

Cour des comptes



Mission

Action extérieure de l'Etat

**Note d'analyse de
l'exécution budgétaire**

2014

Action extérieure de l'Etat

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

	LFI	Crédits disponibles	Exécution
AE	2,94 Md€	2,92 Md€	2,76 Md€
CP	2,95 Md€	2,93 Md€	2,78 Md€

Plafond d'emplois en ETPT	ETPT exécutés	Opérateurs : plafond d'emplois	Opérateurs : ETP exécutés
12 343	12 106	6 768	6 561

Synthèse

Les dépenses de 2014 et la gestion des crédits

Une sous-exécution des crédits liée à des facteurs externes

La mission *Action extérieure de l'Etat* (AEE), dont le périmètre est inchangé, connaît une réduction de 0,7 % de ses crédits ouverts en LFI en 2014, par rapport à 2013. Son exécution montre une sous-consommation des crédits, essentiellement liée à une moindre consommation du programme 105. Celle-ci s'explique par un taux de change favorable et un report partiel des crédits attribués aux contributions internationales et opérations de maintien de la paix (CIOMP).

Les crédits du programme 151, ouverts en LFI, sont en augmentation par rapport à 2013, du fait de la dotation dédiée aux bourses scolaires et des crédits afférents à l'organisation des élections européennes. Pourtant, les dépenses du programme restent en-deçà des prévisions budgétaires, notamment sur la consommation des crédits de bourses, sans doute du fait du taux de change. Il faut noter également que l'organisation simultanée des élections européennes et celles des conseillers consulaires dans les postes a permis de réaliser certaines économies d'échelle.

La sous-consommation du programme 185 est essentiellement liée aux annulations de crédits intervenues en fin de gestion.

Un pilotage de la gestion toujours limité

De manière générale, la gestion de la mission reste fortement soumise aux aléas du taux de change (qui a un impact sur les CIOMP¹, les salaires des recrutés locaux, les loyers à l'étranger, les dépenses de fonctionnement des postes et les bourses scolaires), ainsi qu'aux évolutions des prix (impact supérieur à 10% des crédits du programme 105 en moyenne). Si l'année 2014 a été favorable en termes de taux de change, l'année 2015 s'annonce déjà difficile². Le pilotage de la mission est également contraint par les modifications du contexte géopolitique. Ces évolutions, difficilement prévisibles, touchent en particulier les

¹ Les deux tiers des appels à contributions sont libellés en dollar américains.

² Avec un déficit prévisible de 114 M€ après dégel intégral de la réserve.

dépenses relatives aux CIOMP, les dépenses de sécurisation des postes, ainsi que les dépenses d'urgence du centre de crise.

Les conférences de fin de gestion, initiées par la direction du budget, ont visé à faire respecter la norme de dépenses de l'Etat. En contrepartie du respect des cibles de dépenses, les blocages, annulations de crédits et reports de charge ont, toutefois, selon le ministère, perturbé la fin de gestion, tout en pesant sur l'exécution 2015. Ainsi, les variations du taux de change alourdissent le poids des reports de CIOMP : cinq appels à contribution d'OMP, qui n'ont pas été reçus à temps, et dont le montant initial était de 92,5 M€, passent désormais au taux de budgétisation 2015 à 103,2 M€ soit une augmentation de 8 % due au seul taux de change. L'ensemble des reports s'élève désormais à 117,41 M€.

Appréciation d'ensemble

Régularité

Aucune irrégularité n'a été constatée. La programmation n'a fait l'objet d'aucun avis défavorable. Les dépenses n'ont pas dépassé les enveloppes budgétaires allouées. La mise en place, au sein des postes, de l'outil informatique OASIS, interne au ministère et complémentaire de PRISME, a permis d'améliorer les restitutions budgétaires et de corriger les nombreuses erreurs d'imputation.

Performance

La performance n'est pas un outil utilisé par le ministère pour allouer leurs budgets aux postes ou piloter les grandes dépenses. La mission AEE, ainsi qu'il le rappelle, est composée de grands postes de dépenses caractérisés par leur rigidité, en particulier les dépenses liées à l'organisation territoriale du ministère, et par leur caractère politique. De ce fait, l'appréciation de la performance ne peut se faire qu'au cas par cas, par l'examen individualisé de la dépense prenant en compte sa justification politique autant que sa rentabilité financière. Malgré les travaux conduits par le ministère, la plupart des objectifs de la mission, et leurs indicateurs, manquent encore de pertinence et de cohérence pour aider à la décision budgétaire.

Soutenabilité budgétaire

En 2014, l'examen de la soutenabilité de la mission n'appelle aucun commentaire particulier. La réduction de 0,7 % des crédits ouverts

en LFI n'a pas généré de dépassements sur les lignes de dépenses dynamiques. En revanche, cette soutenabilité est fragile (déjà remise en question pour l'exécution 2015). Du fait de l'effet change, les reports de l'ensemble des crédits des contributions internationales estimés initialement à 117,41 M€ présentent un coût supplémentaire qui n'a pas été budgétisé.

La réorganisation territoriale, amorcée en 2014, qui devrait concerner 13 postes transformés en postes de présence diplomatiques (PPD) d'ici 2016, n'engendrera que de faibles économies sur les implantations physiques (évaluées à 250 000 € pour les cinq postes déjà mis en oeuvre³)⁴. Le poids du coût de l'immobilier – dans lequel sont comprises les dépenses en matière de sécurisation des implantations immobilières même si certaines d'entre elles sont affectées sur le CAS Immobilier de l'Etat - est toujours aussi important (environ 85 M€ pour les seules locations, loyers budgétaires et maintenance, en CP) et très peu prévisible car dépendant des effets change/prix.

En l'absence d'un mécanisme adapté de protection contre le risque « change », le ministère est exposé à des aléas qui fragilisent la programmation budgétaire, la gestion annuelle et sa soutenabilité financière⁵. Il a lancé une consultation en septembre 2014 auprès d'interlocuteurs différents (direction du budget, Agence France Trésor, Banque de France...), s'inspirant des mécanismes mis en place en Allemagne pour garantir les rémunérations et les contributions internationales contre le risque de change.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2013

1. Recommandation n° 1 : *Systématiser l'utilisation du tableau de bord établissant un état récapitulatif des dépenses de loyers privatifs et*

³ Ce montant concerne le coût immobilier. Les économies en ETP et masse salariale, bien que non identifiées dans le présent rapport, ne devraient pas porter sur des volumes financiers importants : des CDD en fin de contrat sont supprimés et il est mis fin à des CDI d'agents de droit local.

⁴ La direction du budget précise que, dans la continuité du comité permanent du comité interministériel des réseaux de l'Etat à l'étranger (CORINTE) du 11 décembre 2014 et conformément au mandat du CIMAP du 18 décembre 2013, des propositions seront préparées par le comité en vue de rationaliser les moyens de l'Etat et de ses opérateurs à l'étranger en optimisant l'allocation des moyens, la cartographie des implantations et les synergies qui peuvent être dégagées.

⁵ Avec un taux de budgétisation initial qui ne correspond pas à la réalité.

leur évolution prévisionnelle. Ce tableau devrait être actualisé et adressé aux membres de la commission interministérielle pour les opérations immobilières à l'étranger (CIME), préalablement à chacune de ses réunions.

Le MAEDI précise que les locations à l'étranger font l'objet d'un tableau de bord selon le format requis par le département de contrôle budgétaire du CBCM du ministère, dans le cadre du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).

Compte tenu de ces éléments, la recommandation n'est pas renouvelée.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014

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. .

Sommaire

I - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits	10
A - L'exécution des crédits de la mission en 2014 se caractérise par une sous-consommation au niveau de l'ensemble des programmes	10
B - La programmation des crédits	12
C - La gestion des crédits en cours d'exercice	13
D - L'exécution 2014 dans le budget triennal 2013-2015	15
II - Les grandes composantes de la dépense	16
A - La masse salariale et la gestion des emplois	17
B - Les autres dépenses de fonctionnement	19
C - Les dépenses d'intervention, toujours dynamiques et difficiles à manœuvrer	22
D - Les dépenses d'investissement.....	24
E - La dépense fiscale	25
F - Les opérateurs.....	25
III - Appréciation d'ensemble : régularité, performance et soutenabilité budgétaire	26
A - La régularité de l'exécution budgétaire.....	26
B - La démarche de performance	26
C - La soutenabilité budgétaire	29
IV - Les recommandations de la Cour	30
A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013	30
B - Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014.....	31
Annexes	32

Introduction

1 - Objet et champ de la mission

En 2014, 42 programmes budgétaires, relevant de 22 missions différentes, concourent à l'action extérieure de l'Etat, hors aide publique au développement, pour un total de 7 Md€ en LFI/crédits de paiement (CP).

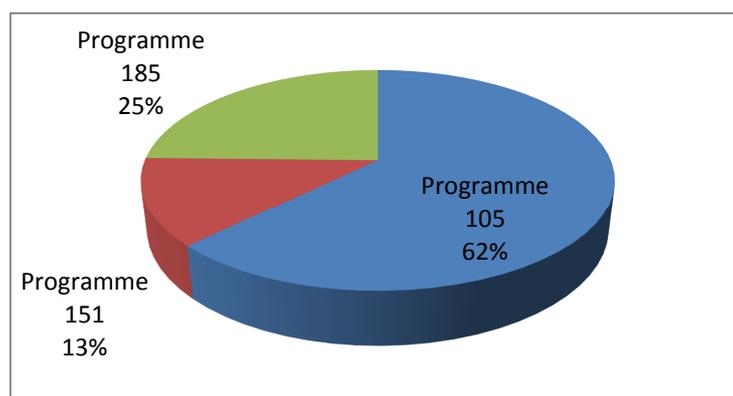
Le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) met en œuvre les trois programmes budgétaires qui composent la mission *Action extérieure de l'Etat*. Le budget global de la mission représente, en 2014, 2 942 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 2 949 M€ en CP en LFI, soit 41 % des crédits de la politique transverse (contre 35,6 % en 2013).

