	Recommandations	Suivi de l'application en 2011
2	<p><i>Evaluer la prise en compte des priorités de la stratégie française d'aide publique au développement, dans les priorités et les actions des organisations internationales, compte tenu du niveau élevé de la contribution nationale aux principaux fonds internationaux ou européens.</i></p>	<p>Aucune réponse du MAEE sur ce point</p> <p>La France participe aux instances de décisions des principales organisations multilatérales qu'elle finance et s'assure par ce biais que les décisions et orientations prises par ces organisations correspondent aux priorités ou attentes françaises.</p> <p>Un suivi des allocations géographiques et sectorielles des organisations multilatérales est assuré au travers des indicateurs d'aide au développement du CAD de l'OCDE.</p> <p>Un travail pour l'élaboration d'indicateurs spécifiques de suivi des résultats de l'aide multilatérale française a été confié à l'Inspection générale des Finances. Celle-ci a rendu son rapport fin 2010 et concluait à l'impossibilité actuelle de bâtir de tels indicateurs de résultats. L'IGF préconise une solution d'harmonisation à l'échelle internationale. Durant sa présidence française du G8, la France a défendu cette définition d'un socle d'indicateurs communs pour permettre notamment l'évaluation de l'efficacité des organisations internationales.</p> <p>Afin d'opérer un suivi plus fin de l'action multilatérale, et notamment d'évaluer le niveau de représentation des intérêts de la France au sein de ces organismes multilatéraux que la France soutient, un groupe de travail en format co-CICID établira des indicateurs de suivi de l'activité de ces institutions.</p> <p>Il est important de souligner que les priorités des organisations multilatérales ne doivent pas nécessairement coller aux objectifs de l'aide bilatérale française ; l'aide multilatérale devant aussi la compléter dans des géographies et dans des secteurs où la France n'intervient pas à titre bilatéral. L'une des valeurs ajoutées de l'aide multilatérale réside également dans la neutralité de l'allocation de leur aide au développement, fondée sur des critères d'efficacité qui leurs sont propres : besoins des pays bénéficiaires, y compris ceux qui n'entrent pas dans le champ stratégique de la coopération française, niveau de revenu des pays, populations, capacité de gouvernance...</p>

Recommandations		Suivi de l'application en 2011
3	<i>Obtenir du Fonds européen de développement les échéanciers de ses dépenses afin d'améliorer la budgétisation de la contribution qui lui est versée par l'Etat.</i>	<p>Aucune réponse du MAEE sur ce point</p> <p>La détermination des montants de la contribution française au FED s'inscrit dans le cadre pluriannuel de cet instrument. La contribution de la France est donc connue sur la période du FED (en l'espèce 2008-2013).</p> <p>Par ailleurs, dans le cadre pluriannuel mentionné ci dessus, la Commission décide chaque année entre octobre et novembre, afin d'ajuster au plus près le montant de la contribution demandée par rapport aux besoins prévus, du niveau des contributions qu'elle demandera aux Etats membres pour l'année suivante (n+1) et du plafond qu'elle demandera l'année n+2.</p> <p>Il est à noter que depuis 2010, la contribution française au FED est budgétée à hauteur des montants indiqués dans le cadre pluriannuel du FED.</p> <p>Ainsi, par décision 16064/11 du 18 novembre 2011, le groupe ACP a fixé le seuil des contributions des Etats membres pour le FED pour l'année 2012 et le plafond de leurs contributions pour 2013. Pour <b>2012</b>, un maximum de 3,6 Md€ seront affectés à la Commission et 280 M€ en faveur de la BEI.</p>
4	<i>Evaluer le coût pris en charge par l'Etat, au titre des dépenses fiscales, des crédits d'impôt pour les dons aux associations.</i>	<p>La direction du budget précise qu'une mission d'évaluation a été confiée à l'ambassadeur DUQUESNE qui doit rendre son rapport au mois d'avril (2011)</p> <p>L'évaluation du coût est en cours.</p>

