

Cour des comptes



Mission Action extérieure de l'État

Note d'analyse de l'exécution budgétaire

2018

Action extérieure de l'État

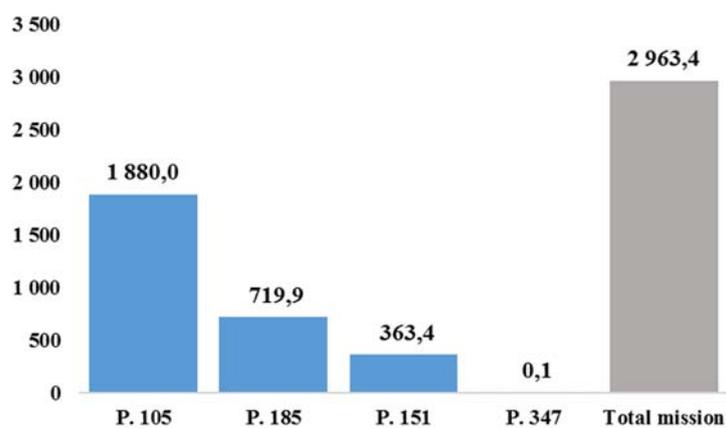
Programme 105 – Action de la France en Europe et dans le monde

Programme 185 – Diplomatie culturelle et d'influence

Programme 151 – Français à l'étranger et affaires consulaires

Programme 347 – Présidence française du G7

Graphique n° 1 : Mission Action extérieure de l'État - exécution 2018 (CP, en M€)



Synthèse

Une légère baisse de la dotation et une exécution quasi intégrale des crédits initiaux

La mission, qui représente 0,92 % du budget de l'État, connaît un changement ponctuel de périmètre avec la création en LFI 2018 du programme 347, dédié à l'organisation du sommet du G7.

Le budget global de la mission représente 3,00 Md€ en AE et 3,01 Md€ en CP en LFI. Hors masse salariale, les crédits de la mission représentent 2,009 Md€ en AE et en CP.

Le budget de la mission connaît une baisse de 0,2% à périmètre courant (- 5,9 % en 2017). À périmètre constant, en excluant le programme 347, les crédits de la mission sont en diminution de 0,6 % (- 2 % en 2017).

L'exécution budgétaire 2018 montre, à périmètre constant, une consommation de 99% des dotations initiales en AE et en CP.

Avec un taux d'exécution de 103,0 % des crédits ouverts en LFI, l'exécution de la masse salariale a, à nouveau, connu une surconsommation des crédits (104,0 % en 2016 ; 101,0 % en 2017), due en partie à une sous-budgétisation selon le MEAE et en partie à l'effet change-prix, rendant nécessaire l'ouverture de crédits en fin d'exercice. D'autres mouvements résultant de mesures d'économies sont aussi intervenus en gestion pour abonder le T2.

En 2018, les dépenses de la mission sont majoritairement des dépenses d'intervention (36 %), suivies des dépenses de personnel (32 %) et des dépenses de fonctionnement (30 %).

Un pilotage toujours contraint et une fin de gestion sous tension

De manière générale, la mission est marquée par la relative rigidité des grands postes budgétaires (CIOMP¹, SCSP², masse salariale), même si certains peuvent être revus à la baisse, lors des renégociations des contributions de la France ou de la restructuration des opérateurs.

Le pilotage de la mission est également contraint par le risque sécuritaire qui a, à nouveau, conduit au renforcement des conditions de sécurité en France et à l'étranger.

¹ Contributions internationales aux opérations de maintien de la paix.

² Subventions pour charges de service public versées aux opérateurs.

Par ailleurs, le risque de change demeure le principal risque identifié par le contrôle interne budgétaire du MEAE. Après une exécution 2016 et 2017 où la couverture du risque de change a pu être assurée, l'exécution 2018 a subi de fortes contraintes en gestion du fait de variations importantes des taux de change, qui n'étaient pas entièrement prises en compte dans la construction budgétaire en T2³.

En l'absence de décret d'avance, l'impasse budgétaire en fin de gestion sur le P105 en T2 a pu être résorbée par des économies en gestion en HT2 ou en T2 sur d'autres programmes (y compris le P209 de la mission « *Aide publique au développement* ») et des virements de crédits, une ouverture de crédits en LFR de 27,2 M€ et un DDAI (décret pour dépenses accidentelles et imprévisibles) de 4,5 M€.

Le recours à un DDAI pour abonder des crédits de titre 2 à partir d'un programme HT2 est contraire aux principes de la LOLF, les dépenses de personnel ne devant pas pouvoir être engagées au travers d'une procédure d'exception échappant au contrôle parlementaire. Cet abondement de crédits aurait dû prendre la forme soit d'une ouverture de crédits en loi de finances rectificative, soit d'un décret d'avance.

Dans ce contexte tendu, le MEAE indique qu'un changement méthodologique a eu lieu en 2018 sur le mécanisme de couverture du change-prix, dont les sous-jacents connus à la date de budgétisation sont dorénavant intégrés dans l'outil de pré-budgétisation 2BPSS. Le MEAE va, en outre, proposer à la direction du budget un dispositif de couverture change-prix à titre expérimental qui concernera en priorité le T2 et le HT2 du programme 105.

Par ailleurs, une nouvelle convention de couverture du risque de change a été signée en 2018 entre le MEAE, le SCBCM auprès du MEAE, l'agence France Trésor et le SCBCM du MINEFI. Si les nouvelles dispositions de cette convention apportent un réel progrès en matière de couverture de risque de change lié aux versements des contributions internationales de la France (CIOMP), elles ne sont pas applicables au risque de change lié aux rémunérations des personnels à l'étranger⁴.

³ Cet effet « change-prix » donne traditionnellement lieu à des décrets d'avance spécifiques qui ont pour conséquence d'accroître le montant de la masse salariale et de limiter les économies liées aux suppressions d'emplois.

⁴ Les rémunérations étant versées en 120 devises différentes, le dispositif des achats à terme de devises (OAT) via l'agence France Trésor, n'est pas opérant.

Des enjeux de régularité, d'universalité et une soutenabilité fragile

D'un point de vue juridique, la question de la mise à disposition gratuite de personnels sous statut MEAE auprès des Alliances françaises demeure à ce stade non résolue.

En effet, jusqu'au 1er octobre 2018, les actes de recrutement des directeurs faisaient l'objet d'un refus de visa du CBCM pour des motifs tenant à la régularité. Celui-ci était couvert par un passer outre du ministre chargé du budget. Or depuis cette date, le contexte réglementaire a évolué avec la publication du décret n° 2018-803 du 24 septembre 2018 modifiant le décret de 2012 sur la GBCP⁵.

Compte tenu de ces évolutions réglementaires, ces actes de recrutement ne font plus l'objet d'un refus de visa. Le CBCM a recommandé au MEAE de prendre toutes les dispositions nécessaires en vue de régulariser le dispositif juridique applicable à ces agents.

Le MEAE indique qu'il a effectivement préparé un amendement à l'article 1^{er} de la loi n°72-659 du 13 juillet 1972, qui doit être soumis prochainement au Parlement.

La question du statut des établissements à autonomie financière (EAF) reste pendante et leur situation juridique demeure irrégulière⁶. Un groupe de travail *ad hoc* réunissant le MEAE, le CBCM et la direction du budget a été réactivé fin 2017 et s'est réuni deux fois en 2018. Dans le cadre de ces travaux, un rapport est en cours de finalisation et n'a pu être communiqué à la Cour. Il a toutefois été décidé de procéder, à titre d'expérimentation, à la rebudgétisation de trois EAF au 1^{er} janvier 2020 (Norvège, Brésil, Costa Rica).

Par ailleurs, le budget de la mission reste fragile, sa soutenabilité étant menacée par le poids des CIOMP, les variations des taux de change et l'augmentation des prix à l'étranger.

⁵ Les articles 16 et 26 du décret du 24 septembre 2018 modifient respectivement les articles 136 et 195 du décret de 2012 sur la GBCP. Désormais, le comptable ne peut déférer à un ordre de réquisition de l'ordonnateur lorsque la suspension de paiement est motivée par « Le refus de visa du contrôleur budgétaire, dès lors qu'il n'a pas fait l'objet d'une autorisation du ministre chargé du budget de passer outre ».

⁶ Contrairement aux principes d'unité et d'universalité budgétaires posés par l'article 6 de la LOLF, ces établissements disposent de l'autonomie financière sans avoir la personnalité juridique.

Les deux déterminants principaux de la soutenabilité de la mission, la masse salariale et les interventions du programme 105, sont aussi les postes les plus importants, pour lesquels la Cour, à l'occasion de contrôles récents sur les dépenses de personnel et les contributions internationales, a formulé des recommandations pour en améliorer l'efficacité de la gestion.

Les dépenses immobilières avaient, quant à elles, conduit la Cour à formuler une recommandation⁷ dans le cadre des dernières NEB. Cette recommandation, qui fait l'objet d'un début de mise en œuvre en 2018, est réitérée, et pourra faire l'objet d'un suivi attentif dans le cadre d'un prochain contrôle de la politique immobilière du MEAE.

En effet, en dépit des efforts consentis par le ministère dans le cadre de sa programmation immobilière, la présentation d'une vision pluriannuelle, comprenant l'ensemble des opérations immobilières (programmes 723 et 105), déclinant la stratégie d'implantation du ministère et priorisant, dans la mesure du possible, les dépenses correspondantes, fait toujours défaut.

Cette nécessité est aujourd'hui d'autant plus prégnante que le MEAE est devenu, dans le cadre de la réforme des réseaux de l'Etat annoncée par le Premier ministre, l'affectataire unique du parc immobilier de l'Etat (hors biens relevant du ministère des armées) et est, à ce titre, responsable de sa rationalisation.

Une synthèse concernant les deux principales réformes des postes à l'étranger a été fournie à la Cour. Selon ces éléments, les restructurations conduites depuis fin 2014 ont permis une relative rationalisation des dépenses tant de fonctionnement que de personnel dans les postes concernés.

Un pilotage par la performance à développer et un contrôle budgétaire interne à consolider

La performance reste un outil insuffisamment utilisé par le MEAE pour allouer leurs budgets aux postes ou piloter les grandes dépenses, même si le ministère indique qu'elle constitue un outil d'aide à la décision, qui permet de mettre en perspective les choix stratégiques effectués dans le cadre de la gestion budgétaire. Le ministère précise par ailleurs que les indicateurs ne représentent pas l'ensemble du dispositif de performance qui concerne les trois niveaux de mise en œuvre des programmes, à savoir

⁷ NEB 2016 et 2017 - Recommandation n° 1 : *Mettre à profit la création d'un outil interministériel de programmation pluriannuelle de l'ensemble des dépenses immobilières, pour apprécier, au plan physico-financier comme au plan de la pertinence, les dépenses et opérations (sur l'ensemble des programmes concernés – 723 et 105) découlant de la stratégie d'implantation du ministère.*

l'administration centrale, le réseau et les opérateurs (notamment *via* leurs contrats d'objectifs et de moyens).

Le contrôle interne budgétaire, déployé pour l'ensemble des programmes à partir de 2016, a progressé. Si les efforts consentis par le ministère sont à relever, notamment par l'ajout d'actions nouvelles en faveur d'une meilleure maîtrise de la masse salariale, ils devront toutefois être poursuivis, afin de doter l'administration centrale et les postes des outils adaptés au contrôle interne.

Recommandations

Recommandation réitérée : « Mettre à profit la création d'un outil interministériel de programmation pluriannuelle de l'ensemble des dépenses immobilières, pour apprécier, au plan physico-financier comme au plan de la pertinence, les dépenses et opérations (sur l'ensemble des programmes concernés – 723 et 105) découlant de la stratégie d'implantation du ministère »

Sommaire

Introduction.....	10
1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE.....	14
1.1 La programmation initiale.....	14
1.2 La gestion des crédits et sa régularité.....	19
1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes.....	22
1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire	35
2 POINT D'ATTENTION SUR LE TITRE 2 DU P105 et DU P151	42
2.1 La problématique de l'effet change/prix	42
2.2 Un important dépassement du plafond de la masse salariale en 2018.....	43
2.3 L'origine des difficultés selon le MEAE.....	43
2.4 Les mouvements de crédits intervenus en fin de gestion	44
2.5 Le recours à un DDAI en toute fin de gestion.....	45
2.6 Conclusions et observations	46
3 AUTRES ELEMENTS EN VUE DE L'EVALUATION BUDGETAIRE D'ENSEMBLE.....	50
3.1 Les dépenses fiscales.....	50
3.2 Les opérateurs et les taxes affectées.....	50
3.3 Les fonds sans personnalité juridique	52
3.4 L'évolution de la dépense totale (budgétaire, fiscale, extrabudgétaire) sur moyenne période (5 ans au moins).....	53
3.5 L'analyse de la performance	54

Introduction

1. Objet et champ de la mission

En 2018, 42 programmes budgétaires, relevant de 22 missions différentes, concourent à l'action extérieure de l'État, pour un total de 7,2 Md€ de CP en LFI. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) met en œuvre les trois programmes budgétaires qui composent traditionnellement la mission *Action extérieure de l'État* :

- Le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, programme support de la politique étrangère française, qui comprend les crédits de soutien (fonctionnement du réseau et de l'administration centrale) et les crédits d'intervention destinés à financer les contributions internationales et opérations de maintien de la paix (CIOMP) ;
- Le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence*, qui regroupe les moyens destinés aux politiques culturelle, linguistique, universitaire, scientifique et d'attractivité, ainsi que les crédits destinés aux subventions pour charge de service public (SCSP) versées aux opérateurs de la mission ;
- Le programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*, qui recouvre les dépenses liées aux services publics rendus aux Français de l'étranger, ainsi que les bourses scolaires attribuées pour l'enseignement français.
- Le programme 347 *Présidence française du G7*⁸, nouveau programme temporaire destiné à couvrir les dépenses spécifiques liées à la préparation, l'organisation et le déroulement du sommet, aux réunions relevant de la compétence du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, à celles relevant de la compétence du ministère de l'économie et des finances, ainsi que les dépenses interministérielles transversales.

Le budget global de la mission représente 3,00 Md€ en AE et 3,01 Md€ en CP en LFI, soit 42 % des crédits de la politique transverse. Hors masse salariale, les crédits de la mission représentent 2,009 Md€ en AE et 2,009 Md€ en CP.

⁸ Le G7 rassemble la France, les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Japon, l'Italie et le Canada. Le G7 est une enceinte de concertation où sont apportées des réponses communes aux grands enjeux économiques et globaux : la paix et la sécurité, la lutte contre le terrorisme, le développement, l'éducation, la santé, l'environnement et le changement climatique.

2. Les masses budgétaires et les ressources extrabudgétaires

La mission représente 0,92 % du budget de l'État.

Le budget de la mission connaît une baisse de 0,2% à périmètre courant (- 5,9 % en 2017). À périmètre constant, en excluant le programme 347, les crédits de la mission sont en diminution de 0,6 % (- 2 % en 2017). Hors masse salariale, ils sont en légère hausse de 0,4 %.

Cette évolution est marquée par une baisse importante du programme 151 (-10 %, après un transfert ponctuel, en 2017, de crédits liés à l'organisation des élections à l'étranger).

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

Programmes	LFI AE	LFI CP
105	1 898,7	1 901,7
185	718,5	718,5
151	368,7	368,7
347	14,4	12,0
Total	3 000,3	3 000,9

La masse salariale représente 30,8 % des crédits de la mission en CP et les crédits d'intervention 36,5 % (52,7 % hors titre 2). Le total des ressources extrabudgétaires (fonds de concours et attributions de produits – FDC et ADP) s'est élevé à 19,5 M€ en AE=CP⁹. La mission a également bénéficié de reports de crédits de 2017, d'un montant de 18,9 M€ en AE et de 16,3 M€ en CP (y compris les reports de fonds de concours et attribution de produits).

3. Enjeux et perspectives

Après une exécution 2016 et 2017 où la couverture du risque de change a pu être assurée, l'exécution 2018 a subi de fortes contraintes en gestion du fait de variations importantes des taux de change. Les dépenses de la mission restent fortement sensibles à cet aléa ainsi qu'aux évolutions des prix¹⁰.

D'une manière plus générale, la mission témoigne d'une faible flexibilité face aux aléas budgétaires d'envergure (effet change en 2015 et 2018, surgel des reports en 2016 et 2017, régulation en 2016 et 2017).

⁹ Données CHORUS sur les fondement des arrêtés relatifs aux FDC et ADP.

¹⁰ Différentiel entre le taux d'inflation mondiale et le taux d'inflation en France.

En l'absence de réformes plus structurelles encore en attente, les marges de manœuvre en gestion sont limitées, l'essentiel des annulations portant sur la réserve de précaution.

L'évolution du contexte géopolitique et l'actualité locale ont également une influence significative sur l'exécution de la dépense dans les postes à l'étranger (inflation, sécurité, contexte juridique), et dans l'administration centrale (vote sur le budget des OMP par exemple).

Il convient par ailleurs de souligner les efforts réalisés depuis plusieurs exercices par le MEAE dans le cadre de sa contribution au redressement des finances publiques, qui se sont une nouvelle fois traduits en 2018 par des annulations réalisées sur les crédits de la mission.

Par ailleurs, d'un point de vue juridique, la question que pose la mise à disposition gratuite de personnels sous statut MEAE auprès des Alliances françaises demeurait non résolue en septembre 2018.

En effet, jusqu'au 1er octobre 2018, les actes de recrutement des directeurs faisaient l'objet d'un refus de visa du CBCM pour des motifs tenant à la régularité. Celui-ci était couvert par un passer outre du ministre chargé du budget. Or depuis cette date, le contexte réglementaire a évolué avec la publication du décret n° 2018-803 du 24 septembre 2018 modifiant le décret de 2012 sur la GBCP¹¹. Compte tenu de ces évolutions réglementaires, ces actes de recrutement ne font plus l'objet d'un refus de visa. Le CBCM a recommandé au MEAE de prendre toutes les dispositions nécessaires en vue de régulariser le dispositif juridique applicable à ces agents. Le MEAE indique qu'il a effectivement préparé un amendement à l'article 1^{er} de la loi n°72-659 du 13 juillet 1972, qui doit être soumis prochainement au Parlement.

La question du statut des établissements à autonomie financière (EAF) reste pendante et leur situation juridique demeure irrégulière¹². Un groupe de travail *ad hoc* réunissant le MEAE, le CBCM et la direction du

¹¹ Les articles 16 et 26 du décret du 24 septembre 2018 modifient respectivement les articles 136 et 195 du décret de 2012 sur la GBCP. Désormais, le comptable ne peut déférer à un ordre de réquisition de l'ordonnateur lorsque la suspension de paiement est motivée par : « Le refus de visa du contrôleur budgétaire, dès lors qu'il n'a pas fait l'objet d'une autorisation du ministre chargé du budget de passer outre ».

¹² Contrairement aux principes d'unité et d'universalité budgétaires posés par l'article 6 de la LOLF, ces établissements disposent de l'autonomie financière sans avoir la personnalité juridique. La Cour a pris acte que le décret n°2017-655 du 27 avril 2017 est venu modifier l'article 7 du décret n°76-832, dont les dispositions autorisent désormais les établissements de diffusion culturelle à l'étranger à prendre en charge à la fois des dépenses d'entretien et de fonctionnement courant et des dépenses d'intervention, dont la liste est limitativement énumérée.

budget a été réactivé fin 2017 et s'est réuni deux fois en 2018. Suite à ces travaux, il a été décidé de procéder, à titre d'expérimentation, à la rebudgétisation de trois EAF au 1^{er} janvier 2020 (Norvège, Brésil, Costa Rica).