2 - Les masses budgétaires et les ressources extrabudgétaires

Le budget de la mission, dont le périmètre est inchangé, est en légère baisse (-0,7 %) par rapport au budget 2013.

Les crédits du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* s'élèvent à 1 840 M€ ; ceux du programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* à 376 M€ ; et ceux du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* à 725,5 M€. La part des programmes dans la mission représente respectivement en LFI (AE) :

Graphique n°1 : part des programmes dans la mission (%)



Source : CHORUS AE - retraité Cour

Les crédits d'intervention s'élèvent à 35 % du montant total de la mission (54 % hors titre 2) ; la masse salariale représente 32 % de l'ensemble des crédits de la mission.

Le total des ressources extrabudgétaires (fonds de concours et attribution de produits) s'est élevé à 9,98 M€ en AE=CP. La mission a également bénéficié de report de crédits de 2013, d'un montant de 50,08 M€ en AE et de 44,5 M€ en CP.

3 - Enjeux et perspectives

L'exécution 2014 n'a pas posé de problème particulier, du fait d'un taux de change favorable. Malgré un contexte géopolitique mouvant⁶, les grands engagements juridiques sont restés dans leur enveloppe et aucun dépassement de dépenses n'a nécessité le dégel de la réserve de précaution. Si les mouvements budgétaires, moindres qu'en 2013, ont affecté la gestion, les redéploiements internes, mais également les reports de charge et de crédits des contributions internationales, ont permis une exécution relativement fluide, correspondant aux cibles budgétaires arrêtées en fin de gestion par la direction du budget. Néanmoins, les reports de charge et les blocages de crédits sur les programmes 105 pèsent d'ores et déjà sur l'exécution 2015. En l'état actuel du mécanisme de couverture du risque de change, les dépenses du ministère sur des postes importants et dynamiques (contributions internationales, masse salariale, loyers locatifs à l'étranger et contrats de maintenance, bourses) augmentent mécaniquement du fait de la variation du taux de change. En ce qui concerne les contributions internationales, la prévision de dépense pour 2015 est de l'ordre de 1 048 M€ (pour une dotation totale en LFI de 746 M€). Selon le ministère, le déficit prévisionnel sur ce poste s'élève déjà à 114 M€, après le dégel intégral de la réserve.

⁶ En 2014, le développement des interventions de l'ONU a entraîné une contribution accrue de la France, notamment à travers la mise en œuvre de la MINUSCA (République Centrafricaine), de la montée en puissance de la MINUSMA (Mali) et du renforcement des OMP au Soudan.

I - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits

A - L'exécution des crédits de la mission en 2014 se caractérise par une sous-consommation au niveau de l'ensemble des programmes

1 - Présentation de l'exécution budgétaire 2014

Tableau n° 1 : tableau général de l'exécution 2014

Autorisations d'engagement (AE) en M€	Programme 105	Programme 185	Programme 151	Mission
LFI	1 840,5	725,5	376,0	2 942,0
Crédits disponibles (a)	1 867,0	700,2	357,1	2 924,3
Crédits consommés	1 719,0	691,2	355,0	2 765,0

(a) LFI + solde des mouvements de toutes natures + fonds de concours et attributions de produits

Crédits de paiement (CP) en M€	Programme 105	Programme 185	Programme 151	Mission
LFI	1847,9	725,5	376,2	2 949,4
Crédits disponibles (a)	1868,7	700,3	357,9	2 927,1
Crédits consommés	1735,3	691,7,	355,4	2782,3

(a) LFI + solde des mouvements de toutes natures + fonds de concours et attributions de produits

L'exécution budgétaire 2014 montre une sous-consommation de crédits en AE comme en CP. Pour l'ensemble de la mission, le volume des crédits consommés représente 94 % des crédits en LFI en AE et en CP. Hors crédits du titre 2, les dépenses du programme 105 ne représentent que 88,4 % des crédits disponibles.

Les décalages entre la consommation des crédits et la LFI s'expliquent à la fois par des économies de nature conjoncturelle (versement partiel des CIOMP et report sur la gestion 2015

de 117,41 M€ ; taux de change favorable) et des mesures de régulation en gestion sur le programme 185.

Quelques économies ont pu être réalisées sur le programme 151, avec « l'organisation simultanée des élections européennes et des conseillers consulaires dans les postes ; l'expérience et le développement préalable d'une solution de scrutin électronique (législatives de 2012).,

Le tableau de synthèse des crédits initiaux, des mouvements de crédits et des crédits consommés se trouve en annexe 1.

2 - Une légère baisse des crédits disponibles et consommés entre 2013 et 2014⁷

Entre 2013 et 2014, le montant des crédits disponibles a diminué de 5 % pour l'ensemble de la mission. Seuls les crédits du programme 151 sont en légère augmentation.

Les exécutions 2013 et 2014 montrent que depuis deux ans, le ministère est resté dans l'enveloppe budgétaire qui lui a été attribuée, malgré les mouvements d'annulation de crédits intervenus chaque année⁸. Cependant, l'écart de consommation n'est véritablement significatif que pour le programme 105.

Le total des dépenses en 2014, en AE comme en CP, est inférieur d'environ 7 % par rapport à 2013.

3 - L'exécution par action

Le tableau général de l'exécution par action est détaillé en annexe. Il met en évidence une sous-exécution :

- Pour le programme 105, de l'action 5 *Coopération de sécurité et de défense* (74 % des crédits consommés hors titre 2). Un transfert de 8,2 M€, provenant du ministère de la défense, complète l'exécution de ces crédits portant la consommation totale à 93 % des crédits ouverts en LFI. L'action 4 *Contributions internationales* n'est exécutée qu'à 89 % des crédits ouverts en LFI, du fait d'un report partiel⁹ des appels à contribution et du taux de change favorable en devise. En outre, l'action n° 7 *Réseau diplomatique* montre une exécution à hauteur de seulement

⁷ Cf. tableau en annexe.

⁸ Le respect de cette trajectoire est en grande partie dû, ces deux dernières années, à des « effets d'aubaine ».

⁹ Dont, notamment, le règlement du dernier mandat 2014 de l'AMISOM (Mission de l'Union africaine en Somalie) qui a été différé mais aussi les appels de deuxième semestre 2014 pour cinq OMP pour un montant estimé à 95 M€.

96 % des crédits ouverts en LFI, alors même que cette action finance et soutient l'ensemble du réseau.

- Sur le programme 151, l'action 1 *Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger*¹⁰ et l'action 2, *Accès des élèves français au réseau Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)*, présentent respectivement une exécution de 84 % et de 90 %. La dotation en LFI était cependant supérieure à celle de 2013, traduisant ainsi la priorité du maintien de l'accès à la scolarité des Français expatriés¹¹.

- Sur le programme 185, l'action 4 *Attractivité et Recherche* présente une exécution de seulement 77 %. Le blocage, en fin de gestion, de 7 M€ sur les crédits dédiés aux bourses Campus France, explique en grande partie cette sous-exécution, comme ce fut le cas en 2013, malgré la priorité réaffirmée de préserver les bourses Campus France.

B - La programmation des crédits

1 - Les changements de périmètre de la mission

Malgré l'élargissement des compétences du MAEDI depuis avril 2014, le périmètre de la mission est inchangé¹². C'est seulement à compter du 1^{er} janvier 2015 que les crédits des activités liées à la promotion du tourisme, dont notamment la subvention à l'agence de développement touristique de la France « Atout France », initialement budgétés sur le programme 134, sont transférés au programme 185.

2 - Hypothèses initiales de budgétisation et qualité de la programmation

L'année 2014 fait apparaître une programmation ajustée à la dépense, en particulier pour le titre 2, qui est aussi le résultat d'un taux de change favorable.

L'adéquation entre la programmation et l'exécution présente ainsi un caractère fragile et temporaire. En effet, selon la contrôleur budgétaire et comptable ministérielle (CBCM), la construction budgétaire

¹⁰ Le ministère précise cependant que le nombre de bourses distribuées n'a pas diminué par rapport à 2013.

¹¹ Il faut toutefois noter que le montant total des dépenses de bourses scolaires s'élève à 106 M€ en 2014, contre 103 M€ en 2013, soit une hausse de 2,9 %.

¹² Le ministère signale, toutefois, que ce dernier a porté les crédits préparatoires à la COP 21, intégrés depuis 2015 à un programme dédié, le programme 341 « Conférence Paris Climat 2015 ».

repose sur l'année pleine d'exécution de 2012, qui avait bénéficié de dotations supplémentaires à hauteur de 40 M€. Par ailleurs, la rigidité des dépenses (contributions internationales, subventions pour charge de service public, et masse salariale) reconduit de façon quasi automatique les hypothèses de budgétisation. Au-delà de ces observations, la programmation n'a pas suscité d'avis défavorable de la CBCM, notamment sur la sincérité budgétaire.

Toutefois, sa position est plus réservée sur la soutenabilité générale de la mission, qu'elle juge trop dépendante des facteurs externes comme le taux de change et l'inflation. En effet, en l'état actuel, le mécanisme de couverture de change est insuffisamment adapté pour couvrir le risque de change : selon le ministère, « le recours au dispositif actuel devient, paradoxalement, impossible dès que le taux de change se dégrade par rapport au taux de budgétisation et ne permet pas d'intervenir dans une situation de dégradation continue du taux de change pour stopper l'accroissement du déficit budgétaire qui en découle sur le programme 105 »¹³.