Recommandations		Suivi de l'application en 2011
5	<i>Préciser les mesures prises en réponse aux conclusions de l'audit partenarial sur les processus dons-projets de novembre 2010.</i>	Aucune réponse des administrations
		<p>Les comptabilités de l'Etat et de l'AFD ont été réconciliées.</p> <p>Un dialogue mené avec l'AFD et la direction du Budget a permis d'aboutir à une évaluation partagée de l'écart entre la comptabilité de l'Etat et celle de l'AFD au titre des restes à payer sur les dons-projets.</p> <p>Ainsi, 887 M€ d'AE « rectificatives » ont été ouverts (LFR du 28/12/2011) afin de rétablir les engagements de l'Etat dans Chorus.</p> <p>La notification annuelle des plafonds de crédits à l'AFD a été effectuée en début d'année en 2011 et a été transmise au cours du mois de janvier 2012.</p> <p>La convention-cadre de l'AFD est en cours de révision. Le nouveau texte permettra de redéfinir précisément la nature et la fréquence des informations circulant entre l'AFD et les services du MAEE.</p> <p>Un travail de nettoyage de la liste des projets figurant dans le RAV de l'AFD est en cours.</p> <p>Concernant les FSP, il a été mis un terme à la procédure dérogatoire de la saisie annuelle des EJ fictifs.</p>

## B - RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

La Cour formule cinq recommandations au titre de l'exercice 2011 :

### Recommandation maintenue :

Recommandation n°1 : Faire figurer au PAP 2013, des indicateurs de performance cohérents entre le programme 209 et 110.

### Recommandations nouvelles :

Recommandation n°2 : Développer des outils pluriannuels de prévision des engagements internationaux (reconstitution des fonds multilatéraux, souscription au capital des banques multilatérales, etc.).

Recommandation n°3 : Pour le programme 209, poursuivre la démarche de maîtrise des contributions internationales en dressant un tableau identifiant les principaux résultats des organisations internationales et leur coût de fonctionnement.

Recommandation n°4 : Améliorer la transparence du programme 301 par :

- l'élaboration d'un tableau de bord physico-financier de suivi de conventions de gestion concertée des flux migratoires ;
- l'identification des destinataires intermédiaires et finaux de crédits versés par le programme 301 ;
- le renseignement d'indicateurs de performance qui reflètent les résultats des actions et non la quantification des activités.

Recommandation n°5 : Réintégrer dans la norme de dépenses, les contributions aux banques multilatérales de développement non éligibles au CAS « Opérations en capital intéressant les participations financières de l'Etat ».

---

## V - ANNEXES

### Annexe 1 : exécution par action et par titre Programmes 209, 110, 301

#### Programme 209 : (en euros)

AE	Action	T2	T 3	T 6
02	Coopération bilatérale		17 024 979	1 376 947 482
05	Coopération multilatérale			430 177 631
07	Coopération communautaire			686 366 086
08	Dépenses de personnel	215 467 624	1142	315 694
	<b>Total</b>	215 467 624	17 026 121	2 493 806 894
	<b>LFI 2011</b>	<b>221 377 202</b>	<b>37 027 629</b>	<b>1 794 755 474</b>
CP	Action	T2	T 3	T 6
02	Coopération bilatérale		24 173 206	730 576 126
05	Coopération multilatérale			430 103 501
07	Coopération communautaire			686 366 086
08	Dépenses de personnel	215 467 624	1142	315 694
	<b>Total</b>	215 467 624	24 174 348	1 847 361 407
	<b>LFI 2011</b>	<b>221 377 202</b>	<b>38 939 629</b>	<b>1 873 714 271</b>

Source Indialolf.

