



Mission **Action extérieure de l'État**

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

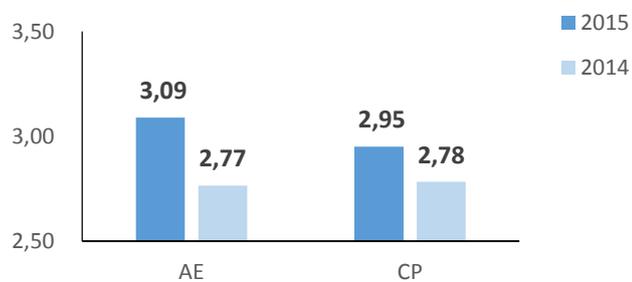
2015

Action extérieure de l'État

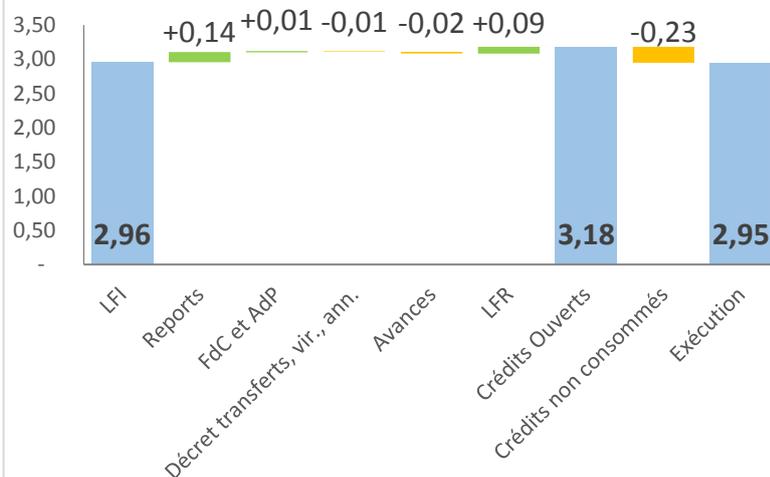
Programmes de la mission :	105 – Action de la France en Europe et dans le monde
	185 – Diplomatie culturelle et d'influence
	151 – Français à l'étranger et affaires consulaires
	341 – Conférence « Paris Climat 2015 »

Montants en exécution hors Programme d'investissements d'avenir (en Md€) :

1 % du budget général hors R & D

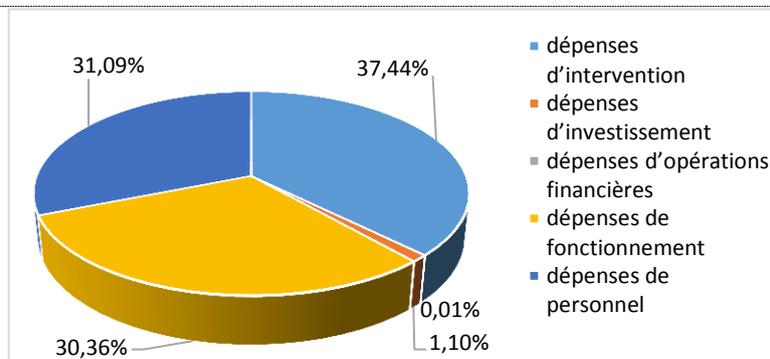


Passage de la LFI à l'exécution budgétaire (en Md€ de CP) :



Les dépenses de la mission par nature

(en % des CP) :

**Dépenses fiscales et budgétaires**

(en Md€) :

4,00
2,00
0,00

2,95

0,00

■ Dépenses Budgétaires en CP

■ Dépenses fiscales

Nombre de dépenses fiscales :
0

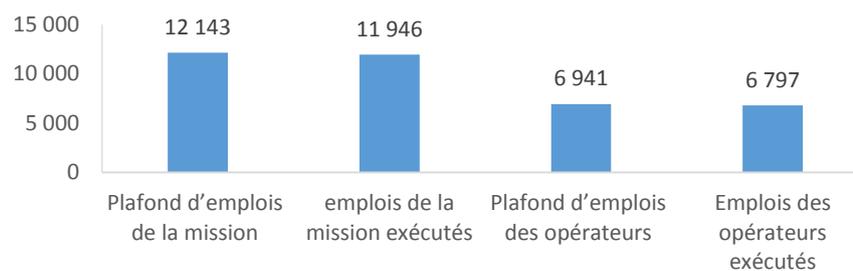
Principaux opérateurs :

Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE)

Atout France

Campus France

Institut Français

Plafonds d'emploi et exécution en ETPT pour l'État et ses opérateurs :

Synthèse

Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits

Une sous-exécution des crédits liée à des facteurs externes

Le périmètre de la mission a évolué en 2015, essentiellement par la création temporaire d'un programme dédié à l'organisation de la COP21, ainsi que par le transfert de la compétence de développement du tourisme au ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI). La dotation de la mission en LFI connaît une hausse de 0,3 %, mais connaît une légère baisse à périmètre constant (-1,2 %).

Les dotations des programmes 105 et 151 sont notamment en baisse du fait d'une diminution des crédits des contributions internationales et opérations de maintien de la paix (CIOMP) et de l'absence d'élections à organiser dans les postes en 2015, alors que la dotation pour le programme 185 est en hausse en raison de l'intégration de la subvention pour charges de service public (SCSP) versée à l'agence de développement touristique *Atout France*. Le programme 341 a quant à lui été doté de la majeure partie des crédits alloués à la COP21 en AE, mais seulement une part des CP, les factures étant exigibles *a posteriori* et versées courant 2016.

Face à la dégradation du taux de change, les crédits du titre 2 et des CIOMP ont dû faire l'objet d'ouvertures supplémentaires en fin d'exercice. L'exécution de la mission est quasiment équivalente aux crédits prévus par la LFI, ce qui cache une situation plus nuancée que révèle l'exécution des crédits hors titre 2 par rapport aux crédits disponibles (90,6 % en AE et 89,9 % en CP), essentiellement liée au report de paiement des OMP du programme 105 et aux contraintes particulières de la gestion du programme 341.