C - La gestion des crédits en cours d'exercice

1 - Un respect relatif des taux de mise en réserve

La loi de finances pour 2014 prévoit une mise en réserve de 0,5 % des crédits du titre 2 et de 7 % pour les autres crédits. Le taux global de mise en réserve pour la mission (hors titre 2) s'élève à 5,8 %¹⁴ en AE et CP. Une mise en réserve de 0,5 % a été appliquée aux crédits du titre 2.

La mise en réserve a, cependant, fait l'objet d'une application différenciée selon les programmes.

Les crédits des programmes 105 et 151 ont fait l'objet d'une mise en réserve à hauteur de 7 %, avec, pour le premier, une ventilation interne de la réserve visant à préserver certaines lignes de dépenses (notamment du T5 au détriment du T3)¹⁵. Ceux du programme 185 ont été mis en

¹³ Note du 17 février 2015 pour la Cour des Comptes, couverture du risque de change des contributions internationales.

¹⁴ En HT2 et T2, le montant total des crédits mis en réserve s'élève à 121,8 M€ en AE et 122,4 M€ en CP.

¹⁵ Le ministère souligne la difficulté de la mise en réserve des contributions internationales et l'impossibilité de reventiler cette réserve sur d'autres postes.

réserve à hauteur de 3,1 % du fait de taux minorés appliqués aux subventions pour charge de service public¹⁶.

Les crédits annulés en réserve s'élèvent à 35,6 M€ soit 29 % de la réserve totale. L'intégralité des réserves des programmes 151 et 185 a été annulée. Concernant le programme 105, les crédits réservés ont été totalement reportés sur 2015, ainsi que les crédits non consommés sur la ligne des CIOMP, pour un montant total de 117,41 M€.

2 - Une exécution marquée encore une fois par d'importants mouvements budgétaires

a) Reports, fonds de concours et attribution de produits

La mission a bénéficié des reports de crédits de 2013 sur 2014 d'un montant de 50,08 M€ en AE et de 44,5 M€ en CP.

Par ailleurs, le total des ressources extrabudgétaires¹⁷ (fonds de concours et attribution de produits) s'est élevé à 9,98 M€ en AE=CP¹⁸. En 2013, ces ressources s'étaient élevées à 7,8 M€ et 16,23 M€ en 2012. Le programme 105 en est le principal bénéficiaire (6,8 M€). Un reliquat d'1,7 M€, résultant de produits issus de la location des espaces collectifs, ne peuvent plus, depuis le 1^{er} janvier 2015, faire l'objet de report. Le report des reliquats d'attributions de produits n'étant pas de droit, contrairement aux fonds de concours, le report des attributions de produits non consommées a été demandé par le MAEDI et le CBCM n'a émis d'avis favorable que sur une partie de ces demandes.

b) Les mouvements budgétaires

Les LFR du 8 août et du 29 décembre 2014 ont annulé des crédits de la mission à hauteur de 72,05 M€ (dont 8,1 M€ en titre 2¹⁹) dont 35 M€ portant sur la réserve de précaution, soit 29 % de celle-ci²⁰ ; l'annulation des crédits frais a porté essentiellement sur les marges d'économie

¹⁶ dont notamment celle dédiée à l'Institut français afin de préserver ses moyens d'intervention.

¹⁷ Par ailleurs, les produits de cession constatés pour le MAEDI sur le programme 723 se sont élevés à 113,4 M€ en 2014, dont 6,4 de remboursements d'autres administrations au titre de leur participation aux opérations immobilières à l'étranger. En contrepartie d'une récupération totale des produits de cession, le ministère vers 22 M€ au titre du désendettement de l'Etat.

¹⁸ Selon CHORUS retraité Cour, le montant total de ces ressources s'élève à 10,05 M€ en AE.

¹⁹ Cf. détail des mouvements budgétaires, en annexe.

²⁰ La totalité de la réserve des programmes 151 et 185 a été annulée.

réalisées du fait du taux de change favorable. De ce fait, ces annulations, qui représentent dans leur ensemble près de 2,4 % de l'ensemble des crédits de la mission, n'a pas entraîné de contraintes majeures sur l'exécution.²¹

En fin de gestion, afin de respecter les cibles d'exécution, le programme 185 a fait l'objet d'un report de 7 M€ sur les dotations dédiées aux bourses gérées par Campus France, qui devront être reportées sur l'exercice 2015.

Pour la première fois depuis cinq ans, aucun décret d'avances n'est intervenu pour compléter les crédits du titre 2 (en 2013, 22 M€ avaient été ouverts par décret d'avance pour couvrir la perte au change-prix des rémunérations des personnels expatriés). Les reliquats des crédits du titre 2 ont, d'ailleurs, fait l'objet d'une deuxième annulation par décret du 19 janvier 2015, à hauteur de 9,9 M€.

Les crédits de la mission ont également bénéficié de transferts pour un solde total de 4,1 M€ en AE et 4,2 M€ en CP²².

3 - L'utilisation exceptionnelle de la fongibilité asymétrique

Des crédits d'un montant de 1,19 M€ ont été versés du titre 2 vers le HT2 du programme 105 pour permettre, notamment, le remboursement des frais de bouche des gendarmes..

4 - Les opérations de fin de gestion

Le ministère ne fait état d'aucune dépense inhabituelle effectuée en fin d'exercice, sur les trois programmes.

D - L'exécution 2014 dans le budget triennal 2013-2015

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2012-2017 *Réduire la dette et préparer l'avenir* fixe un plafond de 2,8 Md€ pour 2014, pour la mission AEE, dans le triennal 2013-2015. Toutefois, les crédits ouverts en LFI ont été supérieurs à la prévision de ce triennal. En revanche, les dépenses de la mission restent dans le cadre de la trajectoire définie par la LPFP.

²¹ Pour mémoire, la LFR du 29 décembre 2013 avait annulé 137 M€ en AE et CP sur l'ensemble de la mission. En revanche, l'ensemble de la réserve de précaution du programme 105 a été dégelée en vue de son report pour couvrir, notamment, le déficit des contributions internationales en 2015.

²² Cf. détail en annexe.

Cependant, le respect de la trajectoire n'a pas reposé sur une maîtrise de la masse salariale²³ et sur des réformes de rationalisation, « notamment dans les implantations de l'Etat en France et à l'étranger », malgré la réorganisation amorcée d'un certain nombre d'implantations en PPD²⁴ et les économies résultant, selon le ministère, des mesures de maîtrise de la masse salariale adoptées en 2013. mais principalement sur des économies conjoncturelles dues au taux de change favorable et des reports en matière de contributions internationales.

A l'inverse, outre le coût de l'immobilier qui reste toujours élevé (en exécution, pour les seuls loyers budgétaires et locations à l'étranger, le montant total est de 76,7 M€)²⁵, la sécurisation des implantations à l'étranger, à laquelle il a été donné la priorité, reste une ligne de dépense dynamique : en 2013, la consommation s'élève à 20,21 M€ en AE et 20,1 M€ en CP²⁶ ; au PLF 2014, elle double, pour atteindre 41,8 M€ en AE et CP. Des travaux de sécurisation d'autres emprises sont d'ores et déjà prévus au budget 2015 pour un budget équivalent.

II - Les grandes composantes de la dépense

Au sein de la mission, les titres « dépenses d'intervention », « dépenses de fonctionnement » et « masse salariale » représentent le tiers environ du budget de la mission. Chacune de ces dépenses comportent un volet de dépenses rigides, reconductibles de façon quasi automatique – dotations réglementées, masse salariale, subventions pour charge de service public - qui explique les difficultés de pilotage de la mission et l'absence de marge de manœuvre réelle.

²³ Selon le MAEDI, les mesures de maîtrise de la masse salariale adoptées en 2013 ont encore produit des effets en 2014, à hauteur de 2,58 M €.

²⁴ Cinq postes ont été transformés en 2014, certaines missions ont été abandonnées, dont notamment la délivrance de documents reportée sur des postes de rattachements. Treize autres postes devaient au total être transformés en PPD en 2014 mais les restants le seront en 2015, d'après le ministère.

²⁵ En 2013, pour ce poste de dépense, les crédits ouverts en LFI s'élèvent à 81,4 M€ en AE=CP, pour une exécution totale de 90,9 M€ et 86,3 M€ (comprenant également entretien et maintenance).

²⁶ RAP 2013

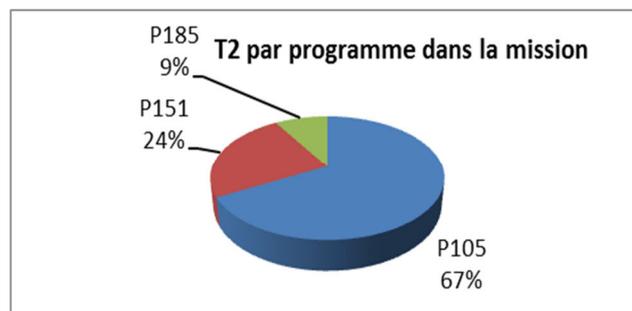
A - La masse salariale et la gestion des emplois²⁷

En exécution, le total des dépenses du titre 2 s'élève à 888 M€ selon la répartition suivante :

- 595,4 M€ sur le programme 105 ;
- 215,3 M€ sur le programme 151 ;
- 77,3 M€ sur le programme 185.

La répartition par programme du titre 2 (en exécution) montre que c'est essentiellement le programme 105 qui porte à hauteur de 67 % les crédits du titre 2 de la mission.