**Programme 110 : (en euros)**

*Exécution par action et par sous-action :*

En €	AE	CP
<b>Action 1</b>	<b>1 710 340 411</b>	<b>729 114 969</b>
Sous-action 1.1	1 221 919 883	445 587 894
Sous-action 1.2	389 537 528	154 755 832
Sous-action 1.3	98 883 000	128 771 243
<b>Action 2</b>	<b>366 749 773</b>	<b>330 628 131</b>
Sous-action 2.1	228 247 051	209 982 901
Sous-action 2.2	114 000 000	80 500 000
Sous-action 2.3	4 719 883	4 727 213
Sous-action 2.4	19 782 839	35 418 017
<b>Action 3</b>	<b>382 737 743</b>	<b>122 902 563</b>
Sous-action 3.1	442 427	70 013 991
Sous-action 3.2	-	-
Sous-action 3.3	382 295 316	52 888 572
<b>Total</b>	<b>2 459 827 927</b>	<b>1 182 645 663</b>

*Source DGT*

**Programme 301**

Programme 301 (AE en M€)		Exécution 2011
	Titre 3	0,03
	Titre 6	19,3 India 23,03
Programme 301 (CP en M€)		
	Titre 3	0,03
	Titre 6	27,65

*Source SGII*

---

Mouvements budgétaires du T2 Programme 209

programme	LFI 2011	Décret transfert	Décret d'avance	Décret de virement	Crédits ouverts	Dépense	Reliquat
209	221 377 202		- 2 476 285	- 2 050 000	216 850 907	215 467 624	1 383 283
<b>Total</b>	<b>1 048 388 203</b>	<b>218 009</b>	<b>31 736 364</b>	<b>-</b>	<b>1 080 342 566</b>	<b>1 078 169 523</b>	<b>2 173 043</b>

---

## Annexe 2 : Détail de l'exécution du programme 110

La consommation, de 2 459,83 M€ en AE et de 1 182 M€ en CP, est inférieure aux crédits disponibles. Le niveau de la consommation est toutefois élevé : 95 % des crédits disponibles en AE et 96 % en CP, un niveau supérieur à celui de 2010 pour ce qui est des AE (86 %). Le taux de consommation aurait toutefois pu être plus élevé en AE : les dépenses nettes sont inférieures de plus de 30 M€ aux crédits ouverts en LFI, alors même que 30 M€ ont été ouverts en LFR du 28 décembre 2012.

Les **sous-consommations** ont concerné essentiellement :

*En AE (-163 M€) :*

- le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM, -50 M€) : une nouvelle convention de gestion n'a pas pu être signée avec l'AFD en 2011 mais devrait l'être au premier trimestre 2012.
- les Aides budgétaires globales (ABG, -45 M€), du fait du report d'un projet de 40 M€ relatif à l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et d'une réaffectation de 5 M€ de projets prévus en Afrique subsaharienne au financement de projets dans les Territoires palestiniens.
- l'initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural en Afrique de la Banque africaine de développement (BAfD, -39 M€) suite au report en mars 2012 de l'annonce de la reconstitution de cette initiative, à l'occasion du forum mondial de l'eau à Marseille (12-16 mars 2012).
- le Fonds africain de développement (FAD, -15 M€) : la sous-consommation est liée à une économie réalisée grâce au calendrier accéléré de versement de la contribution française.
- les bonifications FMI au titre de la Facilité élargie de crédit (-6,1 M€).
- le FASEP (-4,68 M€) pour des projets liés à l'énergie solaire qui n'ont pu être engagés à temps en 2011.
- la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP) (-3 M€) reportée en 2012 et dont l'engagement a été officiellement annoncé le 6 février 2012 au sein des instances régissant ce fonds fiduciaire de la Banque européenne d'investissement.
- *En CP (-65 M€) :*