Un pilotage de la gestion toujours contraint

De manière générale, la mission est marquée par la relative rigidité des grands postes budgétaires (CIOMP, SCSP, masse salariale) qui tend à reconduire de façon quasi-automatique les hypothèses de budgétisation. Face au caractère difficilement pilotable de ces dépenses, l'évolution défavorable des prix et surtout du taux de change (qui a un impact sur les CIOMP, les salaires des recrutés locaux, les loyers à l'étranger, les dépenses de fonctionnement des postes et les bourses scolaires) a eu pour conséquence de rendre la programmation initiale insuffisante. Le pilotage de la mission a également été contraint par les modifications du contexte

géopolitique, notamment l'aggravation du risque sécuritaire qui a exigé la poursuite des investissements de sécurisation des emprises françaises à l'étranger.

Dans le cadre de l'organisation de la COP21, le pilotage spécifique du programme 341 a par ailleurs été fortement contraint par un calendrier et des conditions d'organisation strictes, tandis que des dépenses imprévues au moment de la programmation ont causé des surcoûts et nécessité d'importants redéploiements.

La mission a enfin été marquée par de conséquents mouvements budgétaires qui ont considérablement modifié les équilibres fixés en LFI. Les conférences de fin de gestion ont visé à faire respecter la norme de dépenses de l'Etat. La différence entre les ressources de la mission et les cibles fixées a été bloquée pour annulation ou pour reports, ce qui a, selon le MAEDI, fortement compliqué la fin de gestion.

Appréciation d'ensemble

Régularité

La régularité n'appelle pas d'observation particulière. Hors effet – significatif – lié à la sous-budgétisation découlant de l'évolution des taux de change, les grands engagements juridiques semblent avoir été tenus dans les montants prévus, mais les cibles d'exécution, fixées en fin de gestion, n'ont été atteintes que par le biais de reports et blocages de crédits. Le déploiement du contrôle interne budgétaire (CIB) devra permettre des avancées concrètes en termes d'amélioration du pilotage budgétaire.

Soutenabilité budgétaire

La programmation a donné lieu à un avis favorable du CBCM à l'exception du programme 105 qui paraissait insoutenable dès le début de l'exercice.

Le budget de la mission demeure fragile, sa soutenabilité étant menacée par le poids des CIOMP, la dégradation 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. Ce risque s'est matérialisé en 2015, avec l'impact des taux de change qui a nécessité des ouvertures de crédits en fin de gestion, tandis que les dépenses concernées ont à nouveau fait l'objet d'importants reports. En l'absence d'un mécanisme adapté de protection contre le risque de change, le ministère demeure exposé à des aléas qui fragilisent la gestion budgétaire.

La Cour rappelle les recommandations qu'elle a formulées à l'occasion de contrôles récents, s'agissant notamment des deux déterminants principaux de la soutenabilité de la mission que sont la masse salariale et les interventions du programme 105. Concernant ces dernières, des solutions de maîtrise de la dépense devront être trouvées puisque le report de la majeure partie des dépenses relatives au CIOMP ne devrait plus être possible à partir de 2016, du fait de l'achat à terme de devises qui seront nécessairement versées en cours d'exercice.

Performance

La performance n'est pas un outil suffisamment utilisé par le ministère pour allouer leurs budgets aux postes ou piloter les grandes dépenses, même si, selon le MAEDI, 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. 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. Le CIB devra permettre de renforcer encore davantage le dispositif de suivi de la performance.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2014

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

Malgré les difficultés rencontrées par le MAEDI et les premiers efforts de celui-ci dans le cadre de sa programmation immobilière, la Cour constate l'absence de 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. La recommandation est renouvelée pour 2015.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2015

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.

Recommandation n°2 : Dans le cadre d'un réaménagement de l'architecture budgétaire de la mission Action extérieure de l'État, créer un programme consacré aux crédits du titre 2 de l'ensemble du ministère.

Recommandation n°3 : Dans le cadre d'un réaménagement de l'architecture budgétaire de la mission Action extérieure de l'État, créer un programme consacré aux contributions internationales obligatoires et volontaires.

Sommaire

Introduction	9
1 Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits	11
1.1 L'exécution des crédits de la mission en 2015	11
1.2 La programmation des crédits	13
1.3 La gestion infra-annuelle des crédits	17
2 Les grandes composantes de la dépense	21
2.1 La masse salariale et la gestion des emplois	21
2.2 Les autres dépenses de fonctionnement	23
2.3 Les dépenses d'intervention	25
2.4 Les dépenses d'investissement	27
2.5 Le financement des opérateurs	28
2.6 Les dépenses fiscales.....	29
3 Régularité, soutenabilité et performance	30
3.1 La régularité de l'exécution budgétaire	30
3.2 La soutenabilité budgétaire	30
3.3 La démarche de performance	32
4 Les recommandations de la Cour	34
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014.....	34
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015.....	35

Introduction

1. Objet et champ de la mission

En 2015, 42 programmes budgétaires, relevant de 22 missions différentes, concourent à l'action extérieure de l'État, hors aide publique au développement, pour un total de 6,82 Md€ de CP en LFI. Le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) 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 liés aux services publics rendus aux Français de l'étranger, ainsi que les bourses scolaires attribuées pour l'enseignement français.

À ces programmes s'ajoute, en 2015, le programme 341 *Conférence « Paris Climat 2015 »*, créé provisoirement afin de financer l'organisation par la France de la COP21. Le MAEDI s'est également vu confier de nouvelles compétences qui modifient le périmètre de la mission. Après le commerce extérieur en 2014, les actions en faveur du tourisme sont désormais financées par le programme 185, alors que le ministère assume depuis fin 2015, par l'intermédiaire du programme 105, la responsabilité de la Cellule interministérielle d'aide aux victimes.

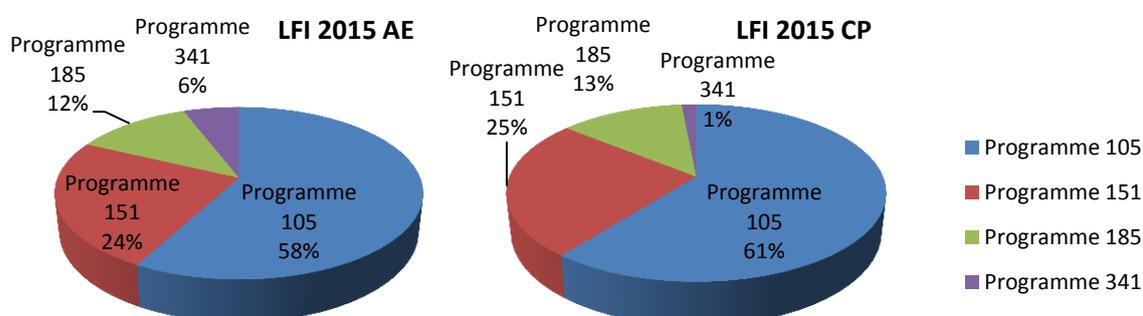
Le budget global de la mission représente, en 2015, 3,09 Md€ en AE et 2,96 Md€ en CP en LFI, soit 43 % des crédits de la politique transverse (contre 41 % en 2014).