1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

1.1 La programmation initiale

1.1.1 Une baisse de la dotation de la mission

En LFI 2018, les crédits de la mission (3 000,9 M€) diminuent de 5,2 M€ en CP par rapport à 2017 (- 12 M€ à 2 988,9 M€ hors G7).

Sur période longue 2015-2018, à périmètre constant pour l'ensemble de la mission (déduction faite des transferts), les crédits LFI ont augmenté de 2,6%. Les dépenses exécutées, quant à elles, augmentent à périmètre constant de 4,5 % (+ 4,8 % si l'on neutralise les reports de 2017 sur la gestion 2018).

La LFI 2018 a prévu des moyens renforcés afin, d'une part, d'améliorer la sécurité des emprises, intérêts et ressortissants français à l'étranger et, d'autre part, d'assurer l'organisation de la présidence française du G7 en 2019. Ces mesures nouvelles se sont accompagnées de redéploiements au sein de la mission, permis par une moindre budgétisation des CIOMP et la poursuite de la rationalisation du fonctionnement.

Les dotations des programmes 105 et 185 s'élèvent respectivement à 1 279,5 M€ et à 645 M€ en CP hors masse salariale avec une hausse contenue par rapport à 2017 (+ 0,6 % et + 0,8 %). La maîtrise de ces crédits est essentiellement liée pour le programme 105 à une diminution des CIOMP (- 124 M€, soit - 13 % principalement en raison du changement de barème des quotes-parts¹³), et pour le programme 185 à une baisse des crédits dédiés aux Alliances françaises (- 11 %), ainsi qu'aux dotations aux établissements à autonomie financière (- 5 %). Les crédits liés à la sécurité ont en revanche augmenté en raison de la persistance de la menace contre les intérêts français. Les crédits d'entretien lourd à l'étranger se sont également accrus afin d'entreprendre les travaux indispensables à la bonne gestion du parc immobilier.

La dotation du programme 151 est de 139,5 M€ en CP hors masse salariale (- 10 %). Cette forte diminution est essentiellement liée à une baisse significative des crédits dédiés aux élections en 2018 par rapport à

¹³ Le changement de barème des quotes-parts aux budgets de l'ONU qui s'exerce de manière progressive sur le triennal 2016-2018.

2017, année des élections présidentielle et législatives (passage de 15,3 M€ à 1,1 M€).

L'enveloppe consacrée aux bourses scolaires a été stabilisée en 2018. Enfin, la suppression en 2018 de la réserve parlementaire a conduit à son remplacement par le fonds STAFE (soutien au tissu associatif des français à l'étranger). Ce nouveau dispositif a fait l'objet d'un transfert du programme 163 vers le programme 151 à hauteur de 2 M€.

Le nouveau programme 347 dédié à la présidence française du G7 a été doté de 12 M€ en CP au titre de l'exercice 2018.

1.1.2 Les hypothèses de budgétisation

1.1.2.1 Un changement de périmètre ponctuel en 2018

La LFI 2018 confirme la création du programme 347, dédié à l'organisation du sommet du G7 présidé par la France, qui se tiendra en 2019. Les dépenses évaluées à 36,4 M€ devaient être réalisées en 2018 et 2019. Aucun autre changement de périmètre n'est à noter au sein de la mission *Action extérieure de l'État*.

1.1.2.2 Les hypothèses initiales et la qualité de la budgétisation

Une programmation marquée par la relative rigidité des dépenses

Le MEAE indique que la procédure de programmation demeure inchangée : la rigidité des dépenses (CIOMP, SCSP et masse salariale) reconduit, de façon quasi-automatique, les hypothèses de budgétisation.

Le programme 105 comprend une majorité de crédits de rémunération (33 % du programme) et d'intervention (CIOMP, 42 %), ainsi que, dans une moindre mesure, de fonctionnement (19 %).

79 % des crédits HT2 du programme 151 sont destinés aux bourses scolaires et sont intégralement versés à l'*AEFE*.

Le programme 185 supporte à la fois les versements contractuels aux opérateurs (66 % de la dotation du programme hors titre 2) et les délégations aux établissements à autonomie financière (EAF) pour le fonctionnement du réseau culturel (8 %).

Les enjeux et risques liés à cette rigidité sont de plusieurs ordres : la capacité d'absorption des objectifs de réduction des dépenses publiques, le risque de change, l'exécution des CIOMP, ou encore l'intégration de dépenses imprévues liées à des décisions politiques en cours de gestion.

La notion de rigidité des dépenses doit toutefois être relativisée, ces dépenses n'étant pas toutes obligatoires, *stricto sensu*, au sens juridique. Certaines pourraient être revues à la baisse, par exemple dans le cadre de renégociations des contributions internationales de la France.

La problématique de couverture du risque de change

Le risque de change demeure le principal risque identifié par le contrôle interne budgétaire du MEAE.

Pour mémoire, la Cour avait, en 2015, recommandé la mise en place, après une analyse économique rétrospective et prospective, d'un mécanisme efficace de couverture du risque de change¹⁴.

Par ailleurs, dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire du compte de commerce *Couverture des risques financiers de l'État*, la Cour recommande, depuis plusieurs exercices, la mise en place d'une politique globale de couverture du risque de change pour l'État en adoptant une stratégie cohérente pour l'ensemble des crédits concernés (au-delà du seul MEAE) et en centralisant la mise en œuvre du mécanisme de couverture. Cette recommandation n'a, à ce jour, pas été mise en œuvre.

Toutefois, suite au rapport produit fin 2016 par l'IGF et l'IGAE sur la couverture des risques de change sur le budget de l'État, un groupe de travail s'est réuni en novembre 2017, réunissant le MEAE, l'Agence France Trésor (AFT), la DGFIP, la DGT et la direction du budget.

Les travaux de ce groupe de travail ont notamment consisté à actualiser la convention entre le MEAE, l'AFT ainsi que les CBCM finances et affaires étrangères portant sur la couverture du risque de change.

Cette nouvelle convention, qui est entrée en vigueur le 12 avril 2018, confirme la répartition des rôles respectifs du MEAE et du MINEFI posée par la convention du 5 juillet 2006. Ainsi, la définition de la politique de couverture de change et la fixation de l'horizon de couverture, du montant, du calendrier et de la devise choisie demeurent du ressort du premier de ces ministères et la réalisation de cette couverture de celui du second. Cependant, certaines dispositions nouvelles ont été introduites :

- le responsable de la fonction financière ministérielle du MEAE est expressément désigné comme l'ordonnateur des dépenses des contributions internationales et des opérations de maintien de la paix (cf. article 4) ;

¹⁴ *Les contributions internationales de la France 2007-2014*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, octobre 2015.

- si chaque ordre d'achat à terme (OAT) doit toujours être adossé à l'échéance d'une dépense identifiée, désormais, l'usage final des devises achetées à terme peut changer en fonction des priorités à financer (cf. article 12) ;
- les ordres d'achat à terme (OAT) ne sont plus soumis au visa préalable du CBCM (article 19). En revanche, le ministère des affaires étrangères transmet désormais les éléments nécessaires à l'exécution du règlement non plus au service post-marché de l'AFT mais à son CBCM.

Par ailleurs, la convention prévoit que le CBCM auprès du MEAE est chargé de la prise en charge comptable et budgétaire des dépenses libellées en devises et qu'il dispose pour ce faire de deux comptes d'opérations ouverts en devises (dollar américain et franc suisse) à la Banque de France et d'un compte d'opération en euros¹⁵.

Ces dispositions, qui apportent un réel progrès en matière de couverture de risque de change lié aux versements des contributions internationales de la France, ne sont pas applicables au risque de change lié aux rémunérations des personnels à l'étranger.

Une gestion impactée par les aléas sécuritaires et géopolitiques

Le pilotage de la gestion est également contraint par l'évolution du contexte sécuritaire et géopolitique, tant pour l'exécution de la dépense en poste (qu'il s'agisse de fonctionnement, d'investissement immobilier ou de sécurité, ou encore d'intervention), que pour la dépense exécutée en administration centrale également soumise à l'actualité internationale (vote du budget des OMP par exemple).

Sur les crédits HT2, comme en 2017, des redéploiements ont été opérés en 2018 depuis la ligne « sécurité investissement à l'étranger » vers les lignes « France » afin de répondre aux besoins de renforcement des prestations de gardiennage et de procéder à des travaux de sécurisation des sites en France.

¹⁵ En conséquence, le dispositif d'applicatif budgétaire et comptable pour l'étranger CROCUS, qui doit succéder à COREGE, portera une double information comptable en devises et en euros, et c'est la comptabilité en euros qui sera centralisée dans CHORUS via l'interface CROCUS/CHORUS. CROCUS, de par sa configuration en réseau, sera consultable à tout moment par le MEAE et la DSFIPE. De ce fait, il sera possible à la DSFIPE de produire des restitutions pour les devises. Elle entend être très attentive à la qualité et la finesse de ces restitutions, qui permettront de déterminer et de comptabiliser les écarts de change.

Ces redéploiements ont été rendus possibles grâce à des reports d'opérations initialement prévues en 2018 pour des motifs divers, comme par exemple l'abandon du site de la chancellerie en Afghanistan en raison des dommages causés par un attentat en mai 2017. La budgétisation de la LFI 2019 redimensionne ces enveloppes et met fin à cette tendance.

Enfin, dans le cadre de la coopération internationale en matière de lutte anti-terroriste (P105), un renforcement des crédits d'intervention de la direction de coopération de sécurité et de défense (DCSD) s'est poursuivi : 2 M€ sont venus compléter les 9,46 M€ d'augmentation de 2017 et 25 postes de coopérants créés en 2017 ont été pérennisés, afin de renforcer des capacités d'appui en Afrique, en Afrique du Nord et au Moyen-Orient dans le cadre du plan d'action gouvernemental contre la radicalisation et le terrorisme.

Une sous-budgétisation des crédits de personnel (titre 2)

L'exercice 2018 a été marqué par des difficultés liées en partie, à une sous-budgétisation de l'effet change/prix de l'indemnité de résidence des personnels expatriés, pour un montant de 16 M€.

La question du titre 2 sera développé *infra* (Chapitre 2)

1.1.3 L'articulation AE=CP

Les crédits de la mission sont votés en AE=CP, à l'exception du programme 105, pour lequel trois cas de budgétisation sont en AE≠CP, et du programme 347.

Pour le programme 105, il s'agit tout d'abord du loyer du bâtiment des archives du ministère situé à la Courneuve qui fait l'objet d'une ouverture annuelle de CP (4,98 M€ en 2018), alors que la totalité des AE a été engagée l'année de la signature de la convention de partenariat public-privé en 2008.

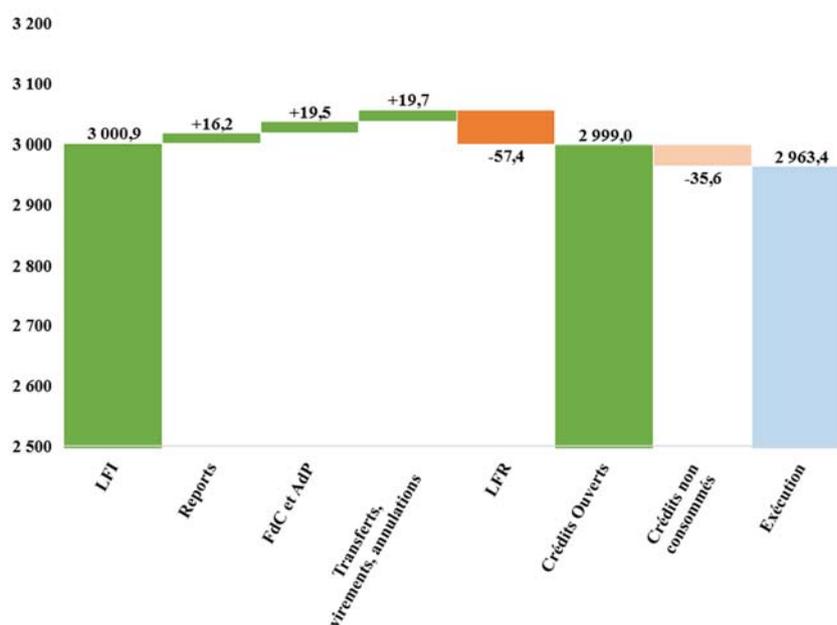
Par ailleurs, sont également concernées, depuis 2016 : d'une part, les dépenses d'énergie et de fluides des sites parisiens et nantais à la suite de l'engagement pour deux années, en 2016, d'un nouveau marché interministériel de fourniture d'électricité (4,4 M€ en AE, 2,5 M€ en CP) ; d'autre part, les dépenses relatives aux locations à l'étranger¹⁶

¹⁶ Ceci compte tenu de la nouvelle règle d'engagement des baux fermes dans la zone euro qui conduit à doter la ligne des locations privées à l'étranger de manière à ce que la totalité des AE soit engagée l'année de la signature d'un bail (27 M€ en AE, 26,6 M€ en CP).

Pour le programme 347, l'enveloppe de 36,4 M€ dont 14,4 M€ d'AE et 12 M€ de CP au titre de l'année 2018 et 22 M€ d'AE et 24,4 M€ de CP au titre de l'année 2019, doit permettre un financement progressif des dépenses jusqu'à la date du sommet du G7.

1.2 La gestion des crédits et sa régularité

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



1.2.1 Une application différenciée des taux de mise en réserve

La LFI 2018 prévoyait une mise en réserve de 0,5 % des crédits du titre 2 et de 3 % pour les autres crédits (au lieu de 8 % depuis 2015).

De manière générale, le CBCM indique que l'abaissement du taux de réserve légale à 3%, conjugué à un réel effort de modulation de la réserve par brique de budgétisation et l'absence d'annulations massives en cours de gestion ont contribué à fluidifier la gestion HT2.

Le taux global de mise en réserve initiale pour la mission s'élève à 1,9 % des crédits votés en LFI en AE et en CP (57,8 M€ en AE et 57,9 M€ en CP). Une mise en réserve de 0,5 % a été appliquée aux crédits du titre 2 (à l'exception du programme 347 non doté de T2). Hors titre 2, la mise en réserve initiale a fait l'objet d'une application différenciée selon les programmes et à l'intérieur de chaque programme.

Les crédits hors titre 2 des programmes 105, 151 et 347 ont fait l'objet d'une mise en réserve à hauteur de 3 % avec, pour le premier, une ventilation interne différenciée de 2 % sur les contributions internationales et de 3 % concernant les opérations de maintien de la paix.

Les crédits du programme 185, hors titre 2, ont été mis en réserve à hauteur de 1,5 % du fait de taux minorés appliqués aux SCSP¹⁷ des opérateurs (*AEFE, Institut français, Campus France et Atout France*).

Aucun programme n'a fait l'objet de dégels initiaux, alors que plusieurs surgels sont intervenus en cours de gestion (24,1 M€ en AE et 25,8 M€ en CP hors titre 2).

Il convient de relever que 1,1 M€ de CP hors titre 2 (5,45 M€ titre 2 inclus) ont été dégelés en fin de gestion. Ainsi, au niveau de la mission, 15 % des crédits hors titre 2 (AE et CP) ont été restitués aux programmes dans le cadre du schéma de fin de gestion et 85 % ont été annulés.

Les dégels de crédits ont concerné l'ensemble des programmes.

Les crédits de la réserve de précaution ont été, à l'occasion de la LFR, intégralement annulés sur les programmes 105 et 151 HT2. La réserve du programme 185 a également été annulée, diminuée d'un dégel de 0,7 M€ pour le financement d'un événement imprévu (forum de la gouvernance d'internet).

Le programme 347 (présidence française du G7) a, quant à lui, bénéficié d'un dégel intégral de la réserve de précaution (0,4 M€ en AE et CP)¹⁸.

1.2.2 Une exécution marquée à nouveau par d'importants mouvements budgétaires

Le détail des mouvements budgétaires est présenté en annexe n° 4.

¹⁷ Un taux minoré de 0,5 % est appliqué à la part de la SCSP correspondant aux charges de personnel et un taux normal de 3 % sur le reste de la SCSP.

¹⁸ Les reliquats de crédits du P347, dont la réserve de précaution, feront l'objet d'un report de 2018 sur 2019 (la LFI 2019 comprend une disposition autorisant une majoration du plafond de reports des crédits de paiement pour le programme 347).

1.2.2.1 Des reports en forte diminution, des fonds de concours et attributions de produits également en baisse

En complément de la LFI, la mission a bénéficié des reports de crédits de 2017 sur 2018 d'un montant de 18,9 M€ en AE et de 16,3 M€ en CP, en grande majorité pour le programme 105 (à hauteur de 17 M€ en AE et 12,3 M€ en CP). Les reports sont ainsi en baisse par rapport à 2017 (22,6 M€ en AE et 24,9 M€ en CP).

Les rétablissements de crédits s'établissent à 19 M€ en AE et CP pour la mission contre 19,6 M€ en 2017. Par ailleurs, le total des ressources extrabudgétaires (FDC et ADP) s'est élevé à 19,5 M€ dont 3,3 M€ d'AE et 3,5 M€ de CP de reports de 2017¹⁹. Le programme 105 en est le principal bénéficiaire (12,8 M€, reports compris) avec le programme 185 (6,4 M€, reports compris).

1.2.2.2 Des mouvements budgétaires ayant sensiblement modifié les équilibres fixés en LFI

Les transferts de crédits (solde de 12 M€ en AE et 12,1 M€ en CP y compris titre 2) ont majoritairement concerné le programme 185. Un virement a été effectué du programme 105 vers le programme 209 de la mission *Aide publique au développement* au titre des coûts annexes liés au transfert des experts techniques internationaux (ETI) vers Expertise France et l'AFD (0,3 M€ en AE=CP).

Par ailleurs, un transfert de crédit de 7,9 M€ a été réalisé sur le programme 185 au titre de l'ALIPH (en provenance de plusieurs ministères).

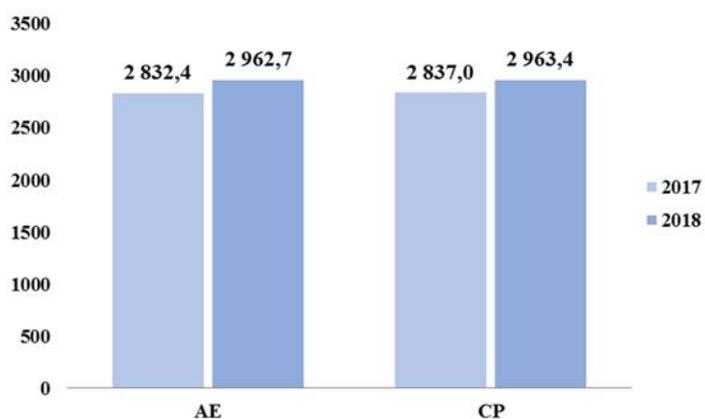
1.2.3 Des opérations de fin de gestion contraintes par les annulations réalisées en LFR

Les responsables de programme ont procédé à des redéploiements afin d'optimiser la fin de gestion. Par ailleurs, plusieurs opérations de fin de gestion ont été réalisées pour abonder le titre 2 des programmes 105 et 151. Elles sont détaillées *infra* (§ 2.4 et 2.5).