- le FASEP (-24 M€) : le report de ces crédits est demandé sur 2012 ; il est lié à une consommation inférieure aux prévisions pour des projets ferroviaires au Maroc (à hauteur de 15,5 M€ au lieu de 21,3 M€ prévus), des opérations de reconstruction en Irak et au Liban (1,2 M€ consommés contre 2,7 M€ prévus) ainsi que des projets dans les Territoires palestiniens (0,5 M€ réalisés contre 2 M€ prévus). Il est également dû à l'absence de consommation des crédits affectés aux projets du métro du Caire en Egypte (2,5 M€ en prévision), du métro de Belgrade en Serbie (environ 1 M€ en prévision), aux projets en Russie menés avec la BERD (1,3 M€ en prévision) et à un projet ferroviaire en République Dominicaine (0,5 M€ en prévision).
- l'initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural en Afrique de la BAfD (-9,5 M€) : report demandé en 2012.
- les bonifications FMI au titre de la Facilité élargie de crédits (-6,6 M€).
- les bonifications aux Etats étrangers (-6,7 M€).
- le Fonds africain de développement (-5 M€).
- les aides budgétaires globales (-5 M€), suite à une décision interministérielle du 24 octobre 2011 tendant à accroître par ailleurs le volume des opérations financées par la France dans les Territoires palestiniens en 2011.
- la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (-3 M€).
- Des **surconsommations** ont également été constatées. Elles concernent principalement :
  - *En AE (+26 M€) :*
    - le Fonds pour l'environnement mondial (+12 M€) en raison du financement d'actions prévues sur le programme 782 du compte d'affectation spéciale « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique » mais non financées en 2011 par ce dernier, faute de recettes.
    - le Fonds fiduciaire de la Banque mondiale en faveur des Territoires palestiniens (+5 M€), conformément à une décision interministérielle du 24 octobre 2011.
    - le Fonds de coopération de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) en Méditerranée

(+3 M€). Lors de l'assemblée annuelle de la BERD en mai 2011, les Gouverneurs ont en effet adopté des résolutions relatives à l'extension du mandat de cette banque aux pays du sud et de l'est de la Méditerranée. L'intervention de la BERD dans la région est envisagée en trois étapes : financement immédiat d'assistance technique par des fonds de coopération, financement de projets d'investissement à travers l'instrument des Fonds spéciaux, et enfin financement de projets sur les ressources ordinaires de la Banque. Dans l'attente des ratifications des amendements apportés aux statuts de la BERD, seule la première étape peut être mise en œuvre. Dans ce cadre, un accord de coopération a été signé le 28 novembre dernier entre la BERD et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour un montant de 3 M€ destiné à alimenter le fonds de coopération ; de nombreux autres pays ont également contribué à ce fonds.

- la compensation des annulations de dettes envers l'AID (+3 M€). Afin d'avoir une meilleure visibilité de sa capacité d'engagement, l'AID a demandé à ses bailleurs de s'engager jusqu'en 2022 à hauteur de 680,16 M€. Compte tenu des sommes engagées en 2006 et des crédits accordés en 2011 sur cette ligne, un engagement partiel de 265,84 M€ a été réalisé sur la base du nouvel échéancier conclu avec l'AID, le solde ayant été engagé en janvier 2012.
- le fonds nucléaire CSF (+2 M€), suite au bouclage du financement du sarcophage de la centrale nucléaire de Tchernobyl, lors du Sommet de Deauville du G8 en mai 2011.
- *En CP (+20 M€) :*
- la compensation des annulations de dettes multilatérales envers l'AID (+6 M€). Le montant de 37,22 M€ de CP pour l'année 2011 a trait au cinquième versement correspondant au nouvel échéancier convenu avec l'AID, suite à sa dernière reconstitution.
- le Fonds fiduciaire de la Banque mondiale en faveur des Territoires palestiniens (+5 M€).
- le Fonds de coopération de la BERD en Méditerranée (+3 M€).
- la compensation des annulations de dettes multilatérales envers le FAD (+3 M€). Afin d'avoir une meilleure visibilité de sa capacité d'engagement, le FAD a demandé à ses bailleurs de s'engager jusqu'en 2023 à hauteur de 318,47 M€. Compte tenu des sommes engagées en 2006 et des crédits accordés en 2011 sur cette ligne, un engagement partiel de 116,46 M€ a été réalisé,

le solde ayant été engagé en janvier 2012. Le montant de 15,67 M€ pour l'année 2011 a trait au cinquième versement correspondant au nouvel échéancier convenu avec le FAD suite à sa dernière reconstitution.