2. Les masses budgétaires et les ressources extrabudgétaires

Le budget de la mission, à périmètre constant, est en légère baisse (-1,2 %) par rapport au budget 2014. À périmètre courant, en incluant le nouveau programme 341, le budget de la mission augmente de 0,3 %. Sa part dans le budget de l'État représente moins de 0,72 %.

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

Programmes	LFI AE	LFI CP
105	1 786,82	1 791,79
185	747,92	747,92
151	374,27	374,27
341	179,12	43,52
Total	3 088,13	2 957,49



Source : Chorus, présentation Cour.

La masse salariale représente 30,6 % des crédits de la mission en CP et les crédits d'intervention 37,2 % (53,6 % hors titre 2). Le total des ressources extrabudgétaires (fonds de concours et attribution de produits) s'est élevé à 14,17 M€ en AE=CP. La mission a également bénéficié de reports de crédits de 2014, d'un montant de 150,4 M€ en AE et de 143,3 M€ en CP.

3. Enjeux et perspectives

Contrairement à l'exécution 2014 qui n'avait pas posé de problème particulier, l'évolution défavorable du taux de change a sérieusement contraint l'exécution 2015. Les dépenses de la mission restent fortement sensibles à cet aléa ainsi qu'aux évolutions des prix : 65 % des crédits du programme 105, 80 % des crédits du programme 151 et 17 % des crédits du programme 185 (hors titre 2). Le change joue à deux niveaux, en termes de perte au change entraînant une augmentation d'enveloppes budgétaires, ou en perte de pouvoir d'achat dans le cadre d'enveloppes plafonnées en euros. En l'état actuel de la couverture du risque de change, les dépenses de postes importants et dynamiques (CIOMP, masse salariale, loyers à l'étranger, bourses) augmentent mécaniquement du fait de la variation du taux de change. En conséquence, les crédits du titre 2 et des contributions internationales ont dû faire l'objet d'ouvertures supplémentaires en fin d'année.

1 Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits

1.1 L'exécution des crédits de la mission en 2015

Tableau n° 2 : Exécution 2015 en AE et CP

Autorisations d'engagement (AE) en M€	P. 105	P. 185	P. 151	P. 341	Mission
LFI	1 786,82	747,92	374,27	179,12	3 088,13
Crédits disponibles*	2 052,14	735,90	347,16	182,90	3 318,09
Crédits consommés	1 836,58	730,76	344,99	175,80	3 088,14

Crédits de paiement (CP) en M€	P. 105	P. 185	P. 151	P. 341	Mission
LFI	1 791,79	747,92	374,27	43,52	2 957,49
Crédits disponibles*	2 050,71	736,07	346,77	47,44	3 180,99
Crédits consommés	1 846,95	730,36	344,23	27,90	2 949,45

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

Source : Chorus, présentation Cour.

1.1.1 Une hausse relative des dotations à périmètre courant

En LFI 2015, les crédits de la mission hors titre 2 (2,054 Md€) augmentent de 0,54 % en CP par rapport à 2014. Hors programme 341, ces crédits diminuent de 1,58 %.

Les dotations des programmes 105 et 151 (hors titre 2) sont en baisse de 4,2 % et 0,71 % en CP par rapport à la LFI 2014. Cette baisse s'explique principalement, pour le programme 105, par la diminution des crédits des CIOMP (-6,3 %)¹, ainsi que par la suppression de la dotation ouverte en 2014 au titre de la tenue du sommet de la Francophonie à

¹ Liée à plusieurs facteurs notamment : anticipation de la révision du barème des contributions des Nations Unies en décembre 2015 ; report des derniers appels de contributions OMP de l'année ; économies (retrait de l'ONUDI, économie sur la contribution OTAN suite à la fin du programme de construction du nouveau siège).

Dakar (3 M€). L'absence d'élections à organiser dans les postes a par ailleurs permis de réaliser, sur le programme 151, une économie de 6 M€ par rapport à la LFI 2014.

En revanche, la dotation pour le programme 185 (hors titre 2) est en hausse de 3 %. L'élargissement des compétences du MAEDI a conduit à intégrer la SCSP versée à l'agence de développement touristique *Atout France*, transférée depuis le programme 134.

Le programme 341 a quant à lui été doté en LFI 2015 de 179,1 M€ en AE et de 43,5 M€ en CP, soit la majeure partie des crédits alloués à la COP21 en AE, mais seulement une part des CP (les factures étant exigibles *a posteriori*, la consommation se fera essentiellement en 2016).

1.1.2 Une sous-exécution de la mission hors titre 2 en 2015

L'exécution budgétaire 2015 montre une consommation quasi-équivalente aux crédits prévus par la LFI. Pour l'ensemble de la mission, le volume des crédits consommés représente 100 % des crédits en LFI en AE et 99,7 % en CP. Le tableau de synthèse des crédits initiaux, des mouvements de crédits et des crédits consommés se trouve en annexe 1.

Le montant des crédits hors titre 2 consommés s'élève à 2,171 Md€ en AE et 2,032 Md€ en CP, soit un taux de consommation par rapport aux crédits disponibles de 90,6 % en AE et de 89,9 % en CP, inférieurs à ceux de 2014 (92,2 % et 92,9 %). Les taux d'exécution par programme hors titre 2 sont élevés à deux exceptions concernant les programmes 105 et 341.

Le programme 105 connaît une exécution de 85,1 % en AE et de 86,0 % en CP, qui s'explique en majeure partie par le report du paiement du second semestre des OMP (190 M€).

Le programme 341 connaît une consommation en AE proche des crédits disponibles (96,2 %) qui a nécessité le dégel de la réserve en fin d'année. Le reliquat s'explique, d'une part, par la transmission tardive des devis de certains prestataires et, d'autre part, par le rattachement tardif de recettes issues des fonds de concours et attributions de produits. En CP, la consommation est nettement inférieure aux crédits disponibles (58,9 %), les prestataires ayant demandé très peu d'acomptes sur l'année 2015. Ce reliquat, nécessaire pour couvrir les engagements pris en 2015, sera demandé en report sur 2016.