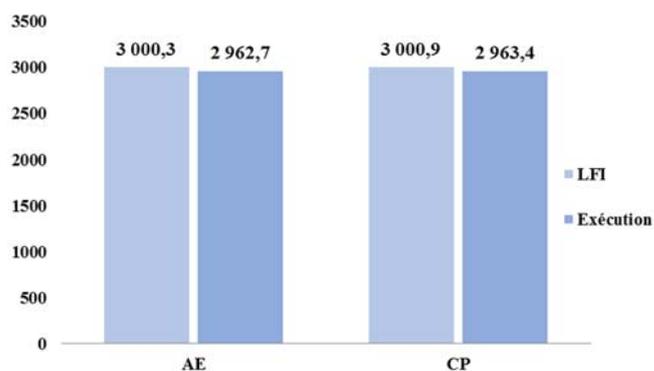
¹⁹ En 2016, ces ressources représentaient 18,2 M€ en CP, en 2015 13,9 M€ et moins de 10 M€ en 2014.

1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes

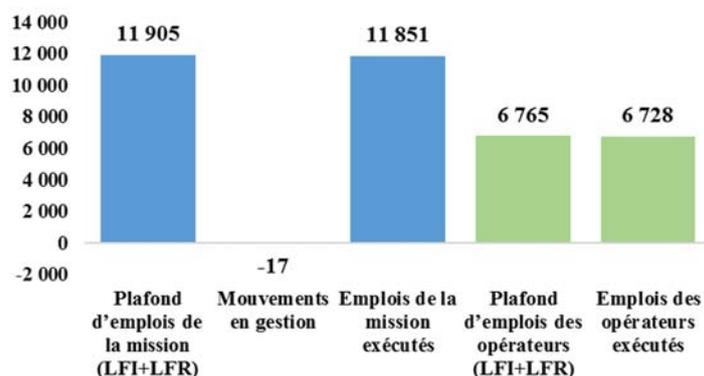
Graphique n° 3 : Exécution 2017-2018 (en M€)



Graphique n° 4 : LFI et exécution 2018 (M€)



**Graphique n° 5 : plafond d'emplois et exécution
(en ETPT pour l'État et ses opérateurs)**



1.3.1 Une exécution tendue de la mission liée au besoin importants de crédits en titre 2

L'exécution budgétaire 2018 montre, à périmètre constant, une consommation correspondant quasiment au montant des crédits prévus par la LFI. Pour l'ensemble de la mission, le volume des crédits consommés représente près de 99% des dotations initiales en AE et CP. Le tableau de synthèse des crédits initiaux, des mouvements de crédits et des crédits consommés se trouve en annexe 3.

Le montant des crédits hors titre 2 consommés s'élève, à périmètre constant, à 2,0085 Md€ en AE et 2,009 Mds en CP, soit un taux de consommation par rapport à la LFI de 97 % en AE et CP. Le taux d'exécution par rapport aux crédits disponibles est toutefois supérieur et plus proche de l'enveloppe à disposition du ministère (98 % en AE et CP).

- Le programme 105 fait apparaître une consommation de 96 % (94 % en 2017) par rapport à l'enveloppe prévue en LFI (- 46,5 M€ en AE et - 49 M€ en CP).

Des crédits initialement dédiés au fonctionnement du programme 105 ont été mis à contribution pour financer un dérapage constaté en milieu de gestion sur le titre 2.

- Le programme 151 fait apparaître une sous-consommation par rapport à l'enveloppe prévue par la LFI (- 9,3 M€ en AE et - 8,7 M€ en CP). En effet, seuls 94 % des crédits initiaux ont été consommés. L'exécution est toutefois de 99 % en AE et 98% en CP par rapport aux

crédits disponibles hors titre 2, du fait des dépenses liées à ce programme (bourses scolaires, affaires sociales et adoption internationale).

- En 2018, le programme 185 a connu une consommation équivalente à l'enveloppe prévue en LFI (100 % en AE et en CP).

- Enfin, s'agissant du programme 347, il convient de relever une importante sous-consommation des crédits (1,25% en AE et 0,63 % en CP) eu égard à la LFI et aux crédits disponibles en hors titre 2. Cet écart s'explique selon le MEAE par le fait que la répartition des crédits entre les années 2018 et 2019 n'avait pu être établie de façon consensuelle avec le ministère de l'action et des comptes publics lors de la discussion de la lettre plafond pour 2018.

Toutefois, il apparaît que, lors des précédents sommets de type G8 ou G20, la majeure partie des décaissements intervient l'année précédente. Le niveau de la dépense est en effet conditionné par un certain degré d'anticipation, notamment afin de négocier les marchés publics au mieux de l'intérêt de l'Etat. Le choix du site et des dates du prochain G7 sont intervenus mi-juillet 2018, ce qui laissait cinq mois en 2018 pour procéder aux premiers engagements.

Cette sous-exécution du programme 347 incite la Cour à appeler le MEAE à une plus grande vigilance dans la passation des marchés publics relatifs au futur sommet du G7 en 2019.

1.3.2 Une augmentation des crédits consommés entre 2017 et 2018

Entre 2017 et 2018, le montant des crédits consommés hors titre 2 (HT2), à périmètre constant, a augmenté de 6,5 % en CP pour les trois programmes 105, 151 et 185, recouvrant cependant des réalités contrastées selon les programmes.

- Pour le programme 105, les dépenses exécutées HT2 sont supérieures de 7 % à celles de 2017. Cette hausse s'explique :

- par une augmentation des dépenses d'intervention (+ 8,5% entre 2017 et 2018) notamment liée au paiement d'appels de fonds pour deux opérations de maintien de la paix (le bureau d'appui des Nations Unies en Somalie et la mission des Nations unies au Soudan du Sud pour un montant de 37,3 M€).

- par une hausse de 19% des dépenses d'investissement en CP liées à une sous-consommation des crédits relatifs à la sécurité des postes en 2017 et à la reprogrammation de certaines opérations en 2018.

- L'exécution du programme 151 HT2 est, quant à elle, en baisse par rapport à 2017 (-4 %). Elle résulte d'une maîtrise de l'évolution du nombre d'élèves boursiers, du niveau moyen des bourses scolaires et d'un change favorable et une diminution des dépenses d'aide sociale (- 4,5 %). La baisse est toutefois atténuée, en 2018, par une augmentation du versement à l'AEFE (aide à la scolarité) et la mise en place du soutien au tissu associatif des Français à l'étranger (STAFE) en remplacement de la réserve parlementaire.

- L'exécution du programme 185 HT2 est en hausse par rapport à 2017 (+ 7,7 %). Cette hausse s'explique :

- principalement en raison de l'abaissement du taux de mise en réserve de crédits par rapport à 2017 et des annulations de crédits qui étaient intervenues cette même année. Ceci entraîne une augmentation mécanique de l'exécution en 2018.

- Les dépenses de titre 3 ont ainsi augmenté de 43,97 M€ en AE et 43,93 M€ en CP par rapport à 2017, conséquence en majeure partie de la baisse exceptionnelle de 33 M€ de la SCSP de l'AEFE en 2017 et de la hausse de sa SCSP notifiée en 2018.

- Les dépenses de titre 6 enregistrent une hausse de 7,2 M€ en AE et 2,2 M€ en CP (7,2 M€ en dehors de l'effet du paiement des 5 M€ pour le fonds d'urgence Tourisme en 2017), principalement en raison d'une mise en réserve passant de 8 à 3% en 2018, mais aussi du fait de crédits supplémentaires pour certaines dépenses exceptionnelles, telle que le reliquat 2017 de la subvention à l'Université franco-allemande ou encore le financement du Forum sur la gouvernance de l'Internet (FGI), et des dépenses liées aux attributions de produits à Atout France (4,06 M€), qui n'avaient exceptionnellement pas eu lieu en 2017.

1.3.3 La question du respect du plafond inscrit dans la loi de programmation des finances publiques

Le MEAE indique qu'il n'est pas parvenu à trouver un accord avec le ministère de l'action et des comptes publics sur la ventilation de la LPFP au niveau des programmes.

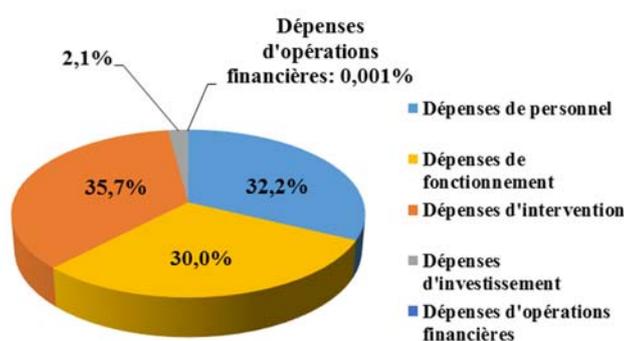
Si la budgétisation en LFI 2018 est en cohérence avec la LPFP, l'analyse de l'exécution montre un décalage avec la LPFP, avec la sur-exécution du titre 2.

1.3.4 Les grandes composantes de la dépense

En 2018, les dépenses de la mission sont majoritairement des dépenses d'intervention (36 %), suivies des dépenses de personnel (32 %)

et des dépenses de fonctionnement (30 %). Comme rappelé précédemment, ce budget comporte un volet de dépenses considérées par le ministère comme rigides, qui expliquent les difficultés de pilotage et des marges de manœuvre contraintes.

Graphique n° 6 : les dépenses de la mission par titre (% des CP)



Source : MEAE, Chorus présentation Cour.

1.3.4.1 Les emplois et les dépenses de personnel

En exécution, le total des dépenses du titre 2 s'élève à 954,3 M€ en AE et CP, dont 650 M€ sur le programme 105, 232,6 M€ sur le programme 151 et 71,7 M€ sur le programme 185. Les déterminants de la masse salariale sont rappelés en annexe n°5.

Ce document prévisionnel de gestion (contrairement à l'article 68 du décret GBCP), comme les éléments de réponse sur le titre 2, sont transmis dans un format unique ministériel pour les deux missions du MEAE (*Action extérieure de l'État et Aide publique au développement*), le pilotage de la masse salariale étant effectué globalement au niveau du ministère et, de fait, déconnecté de la nomenclature par programme.

Le MEAE indique que ses agents changent régulièrement d'imputation budgétaire en fonction de leurs affectations sur des fonctions politiques, culturelles ou de coopération, ce qui explique que le ministère axe la justification de ses prévisions sur l'analyse de ses catégories d'emploi LOLF, aux sous-jacents hétérogènes, plutôt que sur l'exécution par programme.

Toutefois, le MEAE indique qu'il réalise également un suivi de gestion des crédits de titre 2 ouverts par programme via ses outils de pilotage interne, dont on retrouve la traduction dans les rapports annuels de performance.

- Une sur-exécution de la masse salariale

Avec un taux d'exécution de 103,0 % des crédits ouverts en LFI, l'exécution de la masse salariale a, à nouveau, connu une surconsommation (104,0 % en 2016 et 101,0 % en 2017), due en partie à une sous budgétisation rendant nécessaire l'ouverture de crédits en fin d'exercice. D'autres mouvements et des mesures d'économies sont aussi intervenus en gestion pour montant de + 18,2 M€ (cf. *infra* - § 2.4).

La consommation, supérieure à celle de 2017 (951,12 M€), s'élève à 954,4 M€. Le titre 2, au niveau de l'ensemble du périmètre ministériel, comprend des contributions au CAS *Pensions* de 165,7 M€ en exécution pour une dotation initiale de 158,6 M€.

- Une mise en œuvre respectée du schéma d'emplois

Le plafond d'emplois de la mission s'établit à 11 905 ETPT en 2018 contre 12 040 en 2017, soit une baisse de 135 ETPT. Cette évolution résulte :

- de l'effet d'extension en année pleine du schéma d'emplois 2017 soit -104 ETPT, et d'une correction technique du plafond de - 14 ETPT ;
- des mesures de transfert et de périmètre - 17 ETPT.

L'exécution, avec 11 851 ETPT, montre une baisse de 54 ETPT (11 920 ETPT en 2017), mais reste en-deçà du seuil fixé en 2018.

En gestion 2018, si des différences peuvent être constatées par catégories prises individuellement, la mise en œuvre du schéma d'emplois a été respectée toutes catégories d'emplois confondues, voire même dépassée (- 109 ETP au lieu des - 100 ETP prévus initialement par le schéma d'emplois 2018). Les conditions d'exécution du schéma d'emplois sont présentées par le MEAE au niveau de l'ensemble du périmètre ministériel y compris le T2 du programme 209.

Au global, le MEAE estime que l'exécution de la programmation des effectifs de 2018 est à nouveau parvenue à atteindre les exigences de rationalisation. Les économies résultant de la mise en œuvre du schéma d'emplois ont pu être présentées mais leurs sous-jacents et la stratégie conduite demeurent insuffisamment documentés (cf. *supra*).

Les économies en masse salariale s'élèvent, en 2018, à - 10,33 M€ hors CAS en année pleine. Compte-tenu des catégories d'emplois

concernées et des dates d'effet, le coût est de - 8,3 M€ hors CAS en 2018 avec une extension en année pleine (EAP) de - 2,02 M€ hors CAS en 2019.

L'effort a porté principalement sur la catégorie G1 (titulaires/CDI administration centrale ; - 38 ETP contre - 15 ETP prévu) essentiellement du fait d'un nombre de départs en retraite plus important que prévu. Cependant, il s'est traduit par une sous-exécution du schéma d'emplois pour la catégorie G3 (CDD et volontaires internationaux ; + 0,7 ETP contre - 32 ETP prévu), le ministère, qui n'a pu compenser ces départs de titulaires par les entrées correspondantes, ayant recruté des contractuels. L'évolution sur les autres catégories est conforme aux prévisions, à quelques ETP près.

Le MEAE indique que l'exécution du schéma d'emplois 2018 s'est inscrite dans la continuité des adaptations du réseau de ces dernières années. Appréciées par zone géographique, les suppressions opérées en 2017 ont prolongé l'effort de redéploiement vers l'Asie (pour le programme 151), et le Proche-Orient (pour le programme 105), tandis que l'Afrique sub-saharienne et les Amériques ont le plus contribué à l'effort de réduction et de redéploiement.

1.3.4.2 Les dépenses de fonctionnement

- Une exécution du titre 3 en hausse

Les crédits inscrits en LFI 2018 au titre des dépenses de fonctionnement (942,5 M€) sont en augmentation par rapport à ceux figurant en LFI 2017 (901,8M€), soit une hausse de + 5 % (+ 1,4 % en 2017).

Cette augmentation de la dotation se traduit par une hausse en exécution (888,4 M€ contre 843,9 M€ en 2017 à périmètre courant).

On constate une augmentation des dépenses de fonctionnement sur le programme 105 (365,7 M€, soit + 2,9 % en 2018), due notamment à une hausse des dépenses liée à des prestations de services, du coût de l'énergie, des transports aériens et des missions des postes à l'étranger ainsi que des variations des taux de change et de l'inflation mondiale plus élevée que l'inflation en France, notamment dans les pays émergents.

Le MEAE indique que des efforts de rationalisation des contrats et de mutualisation des achats ont été poursuivis en 2018. En administration centrale, les services sont systématiquement incités à rejoindre les marchés interministériels mis en œuvre par la direction des achats de l'État (DAE).

Les dépenses de fonctionnement mobilisent une faible part du programme 151 (12 M€ en 2018), dont plus de 80 % correspondent à des dépenses d'intervention (bourses scolaires et aide sociale essentiellement).

Elles ont fortement diminué par rapport à 2017 (- 9,9 M€) année de tenue des élections à l'étranger et du fait d'économies réalisées grâce à la dématérialisation et à la télé-administration²⁰.

Sur le programme 185 (510,6 M€, soit + 9,0 % par rapport à 2017), malgré la faible augmentation des crédits ouverts en LFI pour les subventions pour charges de service public (SCSP, + 1 %), les SCSP versées ont augmenté de 9 % en 2018 (- 42,7 M€). Cette hausse résulte en majeure partie de la hausse de la subvention versée à l'AEFE après une baisse exceptionnelle de 33 M€ par rapport à la notification en 2017.

En 2018, l'augmentation de la dotation (+ 5 %), s'est également traduite par une augmentation en exécution (+ 5 %) des dépenses du T3.

Enfin s'agissant du programme 347, le faible taux d'exécution est expliqué par une dotation initiale très aléatoire se traduisant par un report important des crédits, l'essentiel de l'exécution devant être effectué en 2019, année d'organisation du sommet du G7.

Tableau n° 1 : Dépenses de fonctionnement de la mission

<i>Titre 3 (CP en M€)</i>	LFI 2017	Exéc. 2017	LFI 2018	Exéc. 2018	Ecart en exécution
<i>Dépenses de fonct. de l'État à pér. courant</i>	439,2	427,6	478,5	429,4	+ 1,8 (+ 0,5 %)
<i>Subventions pour charges de serv. public</i>	462,6	416,3	464,0	459,0	+ 42,7 (+ 10,3 %)
Total	901,8	843,9	942,5	888,4	+ 44,5 (+ 5,3 %)

Source : MEAE.

²⁰ De nouvelles mesures d'économies sont envisagées dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 46 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance. L'expérimentation de la dématérialisation de l'établissement, de la conservation, de la gestion et de la délivrance des actes d'état civil détenus par le ministère des affaires étrangères devraient entraîner un nouveau train d'économies de fonctionnement, dont les premiers effets pourront se faire sentir dès 2022.

- De fortes contraintes pesant sur les dépenses de fonctionnement

Les dépenses du titre 3 sont fortement contraintes, essentiellement en ce qui concerne le programme 185, composé à près de 74 % de SCSP (HT2), et le programme 105 qui comporte les dépenses de loyers et de fonctionnement du réseau diplomatique²¹.

La maîtrise des dépenses est néanmoins recherchée s'agissant notamment du fonctionnement courant. En LFI, des mesures d'économies ont ainsi été mises en œuvre sur le programme 105 sur le centre de crise, la coopération de sécurité et de défense et sur les indemnités de changement de résidence (4 M€) et sur l'investissement informatique (2,3 M€). Il en va de même pour le programme 151, avec des économies qui ont été fixées sur les affaires sociales à hauteur de 0,8 M€ et sur le programme 185 (3,4 M€) sur les subventions (Atout France, Alliance française) et sur l'animation du réseau, les échanges d'expertise et les dotations pour opérations aux établissements à autonomie financière (EAF).

Comme lors des exercices précédents, la visibilité générale des crédits immobiliers reste limitée, ce qui peut nuire à l'efficacité du pilotage et à la maîtrise de ces dépenses.

La Cour a déjà recommandé au MEAE de développer une vision pluriannuelle de ses dépenses immobilières, afin de pouvoir les apprécier dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie d'implantation du ministère.

Même si cette recommandation est en cours de mise en œuvre²², elle est réitérée, et fera l'objet d'une attention particulière lors du prochain contrôle de la politique immobilière du MEAE.

1.3.4.3 Les dépenses d'intervention

- Une exécution des dépenses d'intervention variable selon les programmes

En LFI 2018, le titre 6 de la mission représente 1 095 M€ en CP soit, hors titre 2, 65 % des crédits du programme 105 (834,5M€), 21 % du programme 185 (133,4 M€), 91 % du programme 151 (127,1 M€).

²¹ Le MEAE souligne les aléas et contraintes avec lesquels il doit composer : accroissement des dépenses contractualisées, lié notamment à la réduction des personnels de droit local et à la transformation en postes de présence diplomatique ; coût de l'énergie (climatisation ; utilisation de groupes électrogènes) ; hausse du coût du transport aérien ; variations des taux de change et inflation.