Graphique n°2 : titre 2 par programme



1 - Exécution et évolution de la masse salariale

En 2014, la masse salariale a connu, avec un taux de consommation des crédits d'environ 98 % des crédits ouverts en LFI, une exécution favorable²⁸. Avec un taux de consommation d'environ 98 % des crédits ouverts en LFI, son exécution a été favorable. La

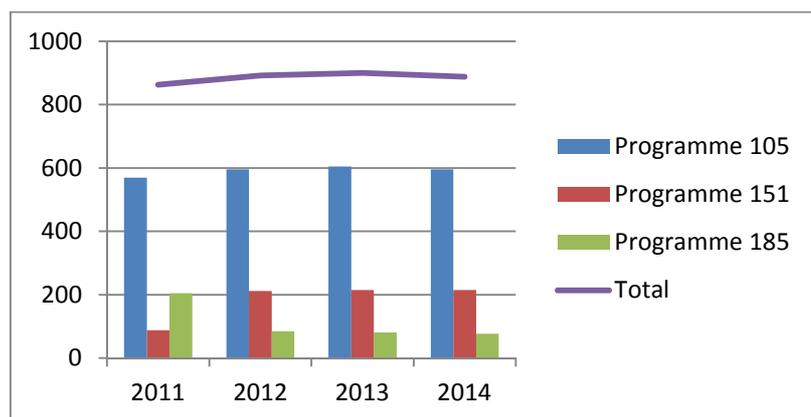
²⁷ La Cour note que les éléments de réponse du ministère au questionnaire sur le titre 2 sont régulièrement renvoyés dans un document unique pour les deux missions du ministère. Cela renvoie à sa constante recommandation de regrouper dans un programme unique l'ensemble de la masse salariale, permettant ainsi une meilleure flexibilité en gestion et visibilité au plan budgétaire.

²⁸ Selon le ministère, cette exécution est due à « l'impact change-prix des indemnités de résidence à l'étranger (-10,5 M€) ; l'impact change des rémunérations des personnels de droit local par rapport à N-1 (-4,5 M€) ; la contraction des dépenses relatives au personnel militaire (-6 M€ sur le programme 105 ; la mise en œuvre de mesures de maîtrise de la masse salariale décidées en 2014 suite aux tensions constatées en gestion 2012, notamment l'extension, en année pleine, du gel de 11 postes de coopérants militaires suite aux difficultés rencontrées pour le pilotage des dépenses des personnels militaires relevant du programme 105 ; le gain au change sur la rémunération des agents de droit local ».

consommation, inférieure à celle de 2013 d'un montant total de 899,9 M€, s'élève à 888 M€ pour une dotation en LFI de 906 M€. Le titre 2 comprend des contributions aux CAS *Pensions civiles et militaires*, dont la consommation s'élève à 165,4 M€ pour une dotation initiale de 172,9 M€.²⁹

Pour la première fois depuis cinq ans, aucune rallonge budgétaire n'a été nécessaire en fin de gestion. A l'inverse, les crédits du titre 2 ont fait l'objet d'une annulation en LFR de crédits d'un montant total de 8,1 M€ dont 5,1 M€ sur le programme 105³⁰. Une opération de fongibilité asymétrique a été effectuée au sein du programme 105 au profit du titre 3 pour un montant de 1,19 M€. Le ministère précise en outre que le décret d'annulation du 19 janvier 2015 a annulé les reliquats de gestion 2014 à hauteur de 9,1 M€ pour la mission AEE.

Graphique n°3 : évolution de la masse salariale depuis 2011 en M€



Source : CHORUS retraité Cour, RAP 2011, 2012, 2013

2 - Exécution du schéma d'emplois

Le plafond d'emplois s'établit à 12.343 ETPT contre 12.531 en 2013, soit une baisse de 188 ETPT. Selon le ministère, cette évolution résulte de :

- la diminution de 120 ETPT, au titre du schéma d'emplois et d'une correction technique du plafond de -65 ETPT ;

²⁹ En 2013, la consommation totale 162,9 M€ pour une LFI de 168,9 M€.

³⁰ Le MAEDI précise que les crédits annulés en LFR (- 8,1 M €) correspondent en partie au gain de change constaté depuis la préparation du PLF 2014 (- 4,3 M €).

- une mesure de périmètre à hauteur de -3 ETPT correspondant aux emplois mis à disposition du Lycée franco-australien de Canberra (3 en 2014 et 2 en 2015).

Le schéma d'emplois 2014 résulte des négociations du triennum 2013/2015 ayant fixé à 600 les suppressions nettes d'ETP, dont -196 ETP pour l'année 2014³¹.

Pour 2014, l'effort de réduction s'est porté essentiellement sur la catégorie G3 du réseau culturel (programmes 185 et 209), ainsi que sur la catégorie G5 (ADL) dans le réseau diplomatique (programme 105). Le résultat reflète dans une moindre mesure, les suppressions effectuées en catégorie G2 dans le cadre du processus de transformation des PPD, que la Cour n'a pu vérifier.

En gestion 2014, toutes catégories d'emploi confondues, la mise en œuvre du schéma d'emplois a été respectée, mais les économies en masse salariale, qui en résultent, ne sont pas clairement identifiées³². En outre, l'absence de précision sur les logiques sectorielle ou géographique suivies par le ministère, ne permet pas d'apprécier la pertinence de ces réalisations au regard de la stratégie d'implantation des réseaux du ministère.

B - Les autres dépenses de fonctionnement

1 - Une exécution toujours tendue

Les crédits de fonctionnement de la mission s'élèvent à 881,3 M€ en AE et 886 M € en CP en LFI 2014.

L'évolution des du titre 3 est contrastée : dans sa totalité, la dotation de la mission connaît une légère diminution par rapport à 2013. Mais celle-ci s'explique essentiellement par la baisse des crédits du titre 3 sur le programme 185 (-14,85 M € - dont 10 M€ de réduction de la subvention pour charges de service public de l'AEFE).

³¹ Ces chiffres tiennent compte de l'effort de renforcement des services des visas à hauteur de +75 ETP, réparti sur trois ans, dont +28 ETP en 2014.

³² Le MAEDI estime que les économies au titre du schéma d'emplois réalisé en 2014 sont de 5,95 M€ pour la mission AEE.

Tableau n° 2 : Dépenses de fonctionnement à périmètre courant (CP)

Dépenses de fonctionnement (M €)	LFI 2013	Exécution 2013	LFI 2014	Exécution 2014	Ecart en exécution (M €)
Programme 105	349,15	333,38	357,90	333,58	+ 0,20
Programme 151	14,36	13,95	17,94	15,70	+ 1,76
Programme 185	525,30	529,54	510,45	498,94	- 30,60
Total	888,81	876,87	886,28	848,23	- 28,64

Source : MAEDI / Chorus retraité Cour

Le ministère n'est pas parvenu à répondre à l'effort de réduction des dépenses de fonctionnement de 10 % prévu par la LPFP pour 2011-2014³³.

Dans l'ensemble, la Cour constate une augmentation de 2,3 % des dépenses de fonctionnement sur la période (qui pourrait s'expliquer par le changement de périmètre entre 2011 et 2012, ainsi que par un effet change négatif)³⁴. En 2012, les dépenses de fonctionnement connaissent un pic, essentiellement lié à celles du programme 151 (organisation des élections présidentielle et législative à l'étranger ; augmentation de la dotation du pôle « Assemblée des Français de l'étranger »).

³³ Pour mémoire, les dépenses de fonctionnement à l'étranger sont soumises à des facteurs exogènes de hausse mal maîtrisés: loyers privés (hausse des marchés immobiliers très supérieure à l'inflation dans de nombreux pays), dépenses d'énergie et de fluides également en forte hausse, impact du coût du transport aérien sur les indemnités de changement de résidence et les déplacements statutaires.

³⁴ En 2010, le montant total des dépenses de fonctionnement de la mission s'élevaient à 854 M€, avec des dépenses en titre 3 du programme 105 de l'ordre de 385 M€ - soit une baisse de 13,5 % si l'on considère la période 2010-2014.

2 - Les fortes contraintes des dépenses de fonctionnement

Au sein de la mission, la rigidité des dépenses du titre 3 concerne le programme 185, qui comporte à 80 % des subventions pour charges de service public, mais également le programme 105, dont les dépenses de fonctionnement, sont proportionnelles à la taille du réseau diplomatique, et des contraintes immobilières qu'il représente.

a) Une priorité donnée à la sécurisation des emprises

Le mode de financement des actions de sécurisation des emprises, porté à la fois par le programme 723 et par l'action 7 du programme 105, imputé en outre simultanément sur du titre 3 et du titre 5, ne permet pas de disposer d'une vision exhaustive des dépenses affectées à ces opérations³⁵, ce qui pose la question de la réalité du pilotage et de la maîtrise de ces dépenses.

Le PAP 2014 met en évidence une forte augmentation de la dotation dédiée à la sécurisation des emprises à l'étranger, qui double en un an, passant de 20,1 M€³⁶ à 41,8 M€³⁷. Dans le même temps, les dépenses de fonctionnement courant (comprenant également les postes « énergie et fluides ») passent de 51 M€ en 2013 à 45 M€ en 2014, soit une baisse de 37 % en un an³⁸.

b) La forte contrainte de l'immobilier

Depuis plusieurs années, la Cour souligne le coût élevé des loyers budgétaires et locatifs du ministère, à l'étranger comme en France. Pour mémoire, ces montants s'élèvent, en 2013, à 86,3 M€ à l'étranger et 82,6 M€ en 2014³⁹.

³⁵ D'autant que pour avoir une vision vraiment exhaustive sur les dépenses immobilières, il faut tenir compte également des dépenses immobilières en France.

³⁶ Source : RAP 2013.

³⁷ Cette tendance s'affirme en 2015, avec un montant dédié à la sécurité des postes de 44,3 M€, financé en partie sur les produits de cession. Elle est confirmée par le ministère, qui précise qu'à compter de 2014, une dotation supplémentaire de 20 M€ par an sur 3 ans a été dégagée par redéploiement au sein du ministère, ventilée entre le CAS 723 et le programme 105.

³⁸ La ligne budgétaire *Voyages à l'étranger et missions statutaires* connaît une réduction de 15%.