S'agissant du programme 151, on peut noter une légère surestimation des crédits dédiés à la représentation des Français de l'étranger (fonctionnement de l'AFE et indemnités des conseillers consulaires) résultant d'économies sur les frais de fonctionnement et de la

première année pleine d'application de la réforme correspondante mise en place en 2014.

1.1.3 Une hausse des crédits consommés entre 2014 et 2015

Entre 2014 et 2015, le montant des crédits consommés a augmenté de 5,30 % en AE et 5,00 % en CP pour les trois programmes 105, 185 et 151.

L'augmentation de l'exécution de 8 % pour le programme 105 s'explique principalement par le report de crédits pour les CIOMP de 2014 (117,4 M€). Les dépenses du réseau diplomatique sont également en hausse (+18 M€), du fait d'une dotation complémentaire pour le renforcement de la sécurité (10 M€), de l'augmentation des crédits dédiés au fonctionnement des postes (4 M€), et d'une forte augmentation des dépenses des loyers à l'étranger.

Pour le programme 151, le montant de la subvention versée à l'AEFE au titre des bourses était plus élevé en 2014 (106,5 M€ contre 89,5 M€ en 2015) et 3,76 M€ avaient été consacrés aux élections. Si l'on isole ces deux éléments, la consommation 2015 est proche de celle de 2014 qui s'établissait à 119,47 M€ en CP.

La consommation globale du programme 185 est en hausse de 6,5 %. Le titre 3 a connu une hausse de 24 M€ par rapport à 2014, qui s'explique notamment par la prise en charge de la SCSP de l'opérateur *Atout France* (30,4 M€). Toutefois, à périmètre constant, les dépenses de fonctionnement ont enregistré une baisse d'environ 7 M€.

1.2 La programmation des crédits

1.2.1 Les hypothèses de budgétisation

1.2.1.1 Les changements de périmètre de la mission

Outre l'organisation de la COP21 qui modifie le périmètre de la mission en 2015 et 2016, les crédits des activités liées à la promotion du tourisme, dont notamment la SCSP à l'agence de développement touristique *Atout France*, ont été transférés au programme 185. Le programme 105 supporte, depuis fin 2015, les crédits de fonctionnement de la nouvelle Cellule interministérielle d'aide aux victimes ainsi que les coûts liés à l'extension du périmètre d'audit du service de la sécurité diplomatique à la sécurisation du réseau culturel et scolaire à l'étranger (sans incidence budgétaire sur 2015).

1.2.1.2 Hypothèses initiales et qualité de la budgétisation

Une programmation marquée par la rigidité des dépenses

La rigidité des dépenses (CIOMP, SCSP et masse salariale) reconduit de façon quasi-automatique les hypothèses de budgétisation². Les programmes de la mission se caractérisent notamment par une proportion importante de dépenses contraintes correspondant à des engagements internationaux, juridiques ou politiques.

Le programme 105 comprend une majorité de crédits de rémunération (33 % des dotations du programme) et d'intervention (CIOMP, 42 % du programme ; 66 % des crédits hors titre 2). 75 à 80 % des crédits du programme 151 (hors titre 2) sont destinés aux bourses scolaires et intégralement versés à l'*AEFE*. Le programme 185 supporte à la fois les versements contractuels aux opérateurs et les délégations aux postes. La baisse du budget des opérateurs a toutefois été de l'ordre de 3,8 % entre 2014 et 2015.

Une exécution marquée par la dégradation du taux de change

Face au caractère difficilement pilotable de ces dépenses, l'évolution défavorable du taux de change en 2015 a eu pour conséquence de rendre la programmation insuffisante³. Cette problématique avait été identifiée dès le début de l'exercice comme un risque majeur, principalement pour le programme 105 dont 65 % des crédits sont soumis au risque de change. Cette sous-évaluation a d'ailleurs conduit le CBCM à émettre un avis défavorable au programme.

² La notion de rigidité des dépenses doit être relativisée, ces dépenses n'étant pas toutes obligatoires, *stricto sensu*, au sens budgétaire. Certaines ne sont que contraintes politiquement, et pourraient être revues à la baisse par exemple dans le cadre de renégociations des contributions de la France.

³ Elle avait été fixée sur la base d'un taux de budgétisation à 1,36 \$/€ alors que le taux d'exécution a oscillé entre 1,12 \$/€ et 1,05 \$/€ en 2015.

Le besoin de crédits supplémentaires, notamment pour les CIOMP, n'a pu être compensé, ni par des redéploiements, ni par l'utilisation du mécanisme d'achat à terme de devises *via* l'Agence France Trésor (AFT)⁴. Il a dû être couvert par une ouverture en LFR de 95 M€ avec une perte au change conséquente (101,7 M€).

Face à ces difficultés, la Cour a déjà recommandé la mise en place, après une analyse économique rétrospective et prospective, d'un mécanisme efficace de couverture du risque de change⁵. À cet effet, le MAEDI contribue aux travaux de la mission conjointe de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires étrangères sur l'analyse des mécanismes de couverture, et le ministre présentera en juin 2016 un rapport au Parlement conformément à la demande que celui-ci a formulée dans le cadre de l'article 129 de la LFI 2016.

Les mesures prises pour l'achat à terme de devises en juillet 2015⁶ devraient en revanche avoir un effet positif sur la gestion 2016 (sécurisation du paiement de 80 % des contributions) mais devrait impliquer l'impossibilité de reporter les dépenses concernées, les devises étant versées dans le courant de l'exercice.

La dégradation du taux de change a également eu un impact sur l'exécution d'autres postes budgétaires du programme 105 comme les dépenses de fonctionnement des postes (-6 M€) ou les dépenses d'immobilier à l'étranger (-2,6 M€)⁷. Les rémunérations des personnels à l'étranger ont été couvertes par des ouvertures en fin de gestion.

⁴ Le MAEDI estime que le dispositif d'achat à terme *via* l'AFT s'est révélé inopérant car le taux de change était moins favorable que le taux de budgétisation. La direction du budget estime quant à elle qu'aucun texte ne prévoit que le taux de change mentionné de manière indicative dans les documents budgétaires ne constitue un taux-plancher pour recourir à une couverture. Les dispositions applicables lui semblent juridiquement larges et ne pas emporter une impossibilité juridique de se couvrir, au moins partiellement, dans les circonstances de la gestion 2015.