²² Cf. annexe 2 : *Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2017.*

Les dépenses d'intervention ont été exécutées à hauteur de 96,6 % pour la mission (1 058,7 M€ en CP). Les taux d'exécution sont respectivement de 96 % pour le programme 105, 103 % pour le programme 185 et 93 % pour le programme 151. La composition de ces dépenses est détaillée en annexe n°5.

Sur le programme 105, les principaux postes budgétaires sont constitués des dotations réglementées relatives aux CIOMP qui représentent, en exécution, 96 % des dépenses d'intervention du programme (774,2 M€, dont 389,35 M€ de contributions internationales et 384,85 M€ d'OMP)²³.

Pour les programmes 151 et 185, le MEAE considère les dépenses d'intervention comme discrétionnaires. Pour le programme 151, les postes les plus importants sont l'aide à la scolarité (102,3 M€) et les aides sociales (13 M€). Pour le programme 185, les dépenses ont augmenté de 2,2 M€ par rapport à 2017 du fait de l'attribution de produits à Atout France (4,06 M€), de l'octroi d'une subvention exceptionnelle à la Fondation Alliance française (1 M€), des dépenses exceptionnelles telles que le financement du Forum sur la Gouvernance de l'Internet (0,7 M€), la contribution 2018 à l'exposition universelle 2020 (0,9 M€) ou la hausse ponctuelle de la subvention à l'Université franco-allemande (0,5 M€).

- La difficile maîtrise de l'évolution des dépenses d'intervention

Pour l'ensemble des programmes, le périmètre des dépenses est stable depuis 2012. La consommation au niveau de la mission a augmenté de 7 % en 2018, pour des raisons qui varient selon les programmes.

- de fortes variations de consommation sont constatées d'une année sur l'autre sur le programme 105 (+ 22 % entre 2015 et 2016, - 16 % entre 2016 et 2017, + 8,5 % entre 2017 et 2018). Pour 2018, la cause de la hausse se trouve dans une croissance des dépenses d'intervention pour la coopération de sécurité et de défense (+ 18 %) qui se sont élevées à 24,4 M€. Cette augmentation est liée à la situation sécuritaire internationale, en particulier au Moyen orient et dans les pays du Sahel.

En ce qui concerne les contributions internationales et opérations de maintien de la paix (CIOMP), la comparaison de l'exécution des trois années doit être analysée au regard de la réalité des contributions dues au titre de chaque exercice, compte tenu de l'absence de concordance entre les calendriers budgétaires français et onusien et des effets barème et

²³ Les dépenses discrétionnaires sont résiduelles (24,7 M€) et concernent essentiellement la formation des élites et cadres militaires (10,4 M€), l'ingénierie de sécurité et défense (7,1 M€) et les dépenses de l'état-major (2,3 M€). Elles sont toutefois en hausse par rapport à 2016 (17,8 M€, soit + 40 %), en raison du plan de sécurité.

change. Par ailleurs, certaines opérations peuvent faire l'objet d'une évolution ou d'un report de la programmation des appels à contribution, tel est le cas pour deux opérations de maintien de la paix (le bureau d'appui des Nations Unies en Somalie et la mission des Nations unies au Soudan du Sud) pour un montant de 37,3 M€. La consommation pour l'année 2018 au titre des CIOMP s'est élevée à 802,3 M€.

- Les dépenses du programme 151 ont connu une hausse de 3,5 % en 2018. Le principal dispositif concerné est celui des bourses qui ont atteint 100 M€ (99,2 M€ en 2017 et 87,2 M€ en 2016).

Le coût des campagnes de bourses est en augmentation²⁴, alors que la « soulte » devait s'épuiser en 2017, ce qui pose la question d'une hausse à venir des crédits affectés au programme. Le MEAE a indiqué ne pas prévoir une telle augmentation à ce jour, la « soulte » ayant diminué moins vite que prévu, compte tenu du gain au change (de 2 M€ en 2018) et du travail de rationalisation de l'attribution des bourses.

- Globalement, les crédits d'intervention du programme 185 augmentent de 1,6 % en 2018 (- 2 en 2017, + 4 % en 2016). Cette hausse s'explique notamment par : l'attribution de produits à Atout France (4,06 M€) en 2018, l'octroi d'une subvention exceptionnelle à la Fondation Alliance française (1 M€), des dépenses exceptionnelles telles que le financement du Forum sur la Gouvernance de l'Internet (0,7 M€), la contribution 2018 à l'exposition universelle 2020 (0,9 M€) et la hausse ponctuelle de la subvention à l'Université franco-allemande (0,5 M€).

1.3.4.4 Les dépenses d'investissement

Les crédits d'investissement de la mission sont portés quasi- exclusivement par le programme 105 en LFI 2018, à hauteur de 77 M€ en AE=CP, et représentent 3,7 % des crédits de la mission en HT2. L'exécution atteint 79 % des crédits alloués (61,4M€ en AE et 62,0 M€ en CP).

Les dépenses d'investissement du MEAE sont également portées, s'agissant des dépenses immobilières, par les produits de cession alimentant le programme 723 *Opérations immobilières nationales et des administrations centrales* du CAS « *Gestion du patrimoine immobilier de*

²⁴ Le MEAE précise que le coût effectif des campagnes de bourses est en augmentation (+ 1,7 % de 2015 à 2016, + 2,6 % de 2016 à 2017). Le nombre de boursiers s'est élevé en 2017 à 24 961, contre 25 656 en 2016 et 25 889 en 2015.

l'État »²⁵ qui constitue même la principale source de financement des investissements immobiliers structurants du ministère. Le programme 723 a absorbé, en 2017, le programme 309 « *Entretien des bâtiments de l'État* » « de la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* ».

Selon le MEAE, la mise en place d'un budget consacré à l'entretien lourd sur le programme 105, tant à l'étranger (avec une légère augmentation à 12,5 M€ en 2018) qu'en France à partir de 2018 (7,5 M€) permet désormais de financer l'entretien du propriétaire sur le programme 105 et de recentrer le programme 723 sur les seules opérations structurantes.

Le ministère indique toutefois que l'entretien du parc immobilier à l'étranger nécessiterait, selon les normes applicables à un patrimoine comparable, des investissements à hauteur de 1 à 2 % de sa valeur, soit entre 50 et 100 M€ environ par an pour un parc évalué, fin 2016, à 4,7 Md€. L'augmentation de la dotation demeure donc un objectif pour le MEAE, tandis que le programme 105 devra continuer de financer l'entretien lourd de façon complémentaire.

Les risques à moyen terme sur la programmation immobilière restent importants et la présentation d'une vision pluriannuelle et multi programmes de l'ensemble des opérations immobilières (programmes 105 et CAS 723) est indispensable, notamment en raison de la forte réduction des produits de cession, du poids des mesures sécuritaires qui pèsent sur les critères techniques des emprises à l'étranger et, surtout, en raison du projet « Quai d'Orsay 21 » qui va représenter un investissement majeur mais aussi un risque certain dans le pilotage des crédits immobiliers du MEAE pour les années à venir.

Cette nécessité est d'autant plus prégnante que le MEAE est devenu, dans le cadre de la réforme des réseaux annoncée par le Premier ministre, l'affectataire unique du parc immobilier de l'État (hors biens relevant du ministère des armées) et est, à ce titre, responsable de sa rationalisation. Enfin, le changement de modalités de financement du plan de sécurisation

²⁵ Celui-ci supporte l'essentiel des dépenses d'investissement immobilier du MEAE. Après deux années marquées par des montants de cessions records (124 M€ en 2014, 235 M€ en 2015), les encaissements ne sont que de 41,3 M€ en 2016 et 29,8 M€ en 2017. Cette tendance risque de se poursuivre car le nombre de biens de valeur ou à caractère patrimonial diminue ou car les opérations envisagées impliquent des relocalisations complexes. Il convient toutefois de noter le maintien à 100 % de retour des produits de cession à l'étranger au MEAE en 2017 (hors contribution forfaitaire au désendettement de l'État), qui est à nouveau prolongé en 2018 et 2019.

des implantations à l'étranger à travers la mise à disposition d'avances du CAS « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » implique de renforcer cette programmation, tant en recettes qu'en dépenses, afin de garantir le remboursement de cette avance.

Cette problématique avait conduit la Cour à formuler une recommandation²⁶ dans le cadre des dernières NEB. Cette recommandation, qui fait l'objet d'un début de mise en œuvre en 2018 (Cf Annexe 2), est réitérée, et devra faire l'objet d'un suivi attentif dans le cadre d'un prochain contrôle de la politique immobilière du MEAE.

En effet, en dépit des efforts consentis par le ministère dans le cadre de sa programmation immobilière, la présentation d'une vision pluriannuelle, comprenant l'ensemble des opérations immobilières (programmes 723 et 105), déclinant la stratégie d'implantation du ministère et priorisant, dans la mesure du possible, les dépenses correspondantes, fait toujours défaut.

Par ailleurs, en 2018, les dépenses informatiques de la DSI se sont élevées à 5,1 M€ en AE et CP et ont porté sur l'amélioration du portail « diplomatie » et sur le logiciel financier CROCUS.

Les dépenses de sécurité se sont, quant à elles, élevées en 2018 à 39 M€ en AE et 40,6 M€ en CP, pour financer des travaux liés à la sécurité des postes à l'étranger et pour l'acquisition de véhicules blindés²⁷.

²⁶ NEB 2016 et 2017 - Recommandation n° 1 : *Mettre à profit la création d'un outil interministériel de programmation pluriannuelle de l'ensemble des dépenses immobilières, pour apprécier, au plan physico-financier comme au plan de la pertinence, les dépenses et opérations (sur l'ensemble des programmes concernés – 723 et 105) découlant de la stratégie d'implantation du ministère. Voir le début de mise en œuvre de cette recommandation en Annexe 2.*

²⁷ Dans le cadre d'une convention signée avec l'UGAP, le parc du ministère a été porté à une centaine de véhicules, conformément à l'objectif initial.

1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

1.4.1 Les contraintes de la régulation budgétaire sur la soutenabilité à court terme

Les dépenses de personnels –Titre 2

La CBCM notait, dans le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) de mars 2018, que les prévisions d'exécution conduisaient à un dépassement du plafond de la masse salariale, hors effet change/prix, d'un montant de 46,89 M€.

En conséquence, et sous réserve d'une compensation par un décret d'avance d'un montant alors estimé à 20,6 M€ (CAS et HCAS), de certaines mesures correctrices et du dégel de la réserve pour 5,4 M€, l'insuffisance prévisionnelle de crédits s'élevait en mars 2018 à 20,8 M€.

Le CBCM n'accordait alors son visa au DPGECP que sous la réserve expresse qu'un plan d'économies et de financement puisse être établi rapidement et lui soit présenté en mai 2018. Il demandait au MEAE des mesures d'économies significatives²⁸ permettant d'assurer un partage de l'effort entre des mesures de titre 2 et des gages complémentaires éventuels en hors titre 2, en privilégiant des annulations sur crédits frais.

Le 5 juin, le CBCM indiquait que le MEAE avait présenté un plan de financement égal à 8,3 M€, en cohérence avec le chiffrage arrêté par la direction du budget, mais seules deux mesures d'économies étaient relatives au titre 2. Le reste du plan serait financé par de moindres dépenses en hors titre 2 et reposerait en partie sur des gains de change favorables et sur une demande de dégel supplémentaire. Ce plan devait être discuté lors du CRG2.

Avant l'été 2018, l'impasse était estimée à 40,5 M€. En revanche, lors du CRG2, les besoins en crédits de titre 2 du programme 105 étaient revus à la baisse, du fait des variations de change, à hauteur de 32,5 M€, après dégel de la réserve de précaution. Un dispositif de gage était présenté par le MEAE, essentiellement sur du hors titre 2.

Les raisons invoquées ayant conduit à ce dérapage budgétaire, les mesures prises, et les observations de la Cour sont détaillées *infra* au chapitre 2.

²⁸ Une telle situation avait pu être résorbée par le ministère en 2013 par des mesures de redressement (diminution des mesures catégorielles, gel des recrutements). Ajout supprimé comme convenu

Les dépenses hors titre 2

En début de gestion, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a émis un avis favorable sur l'ensemble de la programmation initiale de la mission, mais avec des réserves sur le BOP « réseau » du programme 105.

Pour le programme 105, la prévision d'exécution 2018 a été présentée avec un besoin de dégel très faible (4,44 M en AE et 4,95 en CP) et ciblé sur les seules OMP.

Le programme 105 laisse peu de marge de redéploiements car les dépenses inéluctables et obligatoires représentent quasiment la totalité des dépenses : les « autres dépenses » sont négligeables et ne recouvrent que les crédits d'intervention de l'Etat-major et de l'action européenne, soit 3,3 M€.

A noter que sur le BOP « réseau », qui recouvre les dépenses immobilières et les dépenses de sécurité et qui concentre la plupart des marchés publics du ministère, le CBCM émettait un avis favorable avec réserves, compte tenu de deux facteurs : une programmation imprécise de l'affectation des AE sur les opérations immobilières et un dossier peu documenté sur les dépenses de sécurité. Il rappelait également la nécessité pour le MEAE de renforcer le contrôle de la passation des marchés publics, afin d'éviter d'éventuelles difficultés.

Toutefois, au global, le CBCM émettait un avis favorable sur le programme 105 en début de gestion, la programmation paraissant soutenable, compte tenu de deux facteurs : une demande de dégel faible et pouvant être absorbée si les taux de change évoluaient favorablement en faveur du MEAE, et le fait que 82% des dépenses en devises avaient été sécurisées par l'achat en 2017 d'ordres à terme (OAT) pour couvrir le risque en 2018.

Le CBCM estimait cependant que des économies pourraient être générées si le MEAE adoptait un système de couverture du risque de change plus souple et plus réactif.

Lors du CRG2, le CBCM notait que la fin de gestion serait sécurisée par une OAT supplémentaire afin de couvrir les dernières contributions internationales en dollars, sans risque de dérapage particulier. En outre, des économies de fonctionnement sur ce programme permettrait d'abonder le titre 2 du programme 105.

S'agissant du programme 151, le CBCM émettait également un avis favorable, compte tenu du fait que la programmation ne nécessitait *a priori* aucun dégel et laissait une certaine marge de manœuvre en gestion. Aucun risque en exécution n'était identifié : la campagne de bourses aboutissait à

un besoin maximum de 104 M€, qui serait couvert par une dotation budgétaire de 102,2 M€ complétée par un prélèvement de 2 M€ sur la soulte AEFÉ.

Lors du CRG2, il confirmait une trajectoire d'exécution maîtrisée, mais mentionnait toutefois le risque sur les décrets de transfert entrants demandés²⁹, dont la réalité restait à confirmer.

Le programme 185 bénéficiait lui aussi d'un avis favorable du CBCM en début de gestion. Il comportait très peu de risques de dérives, les dépenses obligatoires au sens réglementaires étant faibles et ne mettant pas en cause la soutenabilité. L'ensemble de la programmation des dépenses (641,29 M € en AE et 641,69 M€ en CP) pouvait être intégralement couvert par des ressources disponibles et certaines (641 M€).

Le CBCM relevait, comme les années précédentes, les nombreuses erreurs d'imputation dans CHORUS, qui rendent peu pertinentes une lecture de la consommation des crédits et rappelait qu'une refonte du référentiel d'activités pourrait contribuer à limiter ces erreurs.

Lors du CRG2, le CBCM notait que le P185 était en attente de transferts en gestion de quatre autres ministères pour plus de 8 MUSD, au titre du patrimoine en danger (ALIPH), confirmé lors de la réunion interministérielle du 17 septembre 2018.

Concernant le programme 347, la prévision d'exécution était très inférieure à la dotation nette de la réserve (7,95 M€ en AE et 3,97 M€ en CP). L'absence de visibilité, début 2018, sur le format précis des principales conférences et réunions du G7 et sur le calendrier de l'évènement (juin ou automne 2019) constituait l'aléas majeur de ce programme.

1.4.2 Les déterminants de la soutenabilité à moyen terme

Dans une perspective plus large, le budget de la mission demeure fragile, sa soutenabilité étant menacée par le poids des CIOMP, la variation des parités et l'augmentation des prix, alors qu'aucune mesure d'économies structurelles n'est proposée par le ministère à la hauteur du risque encouru. Les observations formulées lors des précédents examens budgétaires, s'agissant de la soutenabilité à moyen terme de la mission, peuvent être reconduites en 2018.

Les deux déterminants principaux de la soutenabilité de la mission, la masse salariale et les interventions du programme 105, sont aussi les postes de dépenses les plus importants, pour lesquels la Cour, à l'occasion

²⁹ Ministère de l'éducation pour 2 M€ et ministère de l'intérieur pour 0,369 M€.

de contrôles récents, a formulé des recommandations. De nouvelles observations sont formulées *infra* concernant la problématique des dérapages récurrents en titre 2, généralement abondés par un décret d'avance en fin de gestion.

- La mise en œuvre du schéma d'emploi a été respectée en 2018, mais la stratégie pluriannuelle suivie n'est toujours pas clairement identifiable au niveau du ministère.

En revanche, le MEAE indique qu'il met en œuvre une stratégie pluriannuelle d'évolution de son dispositif à l'étranger, prenant en compte un large ensemble de critères, de priorités et de contraintes, en s'assurant de la cohérence des décisions avec les priorités politiques et le schéma d'emploi annuel, mais aussi des priorités au sein de chaque zone géographique et de chaque dispositif local. Cette stratégie va au delà des mesures imposées par le schéma d'emploi annuel.

Le MEAE dispose encore de marges de manœuvre sur les rémunérations, notamment concernant le recrutement d'agents de droit local à la place d'expatriés³⁰ ou le versement des indemnités de résidence à l'étranger (IRE)³¹. À cet égard, la direction du budget a indiqué, en 2016, que la justification au premier euro serait insuffisamment détaillée concernant la réalisation du schéma d'emplois et les dépenses indemnitaires : en particulier, aucune information ne serait apportée sur le volume de dépenses relatives à l'IRE (40 % du titre 2 environ), ni sur son nombre de bénéficiaires.

Le MEAE a précisé qu'une réflexion avait été ouverte sur l'IRE, mais qui semble pour le moment limitée à quelques sujets circonscrits (notamment la question de l'abattement de l'IRE pour les couples). A cette occasion, le ministère envisage « d'évoquer la recommandation de la Cour d'augmenter l'abattement des IRE des agents de catégories A et B en poste double et d'avancer sur la proposition du MEAE d'un supplément familial unique par poste, indépendamment du grade des agents expatriés ».

- Les dépenses d'intervention reposent essentiellement sur des engagements politiques, au travers de contributions internationales. A cet égard, l'amélioration du pilotage peut passer par la mise au point, dans le mécanisme de suivi budgétaire, d'un système d'anticipation à moyen

³⁰ Selon le ministère, le recours aux ADL doit toutefois prendre en considération les contraintes de sécurité, l'équilibre entre les différentes catégories dans les postes, les limites juridiques imposées par la Convention de Vienne, les contraintes d'emploi des ADL, le recrutement obligatoire fréquent en CDI et l'hétérogénéité des réglementations locales.

³¹ Référé du 21 novembre 2016 relatif à « la gestion des ressources humaines du ministère des affaires étrangères ».

terme, afin de disposer de perspectives de soutenabilité et contribuer à la rationalisation des contributions de la France, notamment par une évaluation systématique préalable à tout nouvel engagement.

La recommandation de mise en place d'un système d'anticipation des contributions internationales a déjà été formulée par la Cour à l'occasion de son contrôle des contributions internationales de la France³². Le MEAE n'a pas fait état d'avancées nouvelles sur ce point.