³⁹ Le loyer budgétaire en France s'élève à 34,7 M€, auquel il faut ajouter 2,4 M€ au titre des locations et charges dans Paris, et 4,9 M€ de loyer pour le site de la Courneuve.

Le MAEDI a constaté une sous-évaluation de ces dépenses, qui ont nécessité un dégel de la réserve de précaution à hauteur de 9,25 M€ en AE et 9,65 M€ en CP. Le ministère précise que leur prévision est difficile, du fait de l'évolution structurelle à la hausse des loyers privés à l'étranger, de nouvelles prises à bail, l'évolution du taux appliqué par France Domaine pour les loyers budgétaires, la mise en sécurité des emprises, et l'impact du taux de change⁴⁰.

Au total, selon le ministère, 7,43 M€ ont dû être redéployés en interne pour financer les surcoûts.

C - Les dépenses d'intervention, toujours dynamiques et difficiles à manœuvrer

1 - Une sous-exécution des dépenses d'intervention⁴¹

En 2014, le titre 6 représente en CP, en HT2, 68 % des dépenses du programme 105 ; 88 % des dépenses du programme 151 et 19 % des dépenses du programme 185.

Par rapport à la LFI, les dépenses d'intervention ont été exécutées à hauteur de 90 % pour le programme 105, de 88 % pour le programme 151 et de 85 % pour le programme 185, sans qu'aucune économie de nature structurelle n'ait été faite sur ces différents postes de dépenses. La sous-exécution provient essentiellement du taux de change favorable et des reports ou blocage de crédits.

Sur le programme 105, les crédits ouverts en LFI en titre 6 s'élevaient à 866 M€ (dont 848 M€ pour les seules actions 2 et 4). Les grands postes de dépenses en titre 6⁴² sont des « dotations réglementées »⁴³ d'un montant total de 756 M€ (actions 2 et 4). Ils représentent, en exécution, 87 % des dépenses d'intervention du programme 105.

Selon le ministère, « les crédits CIOMP ont été sous-dotés (...) le paiement de la totalité des appels de fonds aurait nécessité le dégel intégral de la réserve de précaution ainsi qu'une ouverture de crédits ».

⁴⁰ Plus du quart des 380 baux sont libellés en US dollars

⁴¹ Cf. Tableaux détaillés en annexe

⁴² Pour un total des actions 2 et 4 de 764,6 M€, soit 90 % des crédits ouverts en LFI.

⁴³ Action 2 : contributions obligatoires (européennes) : 38,5 M€ ; action 4 : OMP : 349,5 M€ ; action 4 : CI : en euros : 169,7 M€ et 197,9 M€ en devises.

Toutefois, pour cet exercice, la sous-dotation initiale⁴⁴ n'est pas avérée : le total des dépenses en T6 des actions 2 et 4 est de 717 M€ et s'élèverait, hors report⁴⁵, à 834 M€, soit 14 M€ de marge par rapport à la dotation initiale des deux actions. En revanche, la question de la soutenabilité des dépenses est posée pour les prochains exercices (Cf. III.C.) avec un déficit prévisible pour l'exécution 2015.

Pour les programmes 151 et 185, en accord avec les recommandations précédentes de la Cour, le ministère considère désormais que les dépenses d'intervention sont des dépenses discrétionnaires. Pour le programme 151, le poste le plus important est celui de l'aide à la scolarité (106 M€), dont l'exécution est restée en deçà de l'enveloppe budgétaire. Parmi les dépenses d'intervention du programme 185, les différentes lignes budgétaires⁴⁶ consacrées aux bourses montrent une relative sous-consommation des dotations initiales⁴⁷.

2 - Une évolution difficilement maîtrisable des dépenses d'intervention

Pour l'ensemble des programmes, le périmètre des dépenses est stable depuis 2012.

Pour le programme 105, malgré le constat inverse de la Cour en 2013⁴⁸, le ministère avait toujours soutenu l'idée d'une tendance à la baisse, liée principalement à la renégociation des barèmes de contributions. Il estime qu'en 2014⁴⁹, cette tendance « s'est inversée », bien qu'en exécution, le montant total des OMP (349,5 M€) est inférieur à celui de 2013 (526,5). Le montant total des CIOMP est de 717,1 M€ contre 844,5 M€ en 2013, en CP.

⁴⁴ Pendant quelques années les dépenses de contributions internationales étaient régulièrement sous-dotées, en programmation, les recommandations de la Cour avaient contribué à mettre fin à ce qui portait atteinte à la sincérité budgétaire.

⁴⁵ En prenant comme référence le montant total reporté de 117 M€.

⁴⁶ Les bourses relèvent de plusieurs actions et sous-actions.

⁴⁷ Par exemple, la consommation sur les bourses « attractivité et recherche » s'élève à 36,2 M€ alors qu'en PLF la dotation proposée est de 54,6M€.

⁴⁸ Qui se confirme en 2015, avec un montant total de 378,5 M€ prévus pour le financement des OMP, soit une augmentation de 8 % entre 2014 et 2015.

⁴⁹ Selon le ministère : « l'augmentation est de 69,28 M€, soit 8,9%. Cette hausse s'explique notamment par la mise en œuvre de la MINUSCA (République Centrafricaine), la montée en puissance de la MINUSMA (Mali) et le renforcement des OMP au Soudan, ainsi que par la révision à la hausse du coût de remboursement des troupes de l'ONU, décidée en juillet 2014 ».

Le taux de change favorable et le report des crédits, dû au décalage des appels à contribution, expliquent cette évolution qui reste conjoncturelle. Ce poste de dépense connaît de fortes variations et la rigidité des dépenses, de nature politique, ne permet pas d'observer des marges d'économie sur ces lignes ni, d'apprécier une logique d'évolution. Les économies envisagées sont limitées et ne prennent effet que tardivement : le désengagement de la France de l'ONUDI, amorcé deux ans auparavant, n'aura d'impact qu'en 2015 (5 à 6 M€ d'économie).

Les dépenses d'intervention du programme 151 connaissent une légère croissance de 1,6 %. Cependant, l'enveloppe de l'aide à la scolarité est maîtrisée, sans que le nombre de bourses distribuées décroisse.

Pour le programme 185, la dotation en titre 6 diminue de 6 % entre les LFI 2012 et 2014.

Les dépenses du programme 105 conditionnent l'évolution de l'ensemble des dépenses d'intervention de la mission (*cf.* graphiques en annexe). Or, en l'absence de mesure d'économie structurelle, la marge de manœuvre reste faible pour cette catégorie de dépenses.

D - Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement ne constituent que moins de 1 % des dépenses du budget de la mission (28 M€). Une partie des dépenses immobilières est financée sur le BOP du programme 309, complétée par une enveloppe sur le programme 105.

L'exécution 2014 connaît un dépassement de 8 M€ (en CP) par rapport aux crédits ouverts en LFI. Elle tient à la nécessité de financer les opérations qui n'ont pu être finalisées dans les délais prévus lors de la préparation du triennal 2013-2015, notamment les dépenses de sécurité qui intègrent, indifféremment, les dépenses d'investissement et de fonctionnement pour un montant total de 23,58 M€⁵⁰. (*cf.* : dépenses de fonctionnement II.B).

Les dépenses d'investissement de la mission depuis 2012, bien que connaissant une croissance de 7 %, n'appellent pas de commentaire supplémentaire.

⁵⁰ « Les principales dépenses d'investissement réalisées en 2014 concernaient les postes suivants : Islamabad (1,12 M€), Dakar (1,6 M€), Beyrouth (1,45 M€), Moscou (1,1 M€), Nouakchott (1,60 M€), Sanaa (0,11 M€), Bujumbura (0,22 M€), Tunis (0,26 M€). Les projets 2013 reportés en 2014 concernent principalement les implantations du Burkina Faso, de Centrafrique, de la Mauritanie, du Liban et du Pakistan. ».

E - La dépense fiscale

La mission ne comporte pas de dépenses fiscales.

F - Les opérateurs

1 - Une réduction de la dépense totale

Le montant total des financements notifiés aux trois opérateurs⁵¹ de la mission s'élève à 445,09 M€ contre 464,29 M€ en 2013, soit une baisse en exécution de 4,9 %. Le taux de réserve total appliqué à l'ensemble des subventions pour charge de service public s'élève à 2,6 % dont 1 % seulement pour l'AEFE.

La LPFP pour 2012-2017 assigne deux objectifs chiffrés aux opérateurs : 0,7 % dans la maîtrise de leurs effectifs sur la période 2012-2017 et une baisse de 4 % dans leurs dépenses de fonctionnement et d'intervention⁵².

Tableau n° 3 : subventions pour charge de service public (SCSP)

M€	Exé 2012	Exé 2013	LFI 2014	Exé 2014
Opérateurs de la mission	460	464,7	460,05	445,09

Source : NEB 2012, NEB 2013, LFI et Chorus retraité Cour

Selon le ministère : « Sur la période 2013-2015, Campus France enregistre une baisse significative de ses dépenses de fonctionnement : - 24,8%. Hors dépenses exceptionnelles liées à la vente de l'immeuble que détenait Campus France (valeur comptable d'éléments d'actifs cédés), les charges de fonctionnement sont en diminution sur la même période de 21,1%. En réponse aux efforts demandés aux opérateurs de l'Etat, les charges de fonctionnement des services centraux de l'AEFE hors personnel diminuent conformément au cadrage budgétaire pluriannuel 2013-2015⁵³ (- 7 % en 2013, - 4 % en 2014 et - 4 % en 2015). Sur le triennum 2013-2015, les dépenses de fonctionnement de l'Institut français

⁵¹ Campus France, AEFE et l'Institut Français.

⁵² Cependant, 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 contrôlée dans le cadre de la NEB.