⁵ *Les contributions internationales de la France 2007-2014*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, octobre 2015. La question de la couverture du risque de change fait également l'objet d'une observation au titre de la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Aide publique au développement*.

⁶ 600 M\$ à un taux égal ou supérieur au taux de budgétisation de 1,10 \$/€ *via* l'AFT. Le MAEDI a également pu recourir au mécanisme d'achat à terme avec l'AFT en janvier 2016, sur une part des crédits ouverts puis reportés par la LFR du 29 décembre 2015.

⁷ Le ministère indique que la perte au change ne peut être évaluée sur l'ensemble de la mission, mais seulement sur certaines enveloppes particulièrement suivies pour leur impact en gestion comme le fonctionnement des ambassades, les loyers privés, les CIOMP ou encore les bourses.

Sur le programme 151, les dépenses d'aide à la scolarité ou encore d'aide sociale sont sensibles à l'effet change-prix (perte au change sur les bourses estimée à 2,7 M€)⁸. S'agissant du programme 185, la plus grande partie de l'enveloppe étant consacrée aux opérateurs dont la SCSP est payée en euros, la question du risque de change est reportée sur leur gestion. Seul le programme 341 n'a pas été concerné, la France ayant obtenu que le paiement de sa contribution à la convention-cadre des Nations-Unies soit effectué en euros.

Une gestion concernée par les aléas sécuritaires et géopolitiques

Plusieurs autres aléas ont marqué l'exécution 2015 et impacté les dépenses de la mission de façon significative. L'évolution du contexte sécuritaire a nécessité un accroissement des moyens dédiés au renforcement de la protection des emprises à l'étranger (ouverture de crédits de 10 M€). Le contexte géopolitique a eu un impact plus général sur l'exécution des dépenses des postes, les crédits d'état-major et les crédits de protocole. En 2015, ces aléas se sont notamment matérialisés par une forte mobilisation du Centre de crise et de soutien face à la multiplication des crises, ou encore dans l'organisation non prévue d'un sommet France-Océanie en décembre 2015 (0,8 M€). Ces aléas ont toutefois été absorbés grâce à des économies en gestion.

Les crédits du programme 105 sont également tributaires des contraintes externes relatives au mode de budgétisation des Nations-Unies (dont le barème a évolué à la fin 2015) et au rythme de réception des appels. Ils sont, en outre, soumis aux arbitrages budgétaires liés à la réduction du déficit public, qui en définissant une cible de dépenses annuelle, entraînent des reports de charge importants (117 M€ sur la gestion 2015, 190 M€ sur la gestion 2016).

Le cas particulier de la COP21

Le pilotage du programme 341 a été contraint par un calendrier spécifique (organisation de la COP21 en fin d'année), par des conditions d'organisation strictes fixées par l'accord de siège entre la France et les Nations-Unies, et par des dépenses ne pouvant être anticipées lors de la programmation, effectuée très en amont de la tenue de la conférence.

Des surcoûts sont apparus principalement en ce qui concerne l'aménagement du site, son fonctionnement et les conditions de sécurité. *In fine*, l'exécution a nécessité le dégel de la réserve en AE, d'importants redéploiements et des économies rendues possibles par le mécénat et les

⁸ La plus grande partie de l'effet-change négatif de la campagne 2015/2016 se répercutera cependant sur l'année 2016, la perte au change étant évaluée à 5,7M€.

contributions en nature des partenaires officiels. La question des ressources extrabudgétaires a toutefois constitué un facteur d'incertitude, tant par le montant des recettes attendues que par la date de mise à disposition des fonds (retards dans la signature des conventions, versements tardifs sur les fonds de concours...).

1.2.2 L'articulation AE=CP

Les crédits de la mission sont votés en AE=CP. Toutefois, concernant le programme 341, la couverture en CP des engagements 2015 a été répartie sur les exercices 2015 et 2016, l'essentiel des paiements devant être réalisés en 2016, postérieurement à la tenue de la conférence. En outre, concernant le programme 105, le loyer du bâtiment des archives du ministère situé à la Courneuve fait l'objet d'une ouverture annuelle de CP, alors que la totalité des AE a été engagée l'année de la signature de la convention de partenariat public-privé en 2008.

1.3 La gestion infra-annuelle des crédits

1.3.1 Un respect relatif des taux de mise en réserve

La LFI 2015 prévoit une mise en réserve de 0,5 % des crédits du titre 2 et de 8 % pour les autres crédits. Le taux global de mise en réserve pour la mission (hors titre 2) s'élève à 6,8 % en AE et 6,7 % en CP. Une mise en réserve de 0,5 % a été appliquée aux crédits du titre 2.

La mise en réserve 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 341⁹ ont fait l'objet d'une mise en réserve à hauteur de 8 %, avec, pour le premier, une ventilation interne visant à préserver certaines lignes de dépenses jugées prioritaires. Les dépenses liées aux contributions internationales ont également été préservées (la mise en réserve sur les CIOMP a porté en totalité sur les OMP)¹⁰. Les crédits du programme 185, hors titre 2, ont été mis en réserve à hauteur de 3,9 % du fait de taux minorés appliqués aux SCSP¹¹.

⁹ En début d'exercice, une mise en réserve supplémentaire de 8 % pour aléas de gestion a été décidée pour le programme 341 qui a, par la suite, été utilisée.

¹⁰ Le ministère estime que l'application d'une réserve légale sur les dépenses obligatoires relevant d'engagements juridiques ou internationaux est contraire à la sincérité budgétaire, lui étant par ailleurs impossible de reporter le montant de la réserve sur d'autres lignes du programme en raison de l'importance de ces dépenses.

¹¹ Un taux minoré de 0,5 % est appliqué à la part de la SCSP correspondant aux charges de personnel et un taux normal de 8 % sur le reste de la SCSP. Compte tenu de la mise en place récente de l'*Institut français*, la subvention a été préservée d'une partie de la réserve à hauteur de 0,1 M€, prise en charge sur les crédits d'intervention.