La mise en œuvre effective de cette recommandation est indispensable afin de renforcer la prévisibilité de ces dépenses et de contribuer ainsi à la soutenabilité de la mission pour laquelle ces contributions sont déterminantes.

- Le renforcement de la soutenabilité de la mission passe également par la poursuite de la rationalisation des dépenses de fonctionnement courant (programme 105), de la restructuration progressive des opérateurs (programme 185), comme cela est prévu pour l'AEFE, ou encore de la rationalisation du réseau consulaire (programme 151).

Lors du précédent exercice, le MEAE avait indiqué que le bilan des économies générées par les postes à présence diplomatique ne pourrait être établi qu'une fois passée la phase de restructuration.

Le MEAE a fourni des éléments issus des réponses aux questions parlementaires, qui indiquent que la restructuration des postes à gestion simplifiée (PGS) a permis de passer de 137 agents fin 2014 à 70,5 agents en 2016, cette restructuration prévoyant également une suppression de 10 ETP en 2017, 17 ETP en 2018 et 10 en 2019. Les 25 ambassades postes de présence diplomatique (PPD) ont réduit leurs effectifs de 395,5 ETP en 2014 à 219,5 ETP en 2017, ce qui représente une baisse de plus de 55% des effectifs (30% d'expatriés ; 52% d'agents de droit locaux ; 17% de contractuels). Enfin, l'exercice « grands postes » a permis la suppression de 300 ETP sur la période 2013-2017.

Un bilan concernant la masse salariale a été également réalisé par le MEAE, sur la base du coût moyen des postes d'expatriés ayant fait l'objet d'une suppression ou d'un redéploiement dans le réseau, et du coût de licenciement des recrutés locaux. Selon le MEAE, le montant global des économies issues de la transformation de postes en PPD est évalué à 10,4 M€ HCAS. En revanche, les dépenses de fonctionnement des 25 PPD sont restées stables entre 2014 et 2018 (3,4 M€).

³² *Les contributions internationales de la France 2007-2014*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, octobre 2015.

• Dans le cadre d'*Action publique 2022*, une réforme de l'ensemble des réseaux de l'Etat à l'étranger, qui comprend notamment une mutualisation des fonctions support, et un objectif d'une baisse de 10% de l'ensemble de la masse salariale des personnels en poste à l'étranger à l'horizon 2022, a été décidée par le Premier ministre et annoncée fin août 2018 à la Conférence des ambassadeurs. Le pilotage de cette réforme structurelle à caractère interministériel a été confié au MEAE.

En effet, le dispositif interministériel «CORINTE », créé en 2009, était censé permettre un pilotage des réseaux par le MEAE. Si l'« enquête annuelle CORINTE » menée par le MEAE a permis de disposer d'un panorama exhaustif des réseaux de l'Etat à l'étranger, le dispositif CORINTE n'a jamais été pleinement opérationnel en ce sens qu'il n'a pas permis une véritable coordination et pilotage des réseaux par le MEAE, ce qui aurait impliqué de nécessaires arbitrages³³.

Dans ce contexte, la réforme annoncée consiste à donner à l'ambassadeur les moyens de gérer son ambassade et à le placer au coeur de l'organisation interministérielle de l'État.

Elle s'organise en trois étapes :

- le PLF 2019 prévoit le regroupement des crédits de façon à assurer aux ambassadeurs la capacité de piloter les fonctions support de l'ensemble des réseaux de l'État à l'étranger ;

- la seconde étape concerne le pilotage des réseaux de l'État à l'étranger : le MEAE sera chargé chaque année de proposer une évolution de réseaux de l'État à l'étranger par métier et par pays, sur la base des analyses transmises par les ambassadeurs. Après consultation des ministères concernés, un schéma d'emploi global, décliné par pays et par fonction, sera soumis à l'arbitrage du Premier ministre.

- les économies attendues doivent s'élever à 10 % de la masse salariale d'ici 2022 soit environ 110 M€. Les fonctions support doivent rapidement baisser en deçà de 25 % des ETPT à l'étranger au lieu de 30 % en 2018³⁴. Lorsque cela se justifie, il doit être envisagé de remplacer des fonctionnaires expatriés par des agents de droit local, par l'exemple dans les services culturels et économiques, notamment en Europe.

³³ Cf. Analyse par la Cour des bilans et d'autres documents de synthèse CORINTE et discours du Premier ministre le 25 août 2018 lors de la conférence des ambassadeurs.

³⁴Le MEAE estime que l'effort sur les fonctions support aura des effets limités quant aux économies car la majorité de ces emplois sont constitué d'ADL dont le coût est limité et l'externalisation presque toujours plus coûteuse et parce que les fonctions support à l'étranger ne représentent que 16% de la masse salariale.

Au terme des derniers arbitrages (RIM du 25 janvier 2019 présidée par le Premier ministre), cette réduction devra représenter pour le MEAE un montant de 45,1 M€ sur une période comprise entre le 1^{er} juillet 2018 et le 31 décembre 2020.

1.4.3 Les demandes de reports, les restes à payer et les autorisations d'engagement affectées non engagées

Les charges à payer s'élèvent à 6,3 M€, soit 0,2 % des dotations de la mission. Elles atteignent 5,2 M€ pour le programme 105, 0,90 M€ pour le programme 151, 0,14 M€ pour le programme 185 et 0,03 M€ pour le programme 347. Le MEAE indique que la programmation 2019 a pris en compte la nécessité d'honorer ce report.

S'agissant du montant des AE affectées non engagées (AENE), il s'élève à 15 M€ contre 15,5 M€ en 2017. Le montant des AENE demandées en report sur 2019 est de 15,0 M€, uniquement sur le programme 105.

Au titre de l'analyse de l'exécution du budget pour 2015, la Cour avait interrogé le MEAE sur les conditions de clôture des AENE, dans le cadre de l'application de l'article 158 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012. En 2016, une démarche de réduction des AENE et de rappel aux postes des règles d'engagement et de clôture comptable, ainsi que l'aboutissement de plusieurs procédures de marchés, ont permis une réduction de 63 % du stock d'AENE entre 2015 et 2016. En 2017, le MEAE avait indiqué avoir poursuivi cet effort, en clôturant les tranches fonctionnelles dont les opérations étaient terminées. Le MEAE n'a pas fourni d'éléments actualisés à ce sujet pour 2018.

Enfin, le montant total des restes à payer (RAP) s'élève à 3 M€ selon le CBCM.

2 POINT D'ATTENTION SUR LE TITRE 2 DU P105 et DU P151

2.1 La problématique de l'effet change/prix

Pour mémoire, les agents du MEAE en poste à l'étranger sont rémunérés en euros, mais convertissent leurs salaires en devises locales dans leur pays d'affectation. Ainsi, leur pouvoir d'achat dépend de l'évolution de deux facteurs :

- La parité des monnaies locales par rapport à l'euro, susceptibles de fluctuer dans des proportions importantes (« effet change ») ;
- Les différentiels d'inflation entre la France et le reste du monde, sachant que la tendance générale est à une inflation plus forte à l'étranger qu'en France (« effet prix »)

C'est la raison pour laquelle un mécanisme permettant de maintenir le pouvoir d'achat a été défini par décret³⁵ et s'applique notamment à l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE), qui représente environ 35% de la masse salariale du MEAE.

S'agissant des agents de droit locaux (ADL), environ 60% sont rémunérés en devises étrangères. Cette rémunération est également soumise aux variations de change. Ces fluctuations influent également sur la masse salariale du MEAE, qui a depuis 2011 institué un mécanisme spécifique de couverture de l'impact de change pour les ADL donnant lieu, le cas échéant, à une ouverture de crédits en gestion en cas de perte au change.

Le principal facteur d'évolution haussière des dépenses de personnel réside en conséquence dans ces mécanismes « change-prix », qui sont par nature fluctuants et non totalement prévisibles. A ce jour, ils ne sont pas entièrement pris en compte dans la construction budgétaire du titre 2 et l'effet « change-prix » donne traditionnellement lieu à des décrets

³⁵ Cf. décret n° 67-290 du 28 mars 1967 fixant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'Etat et des établissements publics de l'Etat à caractère administratif en service à l'étranger, qui stipule que « les taux d'ajustement de l'indemnité de résidence à l'étranger, pour tenir compte notamment des variations des changes et du coût de la vie à l'étranger, sont fixés par arrêté conjoint du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé du budget ».

d'avance spécifiques, contribuant à accroître le montant de la masse salariale et à limiter les économies liées aux suppressions d'emplois.

En tout état de cause, des dérapages de la masse salariale plus ou moins importants depuis 2011³⁶, nécessitent, selon les années, des ouvertures de crédits par décrets d'avance ou en LFR, ou des ouvertures de crédits T2 gagés sur des annulations de crédits HT2.

D'autres mesures de pilotage et d'économies (par exemple : gel des enveloppes de crédits catégoriels ; suspension de primes ; report de prises de fonction d'experts) peuvent permettre également de minorer le montant de ces impasses budgétaires récurrentes.

D'une manière générale, en dépit de certains efforts consentis et de mesures prises, il s'agit d'une difficulté récurrente au regard de la soutenabilité budgétaire.

2.2 Un important dépassement du plafond de la masse salariale en 2018

Comme indiqué supra au §1.4.1, le MEAE comme le CBCM étaient conscients dès mars 2018 d'un dépassement important du plafond de la masse salariale.

En effet, le MEAE évaluait ses dépenses de personnels 2018 à 1 125,66 M €, sur la base d'un effet change/prix calculé au 1^{er} janvier 2018. Or les crédits disponibles hors dégel de la réserve (1 083,60 M €) étaient insuffisants pour couvrir le montant des dépenses envisagées. L'écart était estimé, en mars 2018, à 46,89 M €.

Le CBCM n'accordait alors son visa que sous la réserve expresse qu'un plan d'économies, à la fois en titre 2 et en hors titre 2, puisse être établi rapidement.

2.3 L'origine des difficultés selon le MEAE

Lors de la conférence technique tenue avant l'été 2018, il a été constaté un écart entre les ressources certaines et les prévisions d'exécution de 40,5 M € (dont 32,5 M € HCAS).

Le MEAE explique le dépassement du plafond par la conjonction de plusieurs facteurs, qui vont au-delà de l'effet change/prix :

³⁶ La perte au change- prix s'est élevée à 31,29 M € en 2012 ; à 26,14 M € en 2013, exceptionnellement à seulement 2,53 M € en 2014.

- 18,9 M€ HCAS résultent de l'effet change/prix : une couverture prévisionnelle insuffisante des effets de change et de prix sur la rémunération des personnels civils, militaires et de l'impact de l'effet-change des recrutés locaux ;
- 13,6 M€ HCAS sont liés à des problèmes de budgétisation :
 - o des spécificités du MEAE auxquelles l'outil de budgétisation 2BPSS³⁷ est peu adapté: en effet, 39% de la dépense HCAS est constituée des indemnités de résidence à l'étranger (IRE) qui ne répondent à aucun des sous-jacents classiques de la masse salariale ;
 - o une erreur de retraitement par l'outil de budgétisation 2BPSS de la fongibilité asymétrique réalisée en 2016 (3 M€³⁸) ;
 - o un impact plus important que prévu de l'extension année pleine du schéma d'emplois 2017 sur 2018 (0,6 M€) ;
 - o l'absence d'abondement en crédits du coût pour le MEAE de la revalorisation du point fonction publique dont avaient bénéficié les autres ministères (3,3 M€) ;
 - o une programmation trop optimiste de la direction du budget de l'économie réalisée par l'abrogation progressive de l'indemnité exceptionnelle CSG (2,7 M€)
- 8 M€ de crédits CAS, dépendent du GVT négatif excessif sur l'assiette de CAS Pensions (6,8 M€) et à l'annulation plus forte que nécessaire opérée lors de l'amendement PPCR (1,1 M€).

En fin de gestion, suite aux gains au change sur les rémunérations et aux efforts de gestion entrepris, l'écart entre les ressources et les dépenses s'est progressivement réduit à 25,6 M€.

2.4 Les mouvements de crédits intervenus en fin de gestion

Le MEAE indique que la direction du budget l'a informé en cours de gestion que la pratique du décret d'avance était remise en question et que le MEAE devait procéder à des mesures d'économies.

³⁷ Le CBCM auprès du MEAE estime également qu'il existe un problème d'adéquation de l'outil 2BPSS avec les spécificités du MEAE (problème de paramétrage sur les coûts moyens).

³⁸ 5,8 M€ selon le CBCM en mars 2018.

Différents mouvements en gestion sont intervenus pour un montant de 18,2 M€.

En fin de gestion, plusieurs mouvements de crédits sont intervenus pour abonder le titre 2 des programmes 151 et 105, en sus d'un dégel total de la réserve de précaution³⁹ (5,45 CAS compris) :

- Une ouverture de crédits de 27,2 M€⁴⁰ (dont 20,1 M€ HCAS) en loi de finances rectificative (LFR) du 28 novembre 2018, pour couvrir ce que le MEAE estime être « une sous-budgétisation du PLF 2018 » ;
- Des décrets de virements⁴¹ de crédits : annulation de 3,3 M€ sur le T2 du programme 209 de la mission « *Aide publique au développement* » et annulation de 1,46 M€ sur le T2 du programme 185. Ce montant total annulé de 4,76 M€ a ensuite été intégralement viré sur le T2 du programme 151 (2,8 M€); et sur le T2 du programme 105 (1,96 M€)

2.5 Le recours à un DDAI en toute fin de gestion

Selon le MEAE, l'arrivée tardive des crédits issus de la LFR le 11 décembre 2018, date de préliquidation de la paie de décembre, a été à nouveau un facteur d'incertitude en toute fin de gestion, 4,5 M€ faisant défaut pour la paie du mois de décembre.

Cette nouvelle impasse a nécessité une ouverture de crédits de 4,508 M€ sur le T2 CAS Pensions du programme 105 en fin de gestion par décret pour dépenses accidentelles et imprévues (DDAI) mobilisant les ressources du programme 552 (crédits non répartis HT2)⁴².

Si le MEAE estime que des crédits du CAS pensions du programme 209 auraient pu abonder le titre 2 du programme 105 et éviter un recours à un DDAI, la direction du budget considère que les crédits disponibles sur les autres programmes du MEAE, s'ils étaient d'un montant suffisant, ne permettraient pas de couvrir les besoins identifiés, compte tenu

³⁹ Ces crédits correspondent à 0,5% de la dotation de titre 2 de la LFI pour l'ensemble des programmes du périmètre ministériel, et pas seulement pour le programme 105.

⁴⁰ Une marge de précaution de 1,5 M€ a été prise par le MEAE, en transparence vis-à-vis de la direction du budget, en raison des difficultés à appréhender le risque de retournement du gain de change et des incertitudes de certaines dépenses de personnelles (creux et ressaut des dépenses de personnel).

⁴¹ Décret n°2018-1107 du 10 décembre 2018

⁴² Cf. Décret n°2018-1114 du 10 décembre 2018 portant ouverture et annulation de crédits pour un montant de 4,5 M€ et rapport relatif au dit-décret.

des dispositions de la LOLF, qui prévoit un plafond de 2% des crédits ouverts en LFI applicables aux virements définis à l'article 12 de la LOLF et que le « recours à un DDAI était indispensable pour assurer la paie des personnels concernés »⁴³.

In fine, au 31 décembre 2018, le MEAE dispose cependant d'un reliquat de titre 2 d'un montant de 5,68 M € en CP (issus des programmes 185, 151, 347 et 209), dont il a demandé le report vers le HT2 du programme 105 pour 2019. Cette demande est en cours d'instruction à la direction du budget, après avoir reçu un avis défavorable du CBCM.

2.6 Conclusions et observations

L'année 2018 aura été marquée par un « dérapage » budgétaire important en titre 2, qui met en lumière plusieurs types de difficultés dont des enseignements doivent être tirés :

- Une sous-budgétisation de l'effet change/prix de l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE), pour un montant de 16 M€, qui s'explique par le fait que le mécanisme de couverture du risque « effet change prix » n'est pas optimal. Celui-ci doit être réexaminé⁴⁴, en relation avec la direction du budget, le cas échéant en s'inspirant du système adopté par la Grande Bretagne qui, selon le MEAE, a fait ses preuves.

⁴³ De fait, le rapport relatif au décret n°2018-1114 du 10 décembre 2018 précise que « les opérations de préliquidation de la paie de décembre ont fait apparaître un besoin supérieur aux prévisions, non anticipé au moment du débat sur le projet de loi de finance rectificative, et que les règles de la LOLF concernant les virements notamment, n'ont pas permis d'y affecter des crédits, pourtant disponibles, d'autres programmes de la mission, compte tenu des règles prévues par la LOLF, en particulier du plafond de 2% des crédits ouverts en LFI applicable aux virements définis à l'article 12 de la même loi organique. ».

⁴⁴ Il convient de noter que le dispositif mis en place avec l'Agence France Trésor (AFT) pour les contributions internationales ne peut pas fonctionner pour les dépenses de rémunération, qui sont effectuées dans plus de 120 monnaies différentes. Par ailleurs, cela nécessiterait d'acheter à terme des lots de 12 mensualités. Enfin, en ce qui concerne les IRE, elles sont versées en euros et non en devises, même si la volatilité des changes influe sur l'évolution des IRE de façon non prévisible. Enfin, s'ajoute la question de l'inflation mondiale. Aussi, le dispositif des OAT ne serait qu'un instrument partiel de la couverture du risque change-prix.

Le mécanisme change/prix en Grande Bretagne

Le Foreign Office britannique (FCO) bénéficie d'un mécanisme de change prix (FCM) visant à protéger son budget contre les variations de change et de prix.

Le FCM diminue ou augmente le budget du FCO chaque année, à l'occasion du budget rectificatif afin de prendre en compte les dépenses effectuées dans les 100 devises les plus utilisées par le ministère au cours de l'année précédente. Le FCM couvre les variations de change constatées entre les devises concernées et la livre britannique au cours de la période de référence et vient majorer ou minorer la base budgétaire du FCO.

Le FCM incorpore également un mécanisme de compensation des différentiels d'inflation. Le FCO bénéficie par ailleurs d'un mécanisme semestriel d'ajustements des indemnités des personnels expatriés visant à compenser les variations du coût de la vie et du change prix.

Le FCM ne couvre pas les dépenses liées aux opérations de maintien de la paix, qui font l'objet d'une couverture spécifique mise en œuvre par le ministère des armées britannique.

Le MEAE indique qu'un changement méthodologique a eu lieu en 2018 sur le mécanisme de couverture du change-prix, dont les sous-jacents connus à la date de budgétisation sont dorénavant intégrés dans l'outil 2BPSS. Le MEAE va, en outre, proposer un dispositif de couverture change-prix à titre expérimental qui concernera en priorité le T2 et le HT2 du programme 105. De son côté, la direction du budget s'est montrée favorable, selon le MEAE, à un échange technique sur l'outil 2BPSS pour intégrer les éléments de change-prix connus au moment de l'élaboration du PLF.

Le CBCM indique que la budgétisation de l'effet change-prix dans l'outil de budgétisation 2BPSS pour la construction de la LFI 2019 constitue une première avancée. Le MEAE a soumis pour la première fois au visa du CBCM le DPGCEP 2019, qui intègre pour la première fois un montant annuel de l'impact change-prix, ce qui devrait permettre une meilleure maîtrise de cette dépense.