⁵³ La direction du budget précise que cette estimation doit être appréciée compte tenu de l'impact des dotations aux amortissements consécutives au transfert immobilier de l'Etat à l'agence. Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement des établissements en gestion directe (83 % des dépenses de fonctionnement de l'AEFE en 2015) ont selon elle crû de 22 % sur 2013-2015.

Paris ont diminué de 7 % en variation moyenne annuelle, passant de 13,7 M€ à 11,8 M€⁵⁴. »

2 - Une baisse relative des effectifs sous plafond

Le plafond d'emplois en LFI 2014 fixé à 6 768 ETP implique une diminution de 10 ETP par rapport à 2013. Le ministère précise que la mesure d'abattement technique appliquée aux opérateurs du programme 185 est reportée à 2015, en ce qui concerne l'AEFE ; pour Campus France, une diminution de 6 ETP a été appliquée ; elle est d'un ETP pour l'Institut français. Ces deux derniers opérateurs font également l'objet de corrections techniques modifiant les emplois hors plafond.

III - Appréciation d'ensemble : régularité, performance et soutenabilité budgétaire

A - La régularité de l'exécution budgétaire

Elle n'a donné lieu à aucun commentaire de la CBCM qui ne relève que la difficulté à réaliser des économies d'ordre structurel, et souligne la fragilité d'un budget, dont la soutenabilité est menacée par la variation des taux de change et de l'inflation. Les grands engagements juridiques ont été tenus dans les montants indiqués mais les cibles d'exécution, fixées en fin de gestion, n'ont été atteintes que par le biais de reports et blocages de crédits d'intervention.

B - La démarche de performance

Malgré les efforts entrepris par le ministère et reconnus par la Cour pour réviser ses indicateurs, l'absence d'une véritable traduction budgétaire réelle de la démarche de performance constitue toujours une faiblesse. La programmation budgétaire s'appuie davantage sur les besoins exprimés par les services que sur leurs résultats, exprimés par des indicateurs peu adaptés, demeurant à mi-chemin entre une évaluation de la performance et un contrôle de gestion axé sur les activités. En cours d'exécution, malgré le développement des outils de contrôle de gestion, le

⁵⁴ La direction du budget précise que les charges de fonctionnement de l'Institut, hors charges liées aux projets soutenus par l'Institut, sont passés de 4,4 M € en budget initial 2012 à 4,3 M € en budget initial 2015. Selon elle, ces charges n'ont donc pas connu de baisse significative.

dispositif de performance reste un outil encore trop peu utilisé par le ministère.

1 - Relative stabilité mais absence de pertinence des objectifs et indicateurs de la mission

S'il faut reconnaître un travail de simplification des objectifs depuis 2006⁵⁵, les réserves portées par la Cour dans les années récentes quant à la pertinence des objectifs et indicateurs⁵⁶ restent toujours valables. L'hétérogénéité des programmes de la mission ne permet pas vraiment de définir des objectifs communs. En outre, les indicateurs ne représentent que partiellement les activités du programme, l'évaluation des résultats de l'action politique étant, au demeurant, fort complexe. Enfin, les indicateurs des programmes 105 et 185 ne renvoient que partiellement à leurs objectifs, lesquels sont aussi définis de façon très générale⁵⁷.

La réalisation de ces objectifs dépend plus souvent de paramètres extérieurs que de l'action du ministère (contexte géopolitique en matière de maintien de la paix). De ce fait, la fixation de cibles reste un exercice de prévision difficile, voire aléatoire.

Les objectifs et indicateurs sont relativement stables sur la durée du budget triennal (modification à la marge des indicateurs de l'objectif « Promouvoir le multilatéralisme »). Sur le programme 151, pour lequel sont définis des indicateurs d'activité, l'évolution des cibles assignées aux indicateurs relatifs aux délais de traitement des documents administratifs et des demandes de titres traduit de véritables ambitions du ministère.

⁵⁵ Cf. tableau comparatif des objectifs et indicateurs du programme 105 pour 2006 et 2014 en annexe (source PAP).

⁵⁶ Au sein du PAP 2014, les objectifs et indicateurs les plus représentatifs de la mission sont :

- Programme 105 – Objectif : « Construire l'Europe » – Indicateur : « Présence des Français et usage du français dans l'Union européenne »,

- Programme 185 – Objectif : « Renforcer l'influence de la France en Europe et dans le monde » – Indicateur : « Augmentation de l'attractivité de la France en direction des élites étrangères »,

- Programme 151 – Objectif : « Assurer un service consulaire de qualité » – Indicateur : « Délais de traitement des documents administratifs et des demandes de titre ».

⁵⁷ Et particulièrement ambitieuse, comme « Construire l'Europe » dont la correspondance avec son indicateur « Présence des Français » est plutôt limitée

2 - Une analyse de la performance détachée de l'allocation budgétaire

L'analyse de l'articulation entre la démarche de performance et la gestion budgétaire aboutit une nouvelle fois au constat du découplage entre performance et budgétisation. En 2014 comme pour les années précédentes, les indicateurs n'influent pas suffisamment sur la démarche de programmation initiale des crédits et sont trop peu utilisés pour la fongibilité et les redéploiements en cours de gestion.

Concernant la programmation et ainsi que le rappelle le ministère, l'allocation des moyens aux postes et services centraux repose davantage sur les besoins exprimés par ceux-ci, le cas échéant en fonction des orientations stratégiques du ministère, tout en tenant compte du contexte politique (maintien de la paix) et économique (taux de change et inflation). La reconduction automatique de dépenses rigides, les facteurs politiques, les besoins immédiatement prioritaires (comme la sécurité) et la gestion de la contrainte budgétaire demeurent les facteurs structurants de cette allocation des ressources.

Les indicateurs littéraires sur la partie politique et les indicateurs de gestion transversaux permettent le plus souvent d'informer sur certaines activités du programme et de participer au dialogue de gestion avec les services. En gestion, le dispositif de performance constitue un outil d'aide au contrôle de gestion, en disposant d'indicateurs agrégés d'activités et permettant en outre de s'assurer de l'affectation et de la consommation des crédits sur l'activité⁵⁸.

Les indicateurs de performance du programme 151 permettent quant à eux d'ajuster, à la marge, quelques lignes de la programmation budgétaire (achats de documents consulaires et acheminement des passeports), même s'ils servent davantage à adapter les procédures et les effectifs dans les postes consulaires.

Au total, le dispositif de performance apporte une indication effective mais limitée pour la gestion budgétaire : les ressources budgétaires étant relativement contraintes et pré-programmées lors des différentes conférences de répartition, les marges de manœuvre et d'adaptation restent limitées. Par ailleurs, la Cour note les efforts entrepris, en 2014, par le ministère dans la mise en œuvre, encore embryonnaire, du contrôle interne budgétaire.

⁵⁸ Le ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines ou encore la part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi en sont deux exemples.

C - La soutenabilité budgétaire

1 - Demandes de report, restes à payer et autorisations d'engagement affectés non engagés

a) *Les reports sur la gestion 2015 s'inscrivent dans l'enveloppe des crédits reportables.*

Ils s'élèvent à 156,1 M€ au 31 décembre 2014 (contre 133, 6 M€ en 2013, soit 17 % de plus) :

- pour le programme 105 : 140,97 M€ en AE et 133,31 M€ en CP,
- pour le programme 185 : 8,37 M€ en AE et 8,61 M€ en CP,
- pour le programme 151 : 1,2 M€ en AE et 1,4 M€ CP.

Tableau n°5 : restes et charges à payer

M€	Restes à payer	Charges à payer	AENE
105	142,9	2,3	17,1
185	0,03	0,2	
151	0,22	0,02	

Source : MAEDI

2 - Déterminants et rigidités de la dépense

Les deux postes de dépenses les plus importants de la mission sont la masse salariale et les intervention du programme 105. Le premier interagit avec l'implantation territoriale, les missions assignées aux postes et les indemnités de résidence. Le second repose sur des engagements politiques, avec des CIOMP dont le financement essentiel est libellé en devises. Par ailleurs, les grands postes de dépenses sont tous soumis au risque de change, sans que le ministère n'ait une couverture appropriée⁵⁹.

⁵⁹ Ainsi que le ministère le souligne : « un écart de 10 centimes sur le taux de l'euro/dollar représente une perte au change d'environ 40M€. Ce risque n'est couvert que partiellement par le mécanisme d'achat à terme de devises via l'Agence France Trésor (AFT). En 2014, l'effet change a été limité (malgré une baisse importante de l'euro à partir du mois de juillet, le taux de change moyen sur l'année est de 1,328\$/€, pour un taux de budgétisation de 1,31\$/€). »

Le risque s'est réalisé en 2015, (pour le dollar américain⁶⁰ et le franc suisse⁶¹), ce qui a conduit le CBCM à émettre un avis défavorable sur l'un des BOP du programme 105.

IV - Les recommandations de la Cour

A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013

Recommandation n° 1 : Systématiser l'utilisation du tableau de bord établissant un état récapitulatif des dépenses de loyers privatifs et leur évolution prévisionnelle. Ce tableau devrait être actualisé et adressé aux membres de la commission interministérielle pour les opérations immobilières à l'étranger (CIME), préalablement à chacune de ses réunions.

Le MAEDI précise que les locations à l'étranger font l'objet d'un tableau de bord selon le format requis par le département de contrôle budgétaire du CBCM, dans le cadre du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la GBCP. Ce document, remis à jour après chaque réunion de la CIME, est diffusé trois fois par an, à l'occasion de l'avis au BOP "Réseau" du programme 105, puis de l'actualisation de la programmation. Il comprend :

- un inventaire par bail de l'ensemble du parc locatif, assorti de la date d'échéance de chaque bail. S'agissant d'un inventaire budgétaire pour l'année, il inclut les prévisions de nouvelles prises à bail, les fins de baux et les évolutions de coûts ;
- un coût pour chaque bail pour l'année en cours, charges connexes incluses. Ce coût est réajusté, pour l'ensemble des baux, deux fois en cours de gestion, à l'occasion des deux rendez-vous annuels de gestion locative avec les postes. Ces ajustements permettent en particulier d'intégrer l'impact des évolutions de taux de change.