La mise en réserve initiale pour l'ensemble de la mission, tous titres confondus, s'élève à 152,1 M€ en AE et 141,6 M€ en CP. Elle a été restituée pour le programme 105¹² et le programme 341, mais ne l'a pas été pour le programme 151 (dont 3M€ de crédits supplémentaires ont été surgelés en cours de gestion) et seulement partiellement (moins de 7 %) pour le programme 185¹³.

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

1.3.2.1 Des reports toujours importants et des fonds de concours et attributions de produits en augmentation

En complément de la LFI, la mission a bénéficié des reports de crédits de 2014 sur 2015 d'un montant de 150,4 M€ en AE et de 143,3 M€ en CP, en grande majorité pour le programme 105 (en raison du report des crédits des OMP, à hauteur de 117,4 M€).

Par ailleurs, le total des ressources extrabudgétaires (fonds de concours et attributions de produits) s'est élevé à 14,17 M€ en AE=CP. Le programme 105 en est le principal bénéficiaire (7 M€). En 2014, ces ressources s'étaient élevées à 9,98 M€ et 7,8 M€ en 2013. Cette augmentation est principalement due aux contributions des partenaires privés versées pour le financement de la COP21 (3,6 M€)¹⁴.

1.3.2.2 Les mouvements budgétaires ont considérablement modifié les équilibres fixés en LFI

Le détail des mouvements budgétaire est présenté en annexe 2. En 2014, pour la première fois depuis cinq exercices, aucun décret d'avance n'était intervenu pour compléter les crédits du titre 2. Afin de couvrir le coût du change-prix en 2015, ces crédits ont à nouveau fait l'objet d'ouvertures en fin d'année, pour un montant total de 18,8 M€, bénéficiant principalement aux programmes 105 et 151 (9,3 et 9,2 M€).

Les crédits hors titre 2 ont fait l'objet d'ouvertures (104 M€ en AE et 105 M€ en CP) et d'annulations (61,8 M€ en AE et 62,2 M€ en CP)

¹² Le montant sera demandé en report pour le paiement, début 2016, des appels du deuxième semestre 2015-2016 des OMP.

¹³ Un report de 3 M€ correspond à une partie du versement à *Campus France* et fait partie des arbitrages de fin de gestion. Le solde a permis de couvrir une part des dépenses imprévues au programme relatives à l'exposition internationale d'Astana (0,3 M€) et à la campagne de communication *Creative France* (0,8 M€).

¹⁴ L'objectif fixé était de couvrir 20 % du coût global de la COP21 par la voie du mécénat. La plupart des contributions des partenaires l'ont toutefois été en nature, avec un effet d'éviction sur les dépenses publiques (contributions estimées à 20 M€).

dans le cadre des trois décrets d'avance, du décret d'annulation du 9 juin et de la LFR du 29 décembre 2015. Les ouvertures ont concerné uniquement le programme 105 (10 M€ au titre de la sécurisation des emprises ; 95 M€ pour le paiement des OMP). Les annulations ont été supportées par les programmes 151 (-39 M€)¹⁵ et 185 (-23 M€).

Les transferts de crédits (solde de 4,25 M€ en AE et de 4,39 M€ en CP) ont majoritairement concerné le programme 105. Une opération de fongibilité asymétrique a eu lieu en 2015 pour un montant de 3,5 M€, afin de permettre le remboursement des agents relevant de la direction générale des entreprises et mis à disposition de l'opérateur *Atout France*.

1.3.2.3 Des opérations de fin de gestion ayant contraint l'exécution

Le ministère ne fait état d'aucune dépense inhabituelle effectuée en fin d'exercice. Des redéploiements ont été effectués sur le programme 105 en fin de gestion afin d'assurer la couverture de dépenses imprévues¹⁶. Les cibles fixées en fin de gestion sont les suivantes :

Cibles d'exécution 2015 (M€) ¹⁷	AE	CP
Programme 105	1 227,8	1 238,5
Programme 151	118,7	118,1
Programme 185	655,0	655,2
Programme 341	179,7	40,7

Source : MAEDI.

Pour atteindre ces cibles, plusieurs actions ont été mises en œuvre, notamment des reports sur 2016, telles que le paiement d'une partie du dernier appel de fond de l'opérateur *Campus France* (programme 185) et des OMP pour le deuxième semestre 2015 (programme 105). La différence entre les ressources de la mission et les cibles fixées a été en outre bloquée pour annulation ou pour reports.

Alors que la direction du budget précise que le respect des objectifs de finances publiques a exigé un pilotage fin des dépenses auquel il appartenait au MAEDI de concourir, celui-ci indique que la fixation de ces cibles a compliqué la fin de gestion.

¹⁵ 26 M€ ont porté sur l'enveloppe des bourses et été compensés par un prélèvement sur l'engagement hors bilan de l'AEFE, suite à un changement de méthode comptable impliquant la restitution des avances et le respect de l'annualité budgétaire.

¹⁶ Organisation du sommet France-Océanie, achat d'équipement informatique dans le cadre du plan stratégique MAEDI 21.

¹⁷ Hors reports et hors titre 2.

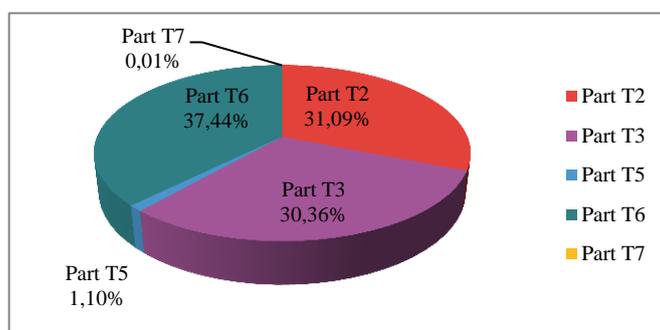
D'une part, les conférences de fin de gestion s'étant tenues en septembre 2015, les ressources qui ont servi de référence pour l'établissement des cibles n'étaient pas encore toutes certaines (transferts depuis et vers d'autres ministères, rattachement de fonds de concours et attributions de produits).

D'autre part, les reports, évalués au même moment, ont été utilisés pour la négociation des cibles, puis bloqués en novembre, alors qu'il était difficile d'en estimer un montant précis quatre mois avant la fin de gestion.

2 Les grandes composantes de la dépense

Chaque titre, *Dépenses de personnel*, *Dépenses de fonctionnement* et *Dépenses d'intervention*, représente un tiers environ du budget de la mission. Comme rappelé précédemment, ce budget comporte un volet de dépenses rigides, reproductibles quasi-automatiquement, qui expliquent les difficultés de pilotage et des marges de manœuvre contraintes.