Enfin, en PLF 2020, le MEAE a proposé à la Direction du Budget un nouveau mécanisme de compensation qui, s'il est retenu, devrait permettre de réduire davantage l'écart entre la budgétisation et la gestion⁴⁵.

⁴⁵ Il s'agira d'intégrer une provision pour l'effet prix des IRE basé sur les quatre derniers ajustements trimestriels, ainsi que l'inflation sur la rémunération des ADL (basé sur les projections du FMI). En fin de gestion, le MEAE entend demander une ouverture ou une annulation de crédits en fonction de l'impact réel de l'effet prix. Seul l'« effet change », dont les évolutions restent imprévisibles, ne pourra pas faire l'objet d'une provision, selon le MEAE.

- Le dérapage sur le CAS pensions de 8 M€ a fait l'objet, de la part de la direction du budget et du MEAE, d'un travail d'identification des causes qui pourrait permettre de sécuriser la gestion en 2019 et 2020.

- L'outil SIRH du MEAE ne semble pas permettre une prébudgétisation satisfaisante. La question se pose de la fiabilité des informations versées par le MEAE dans l'outil 2BPSS, conçu par la direction du budget pour homogénéiser et expertiser les prévisions de la masse salariale des différents ministères.

Un travail de réflexion a été initié sur l'outil 2BPSS entre le MEAE et la direction du budget au cours de l'été 2018 et des échanges techniques ont eu lieu afin de rendre la budgétisation plus en adéquation avec les spécificités du MEAE.

- L'architecture budgétaire du MEAE n'est pas optimale. La masse salariale de ce ministère repose sur quatre programmes et deux missions différentes : le programme 209 (qui relève de la mission « *aide publique au développement* ») et les programmes 105, 151 et 185, qui relèvent de la mission « *action extérieure de l'Etat* ».

Cette nomenclature budgétaire par finalité qui permet d'assurer, au sein de chaque programme, la cohérence des effectifs, entraîne d'importantes complications en gestion, qui amènent le ministère à procéder quasi-systématiquement à des décrets de virement en fin d'année pour que chacun des programmes soient correctement abondés.

Dans ce contexte, l'idée de rationaliser le pilotage du titre 2 en le regroupant sur un programme unique pour l'ensemble du ministère est avancée par la direction du budget et recueille le soutien du CBCM. Le ministère, jusqu'alors très hostile à cette possibilité, semble désormais s'y montrer plus favorable, tout au moins au niveau de la DGAM et de la DAF. Mais, davantage que pour répondre aux problèmes récurrents de fin de gestion, il considère qu'il permettrait surtout de mieux appréhender la mutualisation des fonctions support et les efforts de réduction de la masse salariale associée qui ont été décidés.

- Si le MEAE a progressé ces dernières années dans la mise en œuvre d'un contrôle interne budgétaire, **il apparaît nécessaire de renforcer le contrôle interne budgétaire (CIB) du MEAE sur le volet rémunérations.**

- **L'adoption en 2018 d'un décret pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI) pour alimenter le titre 2 du programme 105 à partir du compte 552 « crédits HT2 non répartis » est une pratique contestable qui doit rester exceptionnelle.**

En effet, en 2007, l'utilisation de ces crédits, pour alimenter le titre 2 du ministère des Affaires étrangères, avait été jugée par la Cour contraire à l'interdiction d'abonder des dotations de personnels à partir de crédits d'une autre nature⁴⁶. Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique s'était par ailleurs engagé devant l'Assemblée et devant le Sénat, le 1^{er} décembre 2007, à « réserver l'utilisation de la provision pour dépenses accidentelles et imprévisibles aux seules dépenses présentant un caractère d'urgence et résultant de la survenance d'aléas climatiques et sanitaires », inscrivant là une jurisprudence dans l'usage de ces crédits. Malgré tout, le recours à la dotation du programme 552 pour alimenter le titre 2 d'autres programmes s'est répété en 2010 et 2012.

A ces deux occasions, la Cour a considéré qu'il ne fallait « pas utiliser la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles pour se soustraire à la procédure des décrets d'avance », et qu'elle ne « saurait être un outil destiné à financer des erreurs de programmation notamment en matière de rémunérations, ce qui serait contraire au principe de responsabilisation ».

La Direction du Budget convient du fait qu'il s'agit d'une opération qui doit rester exceptionnelle et ne pas se reproduire dans les années à venir. Pour ce faire, elle a identifié plusieurs leviers, qui visent à réduire globalement les risques de dérapage, y compris la réduction du risque change/prix, ainsi que par l'amélioration des prévisions du titre 2 par programmes au moment de la LFR.

L'usage d'un DDAI est contraire aux principes de la LOLF, en ce qu'il permet le dépassement, sans débat ni limite fixée, des plafonds de dépenses de personnel. De par la spécificité des crédits de titre 2, ces derniers ne devraient pas pouvoir être engagés au travers d'une procédure d'exception échappant au contrôle parlementaire. Il aurait fallu calibrer convenablement la LFR ou prendre un décret d'avance pour effectuer cette opération.

⁴⁶ Rapport sur la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2007, p.152.

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

3.1 Les dépenses fiscales

Il n’y a pas de dépenses fiscales rattachées à la mission⁴⁷.

3.2 Les opérateurs et les taxes affectées

3.2.1 Une baisse de la dépense totale

Le montant en LFI 2018 des financements dédiés aux opérateurs de la mission (*AEFE, Atout France, Campus France et Institut Français*) s’élève à 464,04 M€ (461,7 M€ en LFI 2017, soit + 0,5 %).

Le taux de réserve appliqué aux subventions pour charges de service public (SCSP) a été de 1,05 % soit 4,88 M€ (contre 2,6 % (12,2 M€) en 2017). Après application de ce taux, les montants notifiés aux opérateurs en 2018 ont représenté 459,16 M€, soit une hausse de 10,3 % (416,4 M€ en 2017).

Hors transferts, les SCSP ont évolué de façon distincte en 2018 pour chacun des opérateurs, hors crédits liés à la sécurité (*AEFE* : + 0,7 % ; *Institut français* : + 0,3 %), et stable pour *Campus France* et *Atout France*.

La LPFP prévoit une maîtrise des subventions versées aux opérateurs sur la période. À périmètre constant, c’est-à-dire en excluant *Atout France* entré dans le périmètre du programme 185 en 2015, les SCSP versées passent effectivement de 443,1 M€ en 2014 à 427,2 M€ en 2018, soit une baisse de 15,9 M€. Les efforts de restructuration des opérateurs, dont les SCSP représentent un facteur important de la soutenabilité du programme et de la mission, devront néanmoins être poursuivis compte tenu des marges identifiées de rationalisation de leur gestion.

⁴⁷ À l’occasion de l’analyse de l’exécution de l’exercice 2016, la direction du budget a néanmoins indiqué que l’indemnité de résidence à l’étranger (IRE) devrait toutefois être mise en regard de la dépense fiscale n° 120124 « *exonération totale ou partielle des sommes versées aux salariés détachés à l’étranger* ». La question de l’inscription de la dépense IRE sur cette ligne spécifique était en instance et le montant de l’exonération fiscale au titre de l’IRE n’était pas connu. La situation n’a pas évolué à ce jour.

Selon le MEAE, l'ensemble des opérateurs ont diminué leurs dépenses de fonctionnement et de personnel par un effort de rationalisation⁴⁸. Les mesures d'économies réalisées concernent l'augmentation de la part d'autofinancement ou, dans le cas de l'*AEFE*, des économies sur les dépenses de fonctionnement hors personnel et des mesures structurelles de réduction des effectifs⁴⁹. Des conventions d'objectifs et de moyens sont passées avec chacun d'entre eux afin de cadrer leurs activités et budgets.

En LFI 2018, les crédits alloués à *Atout France* sont de 32,7 M€. À périmètre constant, on constate donc une stabilité par rapport à la LFI 2017 (33,1 ont 0,4 M€ de crédits pour la sécurité). L'opérateur a dans le même temps maîtrisé ses dépenses de fonctionnement et réduit de 1,1 M€ ses dépenses de personnel.

La SCSP de *Campus France* s'élève à 3,8 M€ en LFI 2018. Cette subvention est constante par rapport à 2017 et 2016 afin de préserver le fonctionnement de l'opérateur qui fait face par ailleurs à une diminution de 5 % des crédits dédiés aux bourses du programme 185 qui sont passés de 70,9 M€ en 2016 à 67,4 M€ en 2018 (pour mémoire, l'opérateur prélève des frais pour la gestion des bourses ainsi confiée).

En LFI 2018, la SCSP de l'*Institut français* s'élève à 28,8 M€. Cette légère augmentation par rapport à l'exercice précédent tient aux arbitrages budgétaires et au transfert, depuis le programme 224, de 0,1 M€ relatifs à la masse salariale pour la prise en charge du poste de commissaire de la saison France-Israël.

3.2.2 Une baisse des effectifs sous plafond des opérateurs

Le plafond d'emplois fixé à 6 765 ETPT représente une baisse de 81 ETPT par rapport à la LFI 2017 (6 846 ETPT) : la LFI 2018 prévoit des diminutions de 52 ETPT pour l'*AEFE*, de 10 ETPT pour *Campus France*, de 20 ETPT pour *Atout France* et de 1 ETPT pour l'*Institut français*⁵⁰.

⁴⁸ Pour mémoire, hormis l'appréciation des montants d'exécution de la dépense pour charge de service public, l'effectivité de la réduction des dépenses de fonctionnement des opérateurs ne peut être précisément contrôlée dans le cadre de la NEB.

⁴⁹ Par des fermetures de postes : 180 à la rentrée 2018 et 166 à la rentrée 2019.

⁵⁰ Du fait du transfert d'un ETPT du ministère de la Culture pour le recrutement d'un commissaire dans le cadre des saisons culturelles croisées.

Tableau n° 2 : Plafonds d'emplois des opérateurs (en ETPT)

<i>Opérateurs de la mission</i>	LFI 2016	Exéc. 2016	LFI 2017	Exéc. 2017	LFI 2018	Exéc. 2018
AEFE	6 186	6083	6 169	5 991	6 117	5 898
Atout France	312	267	308	273	288	272
Campus France	231	214	229	212	219	218
Institut	143	137	140	140	141	140
Total	6 872	6 701	6 846	6 616	6 765	6 528

Source : MEAE.

L'exécution 2018, pour les opérateurs du MEAE, s'est traduite par une diminution totale de 88 ETPT par rapport à 2017. On relève une sous-consommation de 3,5 % (- 237 ETPT) par rapport au plafond fixé en LFI.

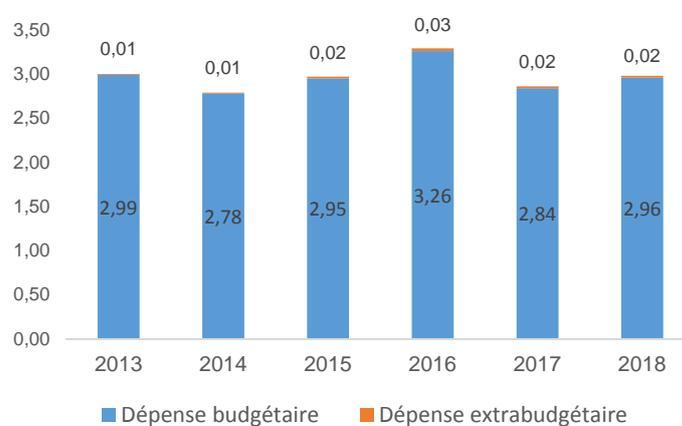
3.3 Les fonds sans personnalité juridique

Il n'existe pas de fonds sans personnalité juridique dans le périmètre de la mission *Action extérieure de l'État*⁵¹.

⁵¹ Un certain nombre de « fonds » existent toutefois, mais qui correspondent en réalité à des dispositifs budgétaires, au sens où ils correspondent bien à des crédits des programmes concernés, mais leur gestion financière est déléguée à un opérateur qui isole ces opérations dans ses propres comptes. Les problématiques sont alors liées au suivi de la consommation des crédits par les opérateurs, qui n'est pas retracée précisément dans le budget de la mission (consommation intégrale au moment de la délégation des crédits).

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

Graphique n° 7 : Dépense budgétaire, extrabudgétaire et fiscale 2011-2019 (Mds €)



3.5 L'analyse de la performance

3.5.1 La démarche de performance

3.5.1.1 L'évolution de la maquette de performance des programmes

Les objectifs du **programme 105** étaient en 2011 au nombre de quatre et ne sont plus que trois depuis 2017⁵².

L'indicateur 1.1 de l'objectif 1 «*Renforcer la sécurité internationale et la sécurité des Français*» est reformulé en «*Accroître la sécurité de la France au travers de celle de nos partenaires*».

Afin de refléter la part des questions européennes, l'objectif 2 s'intitule désormais «*Promouvoir le multilatéralisme et construire l'Europe*», mais ses deux indicateurs ne permettent pas de mesurer l'effort vis-à-vis de la construction européenne.⁵³

La direction du budget précise que la suppression de l'objectif «*Construire l'Europe*», dans le cadre du PLF 2017, a fait l'objet d'un consensus des services du MEAE et de la direction du budget, car les indicateurs existants n'étaient plus pertinents.

Selon le MEAE, une réflexion est en cours afin de définir un indicateur pertinent sur l'Europe. La réflexion n'a pas pu aboutir pour le PAP 2019 «*en raison de la complexité du sujet et de la difficulté à trouver un indicateur à la fois pertinent et relativement facile à calculer. Des propositions sont à l'étude et devraient être intégrées au PAP 2020*».

Le périmètre de l'objectif 3 «*Assurer un service diplomatique efficient et de qualité*» comprend un indicateur qui relève davantage de la gestion des ressources humaines et du bilan social⁵⁴. Le sous-indicateur «*projets immobiliers*», assez curieusement, ne s'appuie pas sur le programme budgétaire 105, mais sur le CAS «*gestion du patrimoine immobilier de l'Etat*» -CAS 723 (anciennement France Domaine). Neuf

⁵² L'objectif «*Construire l'Europe*» a été supprimé au PLF 2017 car le MEAE n'était pas en mesure d'agir pleinement sur l'indicateur «*Usage du français dans l'UE*», mais cet objectif a été rattaché à l'objectif «*Promouvoir le multilatéralisme*». Le changement est donc d'ordre cosmétique.

⁵³ Ses indicateurs sont «*Évolution des mandats des opérations de maintien de la paix*» et «*effectifs totaux des fonctionnaires internationaux français et comparaison avec d'autres effectifs*».

⁵⁴ Indicateur 3.1. «*Part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi 87-717 du 10 juillet 1987*», sur le taux d'insertion des personnes en situation de handicap.

grands projets immobiliers sont pris en compte par cet indicateur, avec quelques dépassements calendaires et budgétaires, notamment au Nigéria (Abuja).

L'indicateur 3.5 « Efficience de la fonction achat » montre des gains en hausse depuis 2016 (4 M€ de gains en 2018). Cet indicateur pourrait éventuellement comprendre un sous-indicateur « *part des marchés faisant l'objet d'une mise en concurrence ou d'un appel d'offre sur l'ensemble des marchés passés* ».

S'agissant du programme 151, l'objectif 1 « *Assurer un service consulaire de qualité* » ainsi que ses indicateurs⁵⁵ sont stables depuis 2015, mais un nouvel indicateur « *Dématérialisation des services consulaires* » a cependant été ajouté en 2018.

Les indicateurs du programme sont pertinents et reflètent bien l'activité des postes à l'étranger. L'ajout d'un nouvel indicateur sur la dématérialisation est particulièrement pertinent au vu des dernières évolutions (registre mondial dématérialisé, instruction des demandes de visas en ligne...).

Toutefois, le MEAE précise que, dans le cadre de la restructuration du réseau à l'étranger de 2019, les cibles pourront être difficilement atteintes en raison des restrictions budgétaires et de personnel.

Le programme 185 a connu de multiples évolutions de ses indicateurs depuis 2009 : dix indicateurs ont été abandonnés depuis cette date, souvent du fait de leurs faiblesses ou manque de pertinence⁵⁶. Parallèlement, dix nouveaux indicateurs ont été créés depuis 2014, du fait des nouvelles missions (notamment commerce extérieur et tourisme) de la direction générale de la mondialisation (DGM) du MEAE. *In fine*, seuls huit indicateurs ont perduré depuis la création de la DGM en 2009.

Une analyse plus fine des indicateurs montre qu'aucun de ces indicateurs n'est, à proprement parler, un indicateur de qualité de service. On constate également que certains domaines « phares » de la DGM étaient trop peu évalués : ainsi l'action culturelle, pour lequel le seul indicateur était celui de la performance de l'Institut français par rapport au COM et COP, et qui a été abandonné en 2015. L'action audiovisuelle

⁵⁵ « 1.1 Délais de traitement des documents administratifs et des demandes de titres » et « 1.2 Nombre de documents délivrés par ETPT ».

⁵⁶ Ainsi, l'objectif « *Appui au commerce extérieur* » a été, pendant plusieurs années, évalué par l'indicateur « *Montant du déficit commercial* ».

extérieure de la France, quant à elle, ne bénéficie d'aucun indicateur de performance⁵⁷.

Si l'architecture de la maquette est restée relativement stable au cours du dernier triennat 2017 et au PLF 2018, les indicateurs du programme 185 ont fait l'objet en 2018 d'une réflexion impliquant toutes les directions de la DGM pour adapter la maquette de performance en fonction de la feuille de route du nouveau gouvernement.

Ainsi, la maquette des indicateurs du P185 a été remaniée pour le PLF 2019 et a été mise à jour dès septembre 2018, selon les évolutions décrites dans l'encadré ci-dessous.

Evolution de la maquette de performance au PLF 2019

L'objectif 1 « Renforcer l'influence culturelle de la France en Europe et dans le monde » est reformulé en « Renforcer l'influence culturelle et linguistique de la France ». Un nouvel indicateur 1.1 « Présence de la culture et des idées françaises à l'étranger », reformule l'ancien indicateur 1.1 « diffusion de la langue française », qui devient l'indicateur 1.2.

Le sous-indicateur 121 vise à mesurer la croissance du nombre d'élèves étrangers dans le réseau de l'AEFE, évolution qui semble pertinent. Trois autres sous-indicateurs sont également reformulés.

L'objectif 2 « Renforcer le développement international » a été reformulé en « Développer l'attractivité de la France » avec trois indicateurs. Parmi eux, le nouvel indicateur « Attractivité de la France en termes d'investissements », est mesuré par le « nombre de visites d'investisseurs auxquelles les ambassades et business France ont contribué/nombre d'investisseurs rencontrés ». Cet indicateur devrait être complété par d'autres données chiffrées.

L'indicateur 2.1 « Appui au commerce extérieur » a été remplacé par l'indicateur 3.1 « Accompagnement des acteurs économiques » avec une légère évolution des sous-indicateurs.

⁵⁷ Pourtant, comme le relève le PAP 2017 : « La politique audiovisuelle extérieure de la France s'inscrit au croisement de notre stratégie d'influence et de notre politique d'attractivité. Les efforts conjugués des pouvoirs publics et des filières professionnelles dans ce secteur sont la garantie d'une présence renforcée des images et des valeurs françaises sur les ondes, écrans et médias du monde entier. »

Un nouvel indicateur 2.1 « Attractivité de l'enseignement supérieur et de la recherche » est créé, mais deux de ses trois sous-indicateurs existait déjà auparavant dans la rubrique « Attractivité de la France ». Un nouveau sous-indicateur « Nombre de projets de recherche mis en œuvre dans le réseau culturel et de coopération dans le cadre d'un partenariat Hubert Curien », visant à renforcer la lisibilité des partenariats scientifiques dans le domaine de la santé mondiale.