Compte tenu de ces éléments, cette recommandation n'est pas renouvelée.

⁶⁰ Ecart de 20 centimes d'euro entre le taux de budgétisation et le taux de change de janvier 2015

⁶¹ Fin de l'encadrement du taux par la Banque nationale suisse ayant entraîné une baisse de 17% de la valeur de l'euro.

B - Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014

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.

ANNEXES

I. Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits :**1. Exécution générale 2014**a) *Tableau général de l'exécution :*

M€		Programme 105		Programme 185		Programme 151		Mission AEE	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI		1 840,5	1 847,9	725,5	725,5	376,0	376,0	2 942,0	2 949,4
	<i>Dont T2</i>	608,2	608,2	79,6	79,6	218,9	218,9	906,7	906,7
LFR (n° 2014-891 et n°2014-1655)	Annulations	-23,03	-23,3	-28,0	-28,0	-21,0	-20,2	-72,0	-71,2
	<i>Dont T2</i>	-5,1	-5,1	-0,797	-0,797	-2,2	-2,2	-8,1	-8,1
Total des mouvements de crédits dont:		43,0	37,4	0,3	0,5	0,8	0,9	44,2	38,8
	<i>Dont T2</i>	-7,6	-7,6	-1,5	-1,5	-1,4	-1,4	-10,5	-10,5
Reports		48,3	42,5	1,1	1,3	0,7	0,7	50,1	44,5
Virements - fongibilité asymétrique	Ouvertures	1,19	1,19					1,19	1,19
	Annulations	-1,19	-1,19					-1,19	-1,19
	<i>Dont T2</i>	-1,19	-1,19					-1,19	-1,19
transferts	Ouvertures	7,2	7,4	0,7	0,7	1,6	1,6	0,9	0,96
	<i>Dont T2</i>	0,6	0,6	0 €	0 €			0,6	0,6
	Annulations	-5,4	-5,4					-5,4	-5,4
Annulations (décret n°2015-39)		-7,0	-7,0	-1,5	-1,5	-1,4	-1,4	-9,9	-9,9
	<i>Dont T2</i>	-7,0	-7,0	-1,5	-1,5	-1,4	-1,4	-9,9	-9,9
Fonds de concours (au 09/01)		6,4	6,4	2,3	2,3	1,2	1,3	9,98	9,98
Total des crédits disponibles		1 866,89	1 868,7	700,2	700,3	357,1	357,98	2 924,2	2 927,0
	<i>Dont T2</i>	595,4	595,4	77,4	77,4	215,3	215,3	888,05	888,05
Crédits consommés		1 718,98	1 735,3	691,2	691,7	354,97	355,4	2 765,1	2 782,4
	<i>Dont T2</i>	595,4	595,4	77,4	77,4	215,3	215,3	888,05	888,05

Source MAEDI/CHORUS retraité Cour

b) Exécution par action

(M€)	LFI 2013		Exécuté 2013		LFI 2014		Exécuté 2014	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 105	1269,15	1278,36	1319,39	1317,24	1232,32	1239,71	1123,55	1139,85
01 Coordination de l'action diplomatique	27,29	27,29	25,4	20,3	25,19	25,19	19,19	26,19
02 Action européenne	38,9	40,74	40,34	42,72	39,83	39,83	38,1	39,46
04 Contributions internationales	845,83	845,83	897,39	897,39	799,11	799,11	717,18	717,18
05 Coopération de sécurité et de défense	31,95	31,95	20,81	22,07	30,58	30,58	23,86	23,68
06 Soutien	115,89	123,23	109,48	120,31	116,78	124,18	110,65	121,21
07 Réseau diplomatique	209,29	209,29	225,98	214,46	220,83	220,83	214,58	212,14
Programme 151	144,7	144,7	134,68	134,84	157,14	157,14	139,7	140,16
01 Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger	34,4	34,4	30,44	30,9	38,33	38,33	32,21	32,35
02 Accès des élèves français au réseau AEFE	110,3	110,3	104,24	103,94	118,81	118,81	106,54	106,54
03 Instruction des demandes de visas							0,95	1,27
Programme 185	667,3	667,3	635,73	635,39	645,9	645,9	613,83	614,36
01 Animation du réseau	47,6	47,6	45,46	45,06	44,28	44,28	44,96	45,61
02 Coopération culturelle et promotion du français	78,85	78,85	86,96	86,96	74,2	74,2	73,54	73,46
03 Enjeux globaux	9,4	9,4	6,63	6,63	8,78	8,78	6,8	6,8
04 Attractivité et recherche	106,2	106,2	75,37	75,43	101,3	101,3	78,36	78,3
05 AEFE	425	425	421,32	421,32	417,34	417,34	410,17	410,17

Source : MAEDI, retraité Cour

Ecart entre crédits disponibles et crédits consommés

M€		Gestion 2013			Gestion 2014		
		Crédits disponibles	Crédits consommés	Ecart %	Crédits disponibles	Crédits consommés	Ecart %
P 105	AE	1400,41	1319,39	94	1271,5	1123,55	88,4
	CP	1380,64	1317,24	95,4	1273,3	1139,8	89,5
P 151	AE	137,03	134,68	98	141,8	139,71	97,7
	CP	137,16	134,84	98,3	142,7	140,1	97,5
P 185	AE	636,95	635,73	99,8	622,8	613,8	98,7
	CP	637,37	635,39	99,7	622,9	614,3	98,8
T2		904,17	899,92		888,05	888,05	
Total HT2	AE	2174,39	2089,8	96,1	2036,1	1877,09	92,2
	CP	2155,17	2087,47	96,8	2038,9	1894,35	92,9
Total	AE	3078,56	2989,72	97,1	2924,1	2765,1	94,5
	CP	3059,34	2987,39	97,6	2926,9	2782,3	95

Source : MAEDI et Chorus retraité Cour

2. Mouvements budgétaires (source MAEDI ; CHORUS)

1. Détail des annulations en LFR :

- La LFR du 8 août 2014 a vu l'annulation d'un total de 40,365 M€ de crédits HT2 :

- Sur le P.105 : 12,135 M€ de crédits frais ont été annulés. Ils correspondent au report du plan d'équipement de l'ONU.

- Sur le P.151 : 9,1 M€ de crédits ont été annulés, dont 5M€ sur la réserve et 4,1M€ sur crédits frais. Ils correspondent principalement aux économies réalisées sur les bourses grâce à un effet change favorable.

- Sur le P.185 : 19,1 M€ ont été annulés, dont 19M€ sur la réserve et 0,1M€ sur crédits frais.

- La LFR du 29 décembre 2014 a vu l'annulation d'un total de 23,55 M€ en AE et 22,69 M€ en CP de crédits HT2 :

- Sur le P.105 : 5,76 M€ annulés sur crédits frais. Ils correspondent à des économies dégagées sur les conférences internationales (2,46 M€), la gestion immobilière (1,6 M€) et les frais de mission (1,7 M€).

- Sur le P.151 : 9,7 M€ en AE et 8,85 M€ en CP ont été annulés, dont 5,9 M€ sur la réserve légale (soit l'intégralité de la réserve résiduelle).

- Sur le P.185 : 8,1 M€ ont été annulés, dont 1,1 M€ sur le réserve légale (soit l'intégralité de la réserve résiduelle). Ils correspondent à la baisse de la subvention à l'AEFE, aux économies réalisées sur les crédits des postes et à la subvention à l'université franco-allemande.

2. Détail des transferts entrants et sortants :

Les transferts concernent majoritairement le programme 105 et le programme 151, et se répartissent de la manière suivante :

- P.105 : transferts entrants pour un total de 7,2 M€ en AE et 7,4 M€ en CP

Un transfert depuis le ministère de la Défense de 5,8 M€ en AE et 6 M€ en CP pour le compte des services spéciaux auprès des postes à l'étranger.

Un transfert depuis le ministère de la Défense pour sa contribution aux opérations immobilières menées à l'étranger par le service de l'immobilier et de la logistique (0,9 M€).

Deux transferts depuis le ministère de la Défense correspondant à une contribution à la CNEMA (commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel), cofinancée par les deux ministères (35.000 €) et à la contribution à l'AIEA (100.000 €).

Un transfert depuis le ministère de l'Economie (345.000 €) au titre du remboursement des frais de déplacement et de représentation du secrétaire d'Etat chargé du Commerce extérieur, pour faire suite à la modification des organigrammes ministériels.

- P.105: transferts sortants pour un total de 5,4 M€

Un transfert vers le ministère de la Défense pour le règlement de la contribution du MAEDI aux formations de cadres militaires (4,66 M€) assurées par la Direction de la coopération de sécurité et de défense.

Un transfert vers le ministère de la Défense au titre du paiement de six véhicules blindés pour le poste à Kaboul (0.3 M€)

Un transfert vers le ministère de la Défense au titre de la contribution du MAEDI au fonctionnement du pôle de stabilité en Afghanistan (0,3 M€).