Graphique n° 2 : Exécution de la mission par titre en CP en 2015

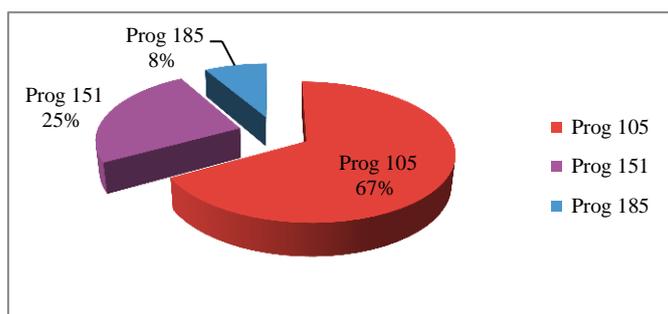


Source : MAEDI, Chorus présentation Cour.

2.1 La masse salariale et la gestion des emplois

En exécution, le total des dépenses du titre 2 s'élève à 917,03 M€, dont 612,97 M€ sur le programme 105, 227,55 M€ sur le programme 151, 76,51 M€ sur le programme 185.

Graphique n° 3 : Exécution du titre 2 par programme (AE=CP)



Source : MAEDI, Chorus présentation Cour.

La Cour note une nouvelle fois que les éléments de réponse sur le titre 2 sont envoyés dans un document unique pour les deux missions du

MAEDI (*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. Elle recommande de regrouper dans un programme unique l'ensemble de la masse salariale du ministère, permettant ainsi une meilleure flexibilité en gestion et une visibilité améliorée sur le plan budgétaire (cf. 4.2 *Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015*).

2.1.1 Une sur-exécution de la masse salariale

Avec un taux d'exécution de 101,5 % des crédits ouverts en LFI 2015, l'exécution de la masse salariale a connu une surconsommation, principalement due à l'effet change-prix rendant nécessaire l'ouverture de crédits en fin d'année. Plusieurs mouvements de crédits sont intervenus en cours de gestion pour un montant total de 17,09 M€ (cf. *supra*).

La consommation, supérieure à celle de 2014 (888 M€), s'élève à 917,03 M€ pour une dotation de 903,40 M€ hors CAS *Pensions*¹⁸. Le titre 2 comprend des contributions au CAS *Pensions* de 165,91 M€ en exécution pour une dotation initiale de 169,40 M€.

2.1.2 Une mise en œuvre respectée du schéma d'emplois

Le plafond d'emplois s'établit à 12 143 ETPT en 2015 contre 12 343 en 2014, soit une baisse de 200 ETPT. Selon le MAEDI, cette évolution résulte :

- de la diminution de 157 ETPT au titre du schéma d'emplois et d'une correction technique du plafond de -50 ETPT ;

- des mesures de périmètre à hauteur de -2 EPTP correspondant aux emplois transférés au lycée franco-australien de Canberra, ainsi qu'au rattachement de la Délégation interministérielle à la Méditerranée au MAEDI (+4 en 2015),

- d'un transfert en gestion de 5 ETPT.

L'exécution, avec 11 946 ETPT, montre une diminution de 160 ETPT, qui, bien qu'inférieure au nombre d'ETPT supprimés dans le

¹⁸ L'écart des dépenses hors CAS par rapport à 2014 s'explique principalement par : l'impact change-prix des indemnités de résidence à l'étranger (+29,1 M€) ; l'impact change des rémunérations des personnels de droit local (+5,57 M€) ; la mise en œuvre du schéma d'emplois ; la mise en œuvre de mesures de maîtrise de la masse salariale décidées en 2013, en particulier l'évolution du tableau des vocations ; l'application de l'indemnité dégressive, qui abroge l'indemnité exceptionnelle (-1 M€).

plafond d'emploi, laisse une exécution largement en-deçà du seuil fixé en 2015.

En gestion 2015, toutes catégories d'emplois confondues, la mise en œuvre du schéma d'emploi a été respectée. Le schéma d'emplois 2015 fixait à 220 ETP le nombre de suppressions nettes d'emplois. La comparaison des consommations de décembre 2014 et de décembre 2015 témoigne d'une réduction de 206,41 ETP, transferts inclus, tandis que les effectifs du ministère ont été augmentés à hauteur de 15 ETP hors schéma d'emplois. Au global, le MAEDI estime que l'exécution de la programmation des effectifs de 2015 est parvenue à atteindre les exigences de rationalisation, mais les économies en masse salariale, qui résultent de la mise en œuvre du schéma d'emplois, ne sont pas clairement identifiées¹⁹.

L'effort de réduction a porté essentiellement sur la catégorie G5 du réseau diplomatique (agents de droit local – programme 105) et sur la catégorie G3 du réseau culturel (CDD en administration centrale et à l'étranger – programmes 185 et 209 de la mission *Aide publique au développement*). Selon le MAEDI, il témoigne également des efforts réalisés sur la catégorie G2 (titulaires/CDI à l'étranger), notamment dans le cadre de la mise en place des postes de présence diplomatique (PPD).

2.2 Les autres dépenses de fonctionnement

2.2.1 Une exécution du titre 3 en hausse

Les crédits de fonctionnement de la mission s'élèvent à 916,93 M€ en CP en LFI 2015, soit 873,53 M€, à périmètre constant, sur les trois programmes 105, 151 et 185. La dotation globale a augmenté de 4 % par rapport à la LFI 2014, du fait de l'extension du périmètre de la mission au programme 341 (43,4 M€ en CP) et du transfert du financement d'*Atout France* vers le programme 185 (33,35 M€). L'exécution des crédits de fonctionnement connaît aussi une hausse, significative par rapport à 2014, sur les trois programmes réunis 105, 151 et 185 (+26 M€).

¹⁹ Le MAEDI précise que la mise en place du nouvel outil SIRH/paie unique SIRHIUS en 2015 a nécessité une refonte du travail de consolidation des données permettant de réaliser le chiffrage de ces économies, qui a néanmoins été finalisée pour le RAP 2015. Au total, l'impact du schéma d'emplois aurait, selon le MAEDI, généré une économie de 11,4 M€ reposant, d'une part, sur l'effet en année pleine du schéma d'emplois 2014 (+1,26 M€) et, d'autre part, sur l'effet constaté en 2015 du schéma d'emplois 2015 (-12,66 M€).