### Annexe 3 : Exécution pluriannuelle

#### Exécution 2007-2011

<i>AE en M€</i>		Exécution 2007	Exécution 2008	Exécution 2009	Exécution 2010	Exécution 2011	Evol 2007/2011
209	Titre 3	58,360	104,059	2,217	127,752	17,009	+71%
	Titre 5		0,532		0,130		
	Titre 6	1 795,236	1 795,370	1 843,419	2 055,969	2 491,526	+39%
<i>CP en €</i>		Exécution 2007	Exécution 2008	Exécution 2009	Exécution 2010	Exécution 2011	Evol 2007/2011
209	Titre 3	59,456	52,740	55,342	79,898	24,165	-59%
	Titre 5		0,512				
	Titre 6	1 775,586	1 760,709	1 892,789	2 056,468	1 847,370	+3%

Dans le PAP 2009, il n'existe aucune dotation dédiée à un titre 5. Celui-ci devait être abondé sur un fonds de concours d'un montant de 900 000€. Les évolutions entre AE et CP sont contrastées, voire inversées sur chacun des titres.

110	<i>AE en M€</i>	2007	2008	2009	2010	2011
	Titre 3	41,0	34,2	31,8	5,2	8,0
	Titre 6	1 672,2	2 181,5	1 305,1	692,2	479,2
	Titre 7					1 972,6
110	<i>CP en M€</i>	2007	2008	2009	2010	2011
	Titre 3	39,9	35,8	30,9	5,7	8,5
	Titre 6	941,0	906,9	993,8	1 163,8	531,2

	<i>AE en M€</i>	2007	2008	2009	2010	2011
110	Titre 3	41,0	34,2	31,8	5,2	8,0
	Titre 6	1 672,2	2 181,5	1 305,1	692,2	479,2
	Titre 7					1 972,6
	Titre 7					642,9

**Programme 301**

<i>AE en</i> €		<b>Exécution 2008</b>	<b>Exécution 2009</b>	<b>Exécution 2010</b>	<b>Exécution 2011</b>	<b>Evolution 2008-2011</b>	
3301	Titre 3			1 204 000,00	34 761,56	34 761,56	
	Titre 6	53 045 041,69	24 977 104,87	22 175 376,65	23 025 527,44	-30 019 514,25	-56,59 %
<i>Total programme 301</i>		<b>53 045 041,69</b>	<b>24 977 104,87</b>	<b>23 379 376,65</b>	<b>23 060 289,00</b>	<b>-29 984 752,69</b>	<b>-56,59 %</b>

<i>CP en</i> €		<b>Exécution 2008</b>	<b>Exécution 2009</b>	<b>Exécution 2010</b>	<b>Exécution 2011</b>	<b>Evolution 2008-2011</b>	
3301	Titre 3			594 000,00	34 761,56		
	Titre 6	22 885 629,40	23 309 270,15	30611 780,94	27646310,95	4760 681,55	20,8 %
<i>Total programme 301</i>		<b>22 885 629,40</b>	<b>23 309 270,15</b>	<b>31 205 780,94</b>	<b>27 681 072,51</b>	<b>4 795 443,11</b>	<b>21,0 %</b>

---

**Annexe 4 : dépenses d'intervention**

**PROGRAMME 209**

<b>Programmes</b>	<b>Dispositifs</b>	<b>Bénéficiaires</b>	<b>Dépenses 2011 (en M€)</b>	<b>Indicateur de rigidité</b>
Programme 209	Aide bilatérale	FSP	73	2
		AFD	344	2
		C2D	81	2
		Haïti	20	2
		Aide budgétaire	21	3
		Aide alimentaire	36	3
	Aide multilatérale	Contributions volontaires	46	3
		Fonds mondial	300	1
		Contribution francophonie	57	3
	Aide communautaire	FED	686	1