- P. 151 : transferts entrants pour un total de 1,57 M€

Un premier transfert depuis le ministère de l'Intérieur (1.37 M€) pour assurer l'organisation des élections européennes dans les postes

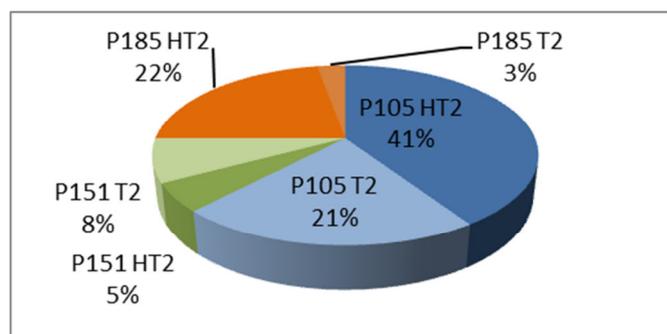
consulaires à l'étranger, suivi d'un transfert pour équiper les postes de bornes internet (0,2 M€).

- oP.185 : transfert entrant

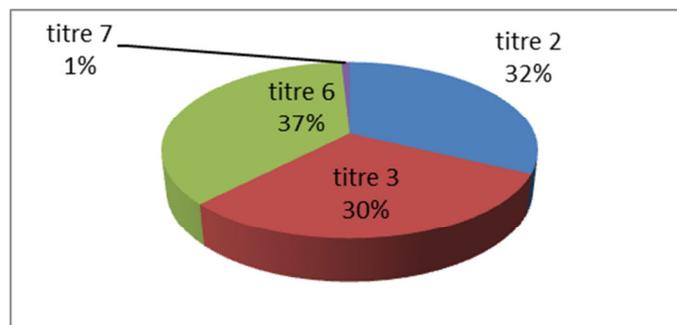
Un transfert (700.000 €) reçu du ministère de la Culture au titre de sa participation aux travaux de rénovation de l'église de l'Aquila.

II. Les grandes composantes de la dépense

Exécution par programmes et par titres



: Exécution par titres



1. Dépenses de fonctionnement

Tableau des dépenses de fonctionnement 2013-2014

	LFI 2013	Exécution 2013	LFI 2014	Exécution 2014
Dépenses à périmètre courant	885,95	876,9	880,4	848,2
Dépenses à périmètre constant	888,81	874,01	881,3	849,5 /

Source : MAEDI / Chorus retraité Cour – PAP 2014 / 2015

2. Dépenses d'intervention :

c) Catégories de dépenses :

Source : MAEDI

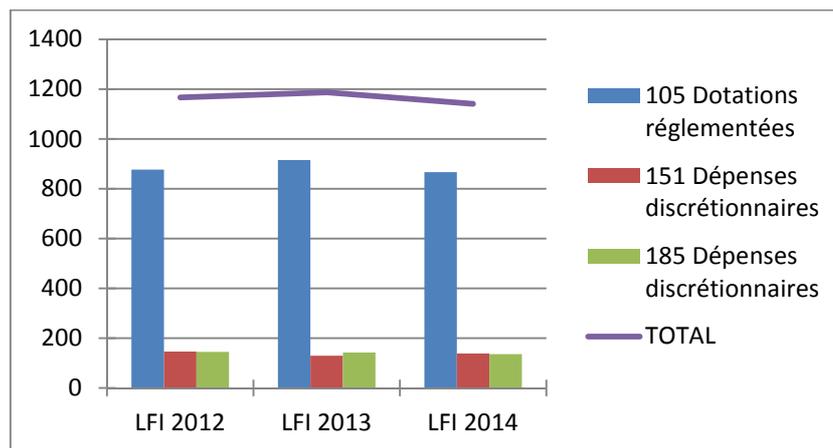
catégorie	liste	2014
		AE=CP en million d'€
dotations réglementées		
Opérations de maintien de la paix	AMISOM	27,12
	FINUL	28,00
	FISNUA	21,30
	MINUAD	29,87
	MINUL	12,40
	MINUSMA	61,69
	MINUSS	24,08
	MINUSTAH	25,90
	MONUSCO	77,66
	ONUCI	14,40
	Autres	27,12
Contributions à vocation européenne	Conseil de l'Europ	35,24
	autres	3,27
contributions en €	OTAN	33,86
	AIEA	20,52
	CPI	10,54
	OAA	10,67
	OCDE	20,45
	OSCE	16,80
	UNESCO	8,92
	Autres	47,99
contributions en devises	ONU	104,38
	OAA	10,67
	OIT	17,42
	OMC	6,53
	OMS	20,95
	Autres	37,94
total dépenses intervention		755,68

		2014	
<u>Programme 151</u>	Liste	AE	CP
Dépenses discrétionnaires	Aide à la scolarité	106,48	106,48
	Aides sociales	14,09	14,09
	Autres (rapatriements, CFE, CMS, OLES, RP etc.)	3,01	3,02
Total		123,58	123,59

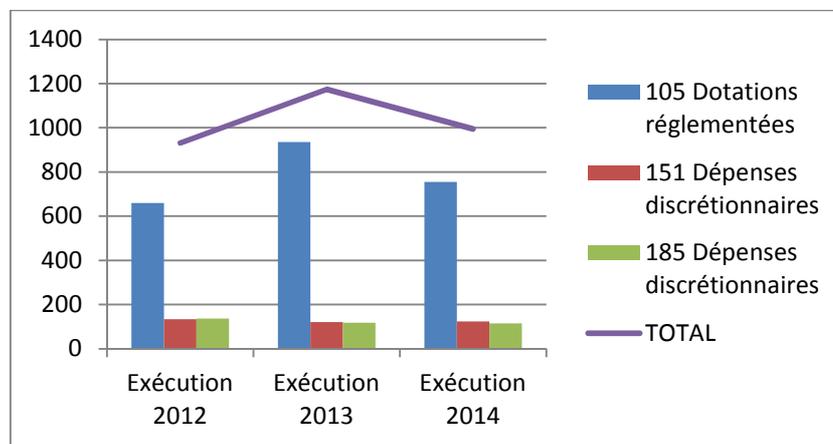
<u>Programme 185</u>	Liste	AE	CP
Dépenses discrétionnaires	Bourses	43,6	43,6
	Dotations pour opérations aux EAF	19,2	19,2
	Autres dépenses	52,6	52,4
Total		115,4	115,2

Source : MAEDI

d) Evolution des crédits et dépenses d'intervention 2012-2014

Evolution des crédits d'intervention en LFI 2012-2014

Source : CHORUS retraité Cour, en M€

Evolution des dépenses d'intervention 2012-2014

Source : CHORUS Retraité Cour, en M€.

3. Dépenses des opérateurs

Programme (...)	En M€	En % du montant total théorique des SCSP
Montant total théorique des SCSP		
<i>AEFE</i>	416,50	100%
<i>Institut français</i>	31,1 (39,49	100%
<i>Campus France</i>	en LFI) 4,06	100%
Montant total des SCSP notifié aux opérateurs		
<i>AEFE</i>	411,51	99%
<i>Institut français</i>	29,6 ¹	96%
<i>Campus France</i>	3,98	97%
Réserve constituée sur les SCSP		
<i>AEFE</i>	4,99	1%
<i>Institut français</i>	1,50	4%
<i>Campus France</i>	0,08 ²	3%
Crédits rétablis en gestion et versés aux opérateurs		

Programme (...)	En M€	En % du montant total théorique des SCSP
Crédits annulés		
<i>AEFE</i>	2	0.5%

Source MAEDI

Le montant de la subvention pour charges de service public inscrit en LFI 2014 ne tient pas compte de l'annonce de la fin de l'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'Institut, intervenue à la fin du mois d'octobre 2013 et finalisée par l'arrêté du 9 décembre 2013. Par conséquent, le montant de la subvention de l'Institut Français sur le programme 185, qui était initialement de 39 491 943 €, s'élève en réalité à 30 575 570 €.

En 2014, une partie de la réserve légale de précaution a été prise en charge par le MAEDI sur le programme 185 : à hauteur de 0,063 M€.

III. La performance de la mission

Tableau comparatif des objectifs et indicateurs 2006/2014
du programme 105 :

2006	2014
Objectif 1 : défendre et représenter la France à l'étranger	Objectif 1 : Construire l'Europe
Indicateur 1 : nombre de consultations du site internet du Département et des postes	Indicateur 11 : Présence des Français et usage du français dans l'Union européenne
Indicateur 2 : présence des Français et usage du français dans les organisations internationales et l'Union européenne	

2006	2014
Objectif 2 : construire l'Europe	
Indicateur 1 : principaux dossiers européens pour lesquels les intérêts français ont progressé au sein des instances de l'UE	
Objectif 3 : renforcer la sécurité internationale	Objectif 2 : Renforcer la sécurité internationale et la sécurité des Français
Indicateur 1 : évaluation du traitement des principales crises en fonction des objectifs poursuivis par la France	Indicateur 21 : Evaluation de la politique de coopération, de sécurité et de défense
	Indicateur 2.2 : Veiller à la sécurité des Français à l'étranger
Objectif 4 : promouvoir le multilatéralisme	Objectif 3 : Promouvoir le multilatéralisme
Indicateur 1 : évaluation des principales négociations dans les enceintes multilatérales en fonction des objectifs poursuivis par la France	Indicateur 3.1 : Optimiser l'effort français en faveur du maintien de la paix
Indicateur 2 : évaluation des principales réformes apportées au fonctionnement et à l'architecture des organisations internationales en fonction des objectifs poursuivis par la France	Indicateur 3.2 : Evaluation du poids politique de la France et des Français dans les OI
Objectif 5 : assurer un service diplomatique de qualité	Objectif 4 : Assurer un service diplomatique efficient et de qualité
Indicateur 1 : coefficient de	Indicateur 4.1 : Part des bénéficiaires de

2006	2014
gestion	l'obligation d'emploi prévue par la loi du 10 juillet 1987
Indicateur 2 : dispersion immobilière	Indicateur 4.2 : Efficience de la fonction support
	Indicateur 4.3 : Efficience de la gestion immobilière
	Indicateur 4.4 : Respect des coûts et délais des grands projets d'investissement
	Indicateur 4.5 : Efficience de la fonction achat