L'indicateur 3.1 « dynamisation des ressources externes » de 2017, se transforme en objectif 4 au PLF 2019 et remplace l'ancien objectif 3 « Améliorer le pilotage et l'efficacité dans la gestion des crédits ». L'indicateur 4.1 se décline en quatre sous-indicateurs, qui existaient déjà auparavant mais sont légèrement reformulés, pour mieux mesurer la progression du taux d'autofinancement des SCAC, des EAF et de certains opérateurs du MEAE (AEFE, Atout France).

L'analyse de cette nouvelle maquette montre au final peu de changements sur le fond, ceux-ci étant souvent cosmétiques⁵⁸ ou une légère reformulation.

3.5.1.2 Analyse non exhaustive des résultats obtenus

S'agissant du P 105, l'indicateur 3.4. «*Respect des coûts et délais des grands projets d'investissement*» révèle, pour les grands projets informatiques du MEAE des dépassements de coûts importants, qui concernent principalement le portail « Diplomatie V2 ».

S'agissant du P151, l'analyse des résultats de l'objectif 1 «*Assurer un service consulaire de qualité*» révèle des résultats contrastés : l'indicateur 1.1 «*Délai de traitement des documents administratifs et des titres*» ne montre pas d'amélioration depuis 2014 pour la délivrance des passeports (11,5 jours de délai). Il montre un résultat positif pour les cartes d'identité (délivrance en 21 jours en 2018 pour 42 jours en 2011). En revanche, le délai de traitement des demandes dématérialisées des actes d'état civil se détériore depuis 2014, passant de 3 à 5,5 jours en 2018.

L'indicateur 1.2 «*Nombre de documents délivrés par ETPT*» atteste d'une légère amélioration depuis 2014 (168 documents par ETPT en 2014, 175 en 2018).

S'agissant du P185, les résultats du sous indicateur «*Nombre d'élèves inscrits dans un établissement scolaire labellisé France éducation*» montrent une progression remarquable, de 65 000 élèves en

⁵⁸ Par exemple, certains sous-indicateurs semblent disparaître de la maquette, mais ils sont en réalité rattachés à d'autres sous-objectifs.

2016 à 210 000 en 2018. Le nombre de candidats aux certifications en langue française progresse de manière significative (513 123 élèves en 2014, 574 839 en 2016, 635 000 en 2018). En revanche, le nombre d'élèves inscrits aux cours de langue des établissements du réseau culturel (EAF) et du réseau Alliances françaises régresse légèrement (1,071 M d'élèves en 2016, 1,069 en 2018).

L'attractivité touristique de la France, qui avait chuté en 2016 du fait des attentats terroristes de 2015, se rétablit, le sous-indicateur 2.2 « *Nombre de touristes étrangers en France* » passant de 82,5 millions en 2016 à 90 millions en 2018. La cible 2020 est fixée à 100 millions, conformément aux objectifs fixés par la présidence de la République.

3.5.1.3 La traduction budgétaire de la démarche de performance et les autres outils de suivi de la performance

Le MEAE indique que le dispositif de performance constitue un outil supplémentaire d'aide à la décision, qui permet de mettre en perspective et d'éclairer les choix stratégiques faits dans le cadre de la gestion budgétaire. Les objectifs et indicateurs de performance permettent d'informer sur les activités de la mission et participent au dialogue de gestion avec les services.

Le ministère précise par ailleurs que les indicateurs ne représentent pas l'ensemble du dispositif de performance qui concerne les trois niveaux de mise en œuvre des programmes, à savoir l'administration centrale, le réseau, comme détaillé infra pour chaque programme.

La démarche de performance peut également être complétée par un dispositif d'évaluation qui permet une approche plus qualitative et à visée plus stratégique.

Toutefois, de manière générale pour l'ensemble de la mission et comme lors des exercices précédents, malgré les efforts effectivement entrepris par le ministère pour ajuster ses objectifs et ses indicateurs, le dispositif de performance ne fait pas l'objet d'une véritable traduction budgétaire : la programmation s'appuie davantage sur les besoins exprimés par les services que sur leurs résultats, exprimés par des indicateurs demeurant à mi-chemin entre une évaluation de la performance et un contrôle de gestion axé sur les activités.

- **Les outils de suivi de la performance pour chaque programme**

- **Programme 105 :**

Les indicateurs de performance des documents budgétaires ne représentent qu'une partie du suivi de la performance au sein du programme 105.

Selon le MEAE, les indicateurs de performance sur la partie politique ont un impact limité sur la budgétisation. En effet, il est relativement difficile de mettre en place des indicateurs pertinents sur les activités politiques du Département. Une réflexion et une refonte des indicateurs politiques du programme 105 seront menées en liaison avec les services concernés au printemps 2019 et pourront utilement prévoir de nouveaux indicateurs sur l'Europe.

Les indicateurs de la partie support du programme favorisent les échanges d'informations avec les services en participant au dialogue de gestion. Les indicateurs sur les respects des coûts et délais des grands projets d'investissement informatique et immobilier sont un moyen de communication, de pilotage et également d'alerte pour les directions concernées. Ces indicateurs permettent de faire des ajustements et participent à l'amélioration de l'allocation des ressources.

Il existe également, en dehors des documents budgétaires :

- des tableaux de bord « pays » qui assurent le suivi des principales activités des postes et des principaux moyens du ministère. Ils sont un moyen d'information pour les directions mais également d'alerte pour le secrétariat général,
- des études de coût réalisées par la cellule ministérielle de contrôle de gestion pour mesurer le dispositif de performance mais également aider à la décision (ex : étude sur le coût du visa, étude sur la téléphonie mobile à l'étranger...).

- **Programme 151 :**

Les indicateurs de performance mesurent notamment les coûts de production et les délais de délivrance des actes d'état civil, des titres d'identité et de voyage et des visas. Si ces indicateurs permettent d'ajuster, à la marge, quelques lignes de la programmation budgétaire (achats de documents consulaires et acheminement des passeports), ils servent davantage à adapter les dispositifs et les effectifs dans les postes consulaires.

• Programme 185 :

S'agissant du programme 185, le suivi de la performance implique l'administration centrale, le réseau de coopération et d'action culturelle à l'étranger (SCAC, EAF), le réseau des alliances françaises et les opérateurs (LOLF et non LOLF). Il permet de s'assurer de l'avancement et de l'effectivité des mises en œuvre, de consolider une vision globale et transversale des crédits utilisés et des actions menées, et de fournir une base documentée à la définition des orientations par secteur et par pays.

Les indicateurs de performance tels que présentés dans les rapports annuels de performance ne représentent qu'une partie du dispositif de suivi de la performance qui concerne les trois niveaux de mise en œuvre du programme :

- Au sein de l'administration centrale, le suivi de la performance consiste également en :
 - o *Un suivi de l'exécution des crédits* : outre les tableaux de suivi mensuel, bihebdomadaire et quotidien en fin de gestion, un suivi spécifique des engagements supérieurs à 500 k€ est assuré par le chef du pôle de la dépense afin de veiller au rythme et à la conformité des dépenses afférentes. On notera par ailleurs, la mise en place fin 2018 d'un nouvel outil de suivi budgétaire visant à rénover le dialogue de gestion, à faciliter la consolidation des documents budgétaires, à améliorer le suivi de l'exécution au regard de la programmation et ainsi à simplifier l'exploitation des données issues des systèmes. Le suivi de l'exécution des crédits permet par ailleurs d'anticiper et d'optimiser chaque année les fins de gestion.
 - o *Un suivi précis de l'exécution de la programmation* des ressources humaines afin de mettre en cohérence décisions budgétaires, arbitrages stratégiques, respect du schéma d'emplois, besoins des postes et vision prospective.
 - o Un tableau de bord qui recense l'ensemble des moyens mobilisés, tous instruments et institutions « gestionnaires » confondus (y compris opérateurs et fonds multilatéraux) consolidant une vision transversale des crédits par destination et par pays bénéficiaire.
- Au niveau des postes, le suivi de l'exécution des programmations permet également de nourrir le dialogue de gestion.

Par ailleurs, la répartition des enveloppes pays du programme fait l'objet d'une consultation de toutes les directions sectorielles et géographiques du MEAE afin de finaliser le projet de programmation,

ensuite proposé pour validation au cabinet du ministre et au Secrétaire général. L'allocation des moyens (en centrale et à l'étranger) est donc plus le fruit d'un compromis entre les crédits disponibles, les besoins exprimés par les services, le degré d'adéquation entre la programmation proposée et les orientations stratégiques, les priorités géographiques du programme et les résultats des indicateurs LOLF.

Enfin, le suivi de la performance des trois opérateurs GBCP (Campus France, AEFÉ et l'Institut français) par la tutelle s'exerce au travers de l'atteinte des objectifs fixés les contrats d'objectifs et de moyens⁵⁹.

3.5.2 Le contrôle interne budgétaire

Depuis 2014, le MEAE s'attache à opérer une convergence entre les démarches de CIB et CIC. En 2017, plusieurs nouvelles actions ont été conduites⁶⁰.

Au premier semestre 2018, dans la perspective de poursuivre cette convergence, une réflexion sur la restructuration des équipes chargées du contrôle interne budgétaire et comptable (CIBC) et du contrôle de gestion a été menée par la direction des affaires financières (DAF).

Par ailleurs, une démarche de coordination des contrôles internes budgétaire et comptable a été lancée fin 2018/ début 2019 pour mettre en œuvre l'arrêté du 18 décembre 2018 relatif au cadre de référence interministériel du contrôle interne financier. Une organisation unifiée est donc en cours au sein du MEAE et une coordonnatrice du contrôle interne financier a été nommée, en parallèle, pour les services du CBCM. Le but de cette nouvelle organisation est de favoriser le rapprochement des méthodes, des outils et des acteurs dédiés à la maîtrise des risques financiers.

En administration centrale, selon le MEAE, cette convergence sera effective à la rentrée 2019 avec la création du pôle « maîtrise des risques et comptabilité analytique », composé de deux branches :

⁵⁹ Il convient de rappeler que le suivi de la performance des opérateurs, *via* le bilan annuel des réalisations au regard des contrats d'objectifs et de moyens, a été supprimé des maquettes RAP/PAP au PLF 2015, à la demande de la direction du budget, dans le but de réduire les tailles des documents budgétaires à destination des parlementaires.

⁶⁰ Par exemple : vérification et mise à jour des fiches de procédure, sensibilisation et formation sur les problématiques de suivi budgétaire, harmonisation des tableaux de programmation et de comptes rendus de gestion entre les programmes, organisation d'un suivi *ad hoc* de la gestion des crédits de sécurité pour accompagner la montée en puissance de l'enveloppe dédiée, rencontre avec les opérateurs sur le CIB, discussion interministérielle sur le risque de change.

- une branche dédiée à la comptabilité analytique, également responsable du contrôle de gestion et de la préparation des documents budgétaires (volet performance) ;
- une branche consacrée au CIBC.

Par ailleurs, l'année 2018 a fait l'objet d'un travail particulier sur l'amélioration des imputations budgétaires et comptables. Un outil d'aide a été déployé en 2017/2018 dans l'ensemble du réseau à l'étranger s'agissant du programme 185 (action 2018 prévues au titre du contrôle interne budgétaire). Les résultats provisoires enregistrés fin décembre 2018 témoignent d'une amélioration notable. Le MEAE souligne qu'il poursuivra cet effort en 2019. D'ores et déjà, la détection des erreurs d'imputation budgétaires et comptables est plus rapide et le diagnostic affiné, ce qui permet d'envisager des actions mieux ciblées.

Dans les postes, le déploiement d'un CIBC a connu un contretemps, suite à l'abandon du projet de portail commun CIBC développé par la société SNEG en novembre 2017. Dans l'attente d'une solution intégrée alternative, qui ne pourra intervenir qu'à moyen terme selon le MEAE, le ministère a adopté une solution transitoire : un module spécifique «risques» a été ajouté à l'outil de programmation PRISME, utilisé par les postes dans le cadre de leur dialogue de gestion avec les services centraux.

Une expérimentation de ce module sera menée sur le programme 105 à partir de janvier 2019, qui devrait permettre, à terme, la réalisation d'une cartographie des risques budgétaires à l'étranger. Elle permettra également d'identifier les principales vulnérabilités et de mener une réflexion sur les actions à entreprendre pour les endiguer.

Par ailleurs le MEAE poursuit sa démarche de fiabilisation des imputations budgétaires, avec l'outil OASIS (Outil d'Aide à la Saisie des Imputations Budgétaires et Comptables) déjà déployé sur les programmes 105, 151, et 185.

Toutefois, OASIS est remplacé par l'outil PERCE-NEIGE à compter du 1^{er} janvier 2019, afin d'être intégré dans le projet CROCUS. Dans ce contexte, la DAF a procédé au cours du second semestre 2018, à l'actualisation des référentiels budgétaires des quatre programmes du ministère, ainsi que des données comptables associées.

Si les efforts consentis par le ministère en matière de contrôle interne budgétaire sont à relever, ils devront donc être poursuivis et renforcés, notamment sur le volet « dépenses de personnel », comme vu supra. D'ores et déjà, le MEAE fait valoir qu'il a pris des mesures, dont l'ajout d'actions nouvelles dans le CIB en faveur d'une meilleure maîtrise de la masse salariale.

Ces améliorations du contrôle interne sont d'autant plus importantes et nécessaires dans le contexte actuel de la réforme du réseau à l'étranger qui a confié aux ambassadeurs la mission de pilotage et de rationalisation de toutes les fonctions support avec les économies attendues et devant être mesurées d'ici 2022.

3.5.3 Estimation des moyens humains consacrés au dispositif de performance

Pour les trois programmes 105, 185 et 151, le MEAE évalue les moyens nécessaires à un à deux ETPT sur une année civile, une année de travail représentant environ 200 jours travaillés.

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

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

Référé du 21 novembre 2016 relatif à « *la gestion des ressources humaines et au pilotage de la masse salariale du MEAE* ».

Référé S2017-2425 du 26 juillet 2017 sur « *l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)* » adressé au ministre des affaires étrangères.

Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2017

N° 2017	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	<i>Mettre à profit la création d'un outil interministériel de programmation pluriannuelle de l'ensemble des dépenses immobilières, pour apprécier, au plan physico-financier comme au plan de la pertinence, les dépenses et opérations (sur l'ensemble des programmes concernés – 723 et 105) découlant de la stratégie d'implantation du ministère.</i>	<p>Le processus de programmation des dépenses immobilières et des cessions à venir est marqué par les grandes étapes suivantes : pré-arbitrage de la Direction générale de l'administration et de la modernisation, arbitrage du Secrétaire général, validation par le Ministre (Cabinet), présentation à la Direction de l'Immobilier de l'Etat (DIE), avis en Commission Interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'Etat à l'étranger.</p> <p>A ces étapes est venue s'ajouter une « Conférence Immobilière » en avril 2018, nouvelle enceinte constituée de la DB et de la DIE qui s'inscrit dans le cadre des conférences budgétaires annuelles. Des comptes rendus d'exécution réguliers sont présentés en CIME et à la DIE. Dans ce cadre, l'emploi d'un outil interministériel de programmation immobilière (OPB) permet d'harmoniser les procédures et d'améliorer le suivi du cycle de vie des opérations immobilières, déployée fin 2017 par la DIE sur le Portail de</p>	Début de mise en œuvre

		<p>l'Immobilier de l'État). La saisie de la programmation prévisionnelle est réalisée dès la phase d'arbitrage par le Secrétaire général du MEAE, permettant ainsi à la DIE de bâtir sa programmation annuelle.</p> <p>Il est néanmoins nécessaire de préciser qu'OPB est uniquement destiné à accueillir les programmations immobilières portées par le programme 723. La programmation des opérations financées sur programme ministériel 105 ne peut être intégrée sur l'application OPB.</p> <p>Il convient de souligner les limites du dispositif actuel. Le mode même de fonctionnement du CAS 723 est générateur d'incertitudes : les dépenses sont en effet conditionnées à des recettes incertaines et dispersées dans le temps.</p> <p>Les moyens disponibles sur le CAS 723 ne sont pas suffisants pour permettre de financer certaines dépenses d'entretien lourd pourtant incontournables. Ainsi, le programme 105 prend en charge de l'entretien lourd tant à l'étranger qu'en France ce qui permet de financer les coûts d'entretien dits « du propriétaire ». Enfin, la programmation immobilière est tributaire d'un autre facteur d'incertitude, lié à la réforme des réseaux de l'Etat à l'Etranger. A ce titre, le MEAE récupérera en 2019 une grande partie du parc immobilier (215 biens) des autres administrations implantées à l'étranger sans apport complémentaire de ressources pour leur entretien. »</p>	
--	--	--	--

Annexe n° 3 : Exécution de la mission

1. Exécution générale de la mission

En M€		Programme 105		Programme 185		Programme 151		Programme 347		Total Mission	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI		1 898,7	1 901,7	718,5	718,5	368,7	368,7	14,4	12	3 000,3	3 000,9
LFR	Ouverture										
	Annulations	-34,6	-36	-9,6	-9,6	-11,4	-11,8			-55,6	-57,4
Total des mouvements de crédits dont :		24,3	19,4	5,9	6,3	4,8	6,5			35	32,2
Reports (hors fonds de concours et att. de produits)		15,3	10,3	0,3	0,7	0,01	1,7			15,6	12,7
Virements	Ouverture	1,9	1,9			2,8	2,8			4,7	4,7
	Annulations			-1,5	-1,5	-0,3	-0,3			-1,8	-1,8
Transferts	Ouverture	2,6	2,7	7,1	7,1	2,3	2,3			12	12,1
	Annulations										
Décret n°2018-1114 du 10 décembre 2018 (art 11 LOLF)	Ouverture	4,5	4,5							4,5	4,5
	Annulations										
Décrets d'avances	Ouverture										
	Annulations										
Fonds de concours / att. de produits (incl. reports)		12,8	13,1	6,5	6,5	3,4	3,4			22,7	23
Total des crédits ouverts		1 901,2	1 898,2	721,3	721,7	365,5	366,8	14,4	12	3 002,4	2 999
Mise en réserve		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Réserve initiale		41,4	41,5	10,7	10,7	5,3	5,3	0,4	0,4	57,8	57,9
Surgels		16,9	18,2	0	0	7,2	7,6	0	0	24,1	25,8
Annulation de la réserve		55,2	56,6	9,6	9,6	11,4	11,8	0	0	76,2	78
Dégel de crédits		3,1	3,1	1,1	1,1	1,1	1,1	0,4	0,4	5,7	5,7
Total des crédits disponibles		1 901,2	1 898,2	721,3	721,7	365,5	366,8	14,4	12	3 002,4	2 999
Crédits consommés		1 880	1 880	719,8	719,9	362,8	363,4	0,2	0,08	2 962,8	2 963,4

Source : MEAE, Chorus présentation Cour.

2. Exécution par titre

	Programme 105		Programme 185		Programme 151		Programme 347		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
M€										
T 2	650	650	71,7	71,7	232,6	232,6			954,3	954,3
T 3	365,6	365,7	510,5	510,6	11,4	12	0,18	0,08	887,68	888,38
T 5	61,4	62							61,4	62
T 6	803	802,3	137,6	137,6	118,8	118,8			1 059,4	1 058,7
T 7	0,02	0,02							0,02	0,02
Total	1 880	1 880	719,8	719,9	362,8	363,4	0,18	0,08	2 962,8	2 963,4

Source : MEAE, Chorus présentation Cour.

3. Exécution par action et sous-action en hors titre 2

(HT2) M€		Exécution 2017		Exécution 2018		Evolution	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 105		1 147,72	1 147,04	1 230	1 230	7,2%	7,2%
Action 1	Coord. de l'action diplo.	19,4	21,68	18,1	18,5	-6,7%	-14,7%
Action 2	Action européenne	41	41	41,6	41,6	1,5%	1,5%
Action 4	Contributions inter.	679,8	674,5	733	733,4	7,8%	8,7%
Action 5	Coop. de séc. et de déf.	25,72	25,43	30,3	29,8	17,8%	17,2%
Action 6	Soutien	120,68	127,55	136	137	12,7%	7,4%
Action 7	Réseau diplomatique	261,06	256,88	271	269,7	3,8%	5,0%
Programme 185		596,91	602,11	648,1	648,2	8,6%	7,7%
Action 1	Animation du réseau	45,4	45,55	42,5	42,5	-6,4%	-6,7%
Action 2	Coopération culturelle et promotion du français	70,75	70,79	85,2	85,2	20,4%	20,4%
Action 3	Enjeux globaux	2,77	2,77	2,7	2,7	-2,5%	-2,5%
Action 4	Attractivité et recherche	90,8	90,84	82,5	82,6	-9,1%	-9,1%
Action 5	AEFE	355,8	355,8	395,9	395,9	11,3%	11,3%
Action 7	Développement inter.	31,36	36,36	39,3	39,3	25,3%	8,1%
Programme 151		136,49	136,6	130,2	130,8	-4,6%	-4,2%
Action 1	Offre d'un serv. pub. de qualité aux Fr. de l'étr.	37,1	37,24	27,8	28,4	-25,1%	-23,7%
Action 2	Accès des élèves français au réseau AEFE	99,2	99,2	102,3	102,3	3,1%	3,1%
Action 3	Instr. des dem. de visas	0,19	0,19	0,16	0,16	-15,8%	-15,8%

Programme 347				0,18	0,08		
Action 1	Prépa. organisation G7			0,15	0,08		
Action 2	Organis. réunions ministérielles			0	0		
Action 3	Fonctionnement S.G et com			0,03	0		
Total		1 881,12	1 885,78	2 008,5	2 009,1	6,8%	6,5%

Source : MEAE.

4. Taux d'exécution des crédits disponibles

M€		Gestion 2017			Gestion 2018		
		Crédits disponibles	Crédits consommés	Conso./crédits disp.	Crédits disponibles	Crédits consommés	Conso./crédits disp.
P.105	AE	1 811,55	1 789,63	98,79%	1 897,3	1 880	99,1%
	CP	1 803,35	1 788,95	99,20%	1 893	1 880	99,3%
P.151	AE	375,36	371,52	98,98%	373	362,8	97,3%
	CP	376,64	371,62	98,67%	373,7	363,4	97,2%
P.185	AE	673,19	671,23	99,71%	720,5	719,8	99,9%
	CP	678,38	676,41	99,71%	720,6	719,9	99,9%
P.347	AE				14	0,18	1,3%
	CP				11,6	0,08	0,7%
Total Mission	AE	2 860,11	2 832,39	99,03%	3 004,8	2 962,8	98,6%
	CP	2 858,36	2 836,98	99,25%	2 998,90	2 963,4	98,8%

Source : MEAE.

Annexe n° 4 : Gestion infra-annuelle des crédits

1. Rétablissements de crédits

En 2018, le montant des rétablissements de crédits s'est élevé à 19 M€ et sont principalement intervenus sur le P105 (14,94 M€), puis le P185 (3,89 M€) et le P151 (0,19 M€).

Sur le programme 105, il s'agit de rétablissements effectués à l'étranger auprès des postes diplomatiques pour 7,22 M€ (principalement des remboursements de taxes), des contreparties de prestations effectuées par la Direction des systèmes d'information (1,79 M€) ou la valise diplomatique (2,11 M€). Par ailleurs, un rétablissement de crédits est intervenu en 2018 au titre d'un trop perçu sur des opérations de maintien de la paix clôturées (2,68 M€).

Sur le programme 185, les rétablissements de crédits correspondent aux remboursements de trop perçus de la part de Campus France et du Ministère de la transition écologique et solidaire.

2. Fonds de concours et attributions de produits

Le rattachement de crédits de *fonds de concours et attributions de produits* sur la mission s'établit à 19,5 M€⁶¹. Les principaux fonds de concours et attributions de produits concernent :

- Les recettes additionnelles des droits de visas (5,5 M€ en 2018, dont 1,5 M€ au bénéfice du titre 2 du programme 151, au titre des vacances dans les services visas), et 4 M€ au bénéfice du HT2 du programme 185 (opérateur Atout France) ;
- Les contributions au financement des dépenses de représentation des postes à l'étranger (3,9 M€) ;
- Le produit des recettes perçues au titre de la location d'établissements culturels et d'enseignement situés à l'étranger (2,3 M€) ;
- La valorisation du patrimoine immatériel du MAE à l'étranger (1,8 M€) ;

⁶¹ Fonds et attributions rattachés jusqu'au 31 décembre 2018.

- Le produit des recettes perçues au titre de la location d'immeubles diplomatiques et consulaires situés à l'étranger (1,7 M€) ;
- La participation de tiers étrangers aux dépenses de coopération militaire et de sécurité exposées par la France (1,5 M€).

Programme 105 Huit fonds de concours :

- o Participation de la Commission européenne aux dépenses de coopération militaire et de sécurité exposées par la France;
- o Partenariat de gestion avec la commission européenne pour l'Année européenne pour le développement ;
- o Participation du FIPHFP à l'insertion des personnes en situation de handicap ;
- o Participation de tiers métropolitains aux dépenses de coopération militaire et de sécurité exposées par la France;
- o Dons, legs, donations provenant de tiers situés en métropole ;
- o Contributions au financement des dépenses de représentation des postes à l'étranger (consulats) ;
- o Contributions au financement des dépenses de représentation des postes à l'étranger (ambassades)⁶² ;
- o Participations volontaires d'organismes extérieurs aux projets menés à l'étranger par les postes diplomatiques.

Six attributions de produits :

- o Produit de la rémunération de certains services rendus par le MAE ;
- o Valorisation du patrimoine immatériel du MAE en métropole ;
- o Produit des cessions de biens mobiliers reçus de tiers situés en métropole ;
- o Produit des recettes perçues au titre de la location d'immeubles diplomatiques et consulaires situés à l'étranger ;

⁶² Jusqu'en fin d'année 2018, il existait deux fonds de concours distincts pour les contributions de tiers aux dépenses de représentation des consulats (fonds de concours 1-3-00467 pour le programme 151) et ambassades (fonds de concours 1-3-00240 pour le programme 105). Il s'agit notamment de contributions de mécènes pour l'organisation de la fête nationale. Suite au transfert des frais de représentation et de tournées consulaires du programme 151 vers le programme 105, la suppression du fonds de concours 1-3-00467 a été demandée en fin d'année 2018.

- Valorisation du patrimoine immatériel du MAE à l'étranger ;
- Produit des cessions de biens mobiliers reçus de tiers situés en outre-mer, à l'étranger ou en Europe.

Programme 151

Quatre fonds de concours :

- Remboursement par les Fonds européens des dépenses liées à la politique des visas (HT2) ;
- Remboursement par les Fonds européens des dépenses de personnel liées à la politique des visas (T2) ;
- Contribution de tiers au plan d'action et de coopération relatif aux sépultures civiles françaises en Algérie ;
- Contributions des tiers au financement des dépenses de représentation à l'étranger.

Trois attributions de produits :

- Produit de la rémunération de certains services rendus par le MAE ;
- Recettes additionnelles des droits de visas (HT2) ;
- Recettes additionnelles des droits de visas (T2).

Programme 185

- Un fonds de concours : Participation de tiers métropolitains aux projets liés à la diplomatie culturelle et d'influence.

Une attribution de produit :

- Produit des recettes perçues au titre de la location d'établissements culturels et d'enseignement situés à l'étranger.

3. Mouvements budgétaires

La mission a été concernée par une loi de finances rectificative, de nombreux transferts et virements, un décret pour dépenses accidentelles et imprévues (DDAI) :

Des transferts entrants sur le T2 :

programmes	objet	AE	CP
105	Financement de l'apprentissage	70 558	70 558
151	Remboursement législative partielle de la 5ème circonscription	3 646	3 646

Des transferts entrants sur le HT2 :

programmes	objet	AE	CP
105	contribution du ministère de la défense au financement des dépenses de fonctionnement à l'étranger	5 920 000	6 018 600
105	contribution du ministère de la défense au financement des dépenses de fonctionnement à l'étranger	718 590	718 590
105	Financement de l'apprentissage	91 173	91 173
105	commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel	35 000	35 000
151	Tissu associatif à l'étranger (STAFE)	2 000 000	2 000 000
151	Remboursement législative partielle de la 5ème circonscription	329 832	329 832

185	contribution à l'Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones de conflits (ALIPH)	7 094 054	7 094 054
-----	--	-----------	-----------

Transfert sortants (HT2) :

programme sortant	Programme entrant	ministère	Objet	AE	CP
105	178	Armées	Formation stagiaires étrangers (DCSD)	- 4 804 711	- 4 804 711
105	129	Premier ministre	Toute l'Europe	- 200 000	- 200 000

Deux virements de crédits ont été réalisés :

Par décret n°2018-974 du 9 novembre 2018, un virement a été effectué du programme 105 vers le programme 209 au titre des coûts annexes liés au transfert des experts techniques internationaux (ETI) vers Expertise France et l'AFD pour un montant de 277 808 € en AE=CP.

Un décret n°2018-1107 du 10 décembre 2018 annule 1,46 M€ de crédits de T2 du P185 et 3,3 M€ de crédits T2 du P209. Ce montant annulé de 4 760 000€ a ensuite été intégralement viré sur le T2 des programmes 105 (1,96 M€) et 151 (2,8 M€).

La loi de finances rectificatives du 10 décembre 2018 a procédé aux ouvertures et annulations de crédits suivants :

Programme	AE ouvertes	CP ouverts	AE annulées	CP annulés
105	20 601 193	20 601 193	55 218 994	56 591 005
<i>dont titre 2</i>	<i>20 601 193</i>	<i>20 601 193</i>		
185			9 596 901	9 596 901
151			11 351 956	11 753 714

Le décret n°2018-1114 du 10 décembre 2018 pour dépenses accidentelles et imprévues mobilisant 4 508 380 € du programme 552 (crédits non répartis HT2) vers le CAS Pensions T2 du programme 105 intervenu en fin de gestion.

Annexe n° 5 : Les composantes de la dépense

1. Facteurs d'évolution de la masse salariale

Exécution 2017 hors CAS pension	0.1	960,93
Impact des mesures de transfert et de périmètre	0.2 -	10,31
Débasage de dépense au profil atypique	0.3 -	0,34
Solde d'exécution 2017 retraité	1	950,28
Impact du schéma d'emploi 2017	2 -	2,67
Impact du schéma d'emploi 2018	3 -	6,90
Impact du schéma d'emploi	4+2+3 -	9,57
GIPA	5	0,15
Point fonction publique et mesures bas salaires	6	0,17
Mesures générales	7+5+6	0,32
Mesures catégorielles	8	1,60
GVT positif	9	7,68
GVT négatif	10	2,39
GVT solde	11=9+10	10,07
Rebasage de dépense au profil atypique	12	0,78
Autres variations	13 -	2,65
Impact change prix	13bis	1,80
Masse salariale prévisionnelle 2017	1+4+7+8+11+12+13	952,63

Source : MEAE.

2. Mesures catégorielles et mesures diverses en 2018

	Coût 2018
<i>Effet report des mesures 2017 sur 2018</i>	230 000
<i>Mesures en faveur des ADL</i>	150 000
<i>Revalorisation des CDD/CDI en administration centrale</i>	80 000
Mesures statutaires 2018	Sans objet
Mesures indemnitaires 2018	1 370 000
<i>Revalorisation des CDD/CDI en administration centrale</i>	100 000
<i>Revalorisation des CDD/CDI de la filière SIC</i>	70 000
<i>Revalorisation des ASIC et des SESIC</i>	370 000
<i>RIFSEEP conservateurs du patrimoine</i>	50 000
<i>Autres mesures* (dont révision de la cartographie des primes)</i>	480 000
<i>Mesures en faveur des ADL</i>	300 000
TOTAL	1 600 000

Source : MEAE. * Revalorisation du Complément indemnitaire annuel des agents de catégorie C , de l'IFSE des agents de catégorie C du Service central de l'état-civil à Nantes, versement d'un Complément indemnitaire annuel aux agents titulaires du Ministère mis à disposition gratuitement auprès d'autres administrations et ne percevant pas de CIA, versement d'un Complément indemnitaire annuel à certains agents d'autres administrations mis à disposition gratuitement auprès du Ministère, mesures ponctuelles de révision de la cartographie des primes au sein du Ministère.

3. Dépenses d'intervention des programmes 105, 185 et 151 en 2018

		AE (en M€)	CP (en M€)
Dépenses discrétionnaires		802,9	802,3
Formation des élites et cadres militaires		13,43	13,27
Ingénierie de sécurité et de défense		11,83	11,08
Dépenses d'intervention de l'Etat-major		2,73	2,64
Autres		1,07	1,09
Dotations réglementées		773,85	774,18
Contributions à vocation européennes	CdE	36,48	36,48
	Autres	4,44	4,44
Contributions en euros ONU	AIEA-EUR	15,28	15,28
	AIEA FCT	4,00	4,00
	micro ASD	0,10	0,10
	CCNUCC	1,39	1,39
	CNULCD	0,36	0,36
	CPI	11,90	11,90
	CPI siège	0,79	0,79
	HCR-CNDA	0,51	0,51
	OAA-EUR	9,15	9,15
	OIAC	3,21	3,21
	OMT	0,34	0,34
	ONU-JEA et VNU-EUR	1,65	1,65
	OTICE-EUR	2,46	2,46
	PMG7-ONU	0,50	0,50
	PNUE-740-BARCELONE-PAM	1,95	1,95
	PNUE-850-Bonn-CMS	0,26	0,26
	PNUE-9140-ASCOBANS-40BAL	0,04	0,04
	TIDM	0,68	0,68
	TSL	1,50	1,50
	UNESCO - Prêt	0,21	0,21
	UNESCO-EUR	13,52	13,52
	CIRC	0	0,33

Contributions en euros organisations hors ONU	ONU - Haut Conseil de la Médiation	0,15	0,15
	ONU DOMP	0,10	0,10
	ONU - PBF	0,15	0,15
	ONU DC	0,10	0,10
	OIAC - Laboratoire	0,50	0,50
	AIEA -Sécurité nucléaire	0,10	0,10
	PNUD - Boïsnia and herzegonina CIAT	0,10	0,10
	ACCOBAMS	0,06	0,06
	AIBD	0,02	0,02
	CCNR	0,54	0,54
	CFA	0,12	0,12
	CICR	7,50	7,50
	CIEC	0,03	0,03
	CMoselle	0,09	0,09
	COI	0,39	0,39
	CPA	0,06	0,06
	CPS	2,40	2,40
	IESUE	0,66	0,66
	IHRA	0,03	0,03
	IMA	12,35	12,35
	Micro ASD-Hors ONU	0,15	0,15
	OCDE	20,36	20,36
	OEA	0,05	0,05
	OSCE - BU	13,87	13,87
	OSCE - CO & GCC	0,13	0,13
	OSCE - MSOU	8,41	8,41
	OTAN	25,58	25,58
PELAGOS	0,06	0,06	
SCE-TCE	0,45	0,45	
WASSENAAR	0,11	0,11	
Contributions internationales en devises ONU	AIEA-USD	1,94	1,94
	AIFM	0,36	0,36
	CASM-Oslo	0,01	0,01
	CCAC	0,06	0,06

CIAB	0,06	0,06
CIMAP-Ottawa	0,04	0,04
CITES	0,25	0,25
EMEP-ONUG-CLRTAP	0,26	0,26
MTPI	3,90	3,90
OAA-USD	11,09	11,09
OACI - Accord Islande	0,00	0,00
OACI - BO - USD	1,12	1,12
OMS-USD	9,51	9,51
ONU	99,58	99,58
ONU-JEA et VNU-USD	2,01	2,01
OTICE-USD	2,34	2,34
PNUE-700	6,37	6,37
PNUE-1030-Vienne-CV-OZL	0,03	0,03
PNUE-1040-Montreal-PM	0,23	0,23
PNUE-3060-Bâle-CB-40BCL	0,25	0,25
PNUE-5080-CDB-40BYL	0,65	0,65
PNUE-790-PEC-Carthagène	0,25	0,25
PNUE-9340-Cartagena-CDB	0,16	0,16
PNUE-9370-Rotterdam-CR-40ROL	0,16	0,16
PNUE-9400-Stockholm-CS-POP-40SCL	0,26	0,26
PNUE-9750-CDB – Protocole de Nagoya	0,10	0,10
PNUE-Minamata-CM	0,21	0,21
TCA	0,03	0,03
TNP	0,08	0,08
TPIY	0,29	0,29
UNESCO FPI	0,13	0,13
UNESCO FPM	0,13	0,13
UNESCO-USD	0,00	0,00
UNIDIR	0,14	0,14
UNOPS	0,43	0,43
ONU SGNU - Sommet climat 2019	0,13	0,13
OIT	16,25	16,25
OMC	6,56	6,56

	OMS-CHF	10,00	10,00
	OMM	2,77	2,77
	OMPI	0,26	0,26
	OACI - BO - CAD	1,62	1,62
	OACI - Accord Danemark (Groënland)	0,02	0,02
	OMI	0,39	0,39
Contributions internationales en devises organisations hors ONU	AEC	0,07	0,07
	CCEP	0,03	0,03
	STA-RCTA	0,05	0,05
	CCA OSCE	0,01	0,01
	OIM	2,29	2,29
	UICN	0,34	0,34
	CBI	0,07	0,07
	OSPAR - Général	0,19	0,19
	CCAMLR	0,10	0,10
	OSPAR-CIEM	0,03	0,03
Opérations de maintien de la paix	BANUS	33,14	33,14
	FINUL	24,98	24,98
	FISNUA	16,77	16,77
	FNUOD	5,30	5,30
	MINUAD	41,08	41,08
	MINUK	1,81	1,81
	MINURSO	3,23	3,23
	MINUSCA	46,75	46,75
	MINUSMA	58,95	58,95
	MINUSS	75,05	75,05
	MINUJUSTH	9,75	9,75
	MONUSCO	68,50	68,50
	UNFICYP	2,22	2,22
	Remboursement OMP close	-2,68	-2,68

**4. Les dépenses d'intervention du
programme 151 en 2018**

	AE (en M€)	CP (en M€)
Dépenses discrétionnaires	118,8	118,8
Aide à la scolarité	102,3	102,3
Aides sociales	13,0	13,0
Autres (rapatriements, CFE, CMS, OLES, RP, etc.)	3,5	3,5
Total des dépenses d'intervention P151	118,8	118,8

**5. Les dépenses d'intervention du
programme 185 en 2018**

	AE (en M€)	CP (en M€)
Dépenses discrétionnaires	137,6	137,6
Bourses	63,5	63,5
Dotations pour opérations aux EAF	17,0	17,0
Autres dépenses	57,1	57,0
Total des dépenses d'intervention P185	137,6	137,6

Source : MEAE