Tableau n° 3 : Dépenses de fonctionnement des programmes 105, 151 et 185

<i>Titre 3 (CP en M€)</i>	LFI 2014	Exéc. 2014	LFI 2015	Exéc. 2015	Écarts en exécution (en M€)
<i>Progr. 105</i>	357,90	333,58	337,69	341,46	+ 8,02
<i>Progr. 151</i>	17,94	15,70	11,69	10,66	- 5,04
<i>Progr. 185</i>	510,45	498,94	524,15	522,11	+ 23,17
Total	886,28	848,23	873,53	874,23	+ 26

Source : MAEDI.

2.2.2 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 80 % de subventions pour charges de service public, et le programme 105 qui comporte les dépenses de loyers et de fonctionnement du réseau diplomatique. Comme en 2014, la visibilité générale des crédits et dépenses immobilières est limitée, ce qui peut nuire à l'efficacité du pilotage et à la maîtrise de ces dépenses. La Cour a déjà recommandé au ministère de développer une vision pluriannuelle de ses dépenses immobilières, afin de pouvoir les apprécier, au plan physico-financier comme au plan de la pertinence, dans le cadre de la mise en œuvre la stratégie d'implantation du ministère (cf. 4.1 *Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2014*).

2.2.2.1 Des investissements de sécurisation des emprises accrus

La sécurisation est financée à la fois par le programme 723 *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat* du compte d'affectation spéciale (CAS) *Contribution aux dépenses immobilières* (cf. 2.4 *Les dépenses d'investissements*) et par le programme 105, imputé simultanément sur le titre 3 et le titre 5.

Sur le programme 105, la dotation 2015 comprend 42,72 M€ en AE et CP consacrés à la sécurité à l'étranger, soit une légère augmentation par rapport au montant de 41,8 M€ en LFI 2014 (année qui avait connu une forte augmentation par rapport à la dotation de 20,1 M€ de 2013). 10 M€ ont été ouverts par décret d'avance pour couvrir l'aléa sécuritaire apparu en 2015.

Dans le même temps, la dotation des dépenses de fonctionnement courant des ambassades augmente entre 2014 et 2015, passant de 29,09 M€ en 2014 à 29,74 M€ en 2015, hors énergie, fluides, téléphonie et Internet, soit une hausse de 0,65 M€, étant rappelé que les dépenses de fonctionnement courant (comprenant également les postes énergie et fluides) étaient passés de 51 M€ en 2013 à 45 M€ en 2014.

2.2.2.2 La contrainte toujours importante 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. En 2015, les dotations aux loyers immobiliers à l'étranger s'élèvent à 86,27 M€ en AE et CP²⁰, contre 82,65 M€ en LFI 2014.

Les loyers et charges locatives à l'étranger constituent le principal poste de dépense immobilière en fonctionnement et ont fait l'objet d'une dotation de 22,93 M€ en AE et CP en 2015. En exécution, ils représentent des dépenses de 23,64 M€ en AE et 25,42 M€ en CP.

En 2015, comme en 2014, ces dépenses immobilières ont été sous-évaluées, essentiellement du fait d'une insuffisante prise en compte du risque de change. Plus de deux tiers des baux privés sont libellés dans une autre monnaie que l'euro et ont donc été impactés par la variation du taux de change. La perte sur les loyers privés est ainsi estimée à 2,6 M€. En outre, les paiements biennaux supportés en 2015 (surcoût de 0,85 M€) maintiennent un niveau élevé de dépense, le MAEDI indiquant ne pas pouvoir renoncer à ce levier de négociation du prix des loyers.

2.3 Les dépenses d'intervention

En LFI 2015, le titre 6 de la mission représente 1 101,03 M€ en CP soit, hors titre 2, 70 % des crédits du programme 105 (813,37 M€), 91 % du programme 151 (144,35 M€), 20 % du programme 185 (143,19 M€) et 23 % du programme 341 (0,12 M€).

Sur le programme 105, les principaux postes budgétaires sont constitués des dotations réglementées relatives aux contributions internationales qui représentent, en exécution, 97 % des dépenses d'intervention du programme (838,5 M€). Pour les programmes 151 et 185, le ministère considère les dépenses d'intervention comme des dépenses discrétionnaires. Pour le programme 151, le poste le plus important est celui de l'aide à la scolarité (doté de 89,5 M€ en 2015).

²⁰ Le loyer budgétaire en France s'élève à 35,28 M€ auquel il faut ajouter 1,97 M€ au titre des locations et charges locatives à Paris et Nantes et 4,96 M€ de loyer pour le site de La Courneuve.

Pour le programme 185, les dotations budgétaires consacrées aux bourses s'élèvent à 47,8 M€.

2.3.1 Une sur-exécution des dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention ont été exécutées à hauteur de 100,3 % pour la mission (1 104,3 M€ en CP). Leur composition est détaillée en annexe 3. Les taux d'exécution sont respectivement de 106 % pour le programme 105 (en raison de la dégradation du taux de change), 73 % pour le programme 151²¹ et 92 % pour le programme 185²². Les dépenses d'intervention ont par ailleurs été sous-estimées pour le programme 341 (6,54 M€ en exécution), les modalités de versement de la contribution de la France à la convention-cadre des Nations-Unies n'étant pas connues au moment de la programmation.

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

Pour l'ensemble des programmes, le périmètre des dépenses est stable depuis 2012. On constate de fortes variations de consommation d'une année sur l'autre sur le programme 105 (-19,17 % entre 2013 et 2014, +10,59 % entre 2014 et 2015). Celles-ci ne reflètent pas la réalité des contributions dues au titre de chaque exercice mais un report de crédits, dû au décalage des appels à contribution, majoré en 2015 par l'effet défavorable du taux de change. En outre, se sont ajoutées des contributions supplémentaires liées à l'évolution du contexte international²³.

Le CBCM a considéré la prévision d'exécution présentée par le MAEDI comme « *un exercice très formel et décorrélé de la réalité de la prévision* », ne pouvant que constater l'insoutenabilité du programme 105, compte tenu du poids des CIOMP, de la dégradation des parités et de l'absence de mesures d'économies. Afin de répondre à certaines de ces difficultés et comme à l'occasion de son contrôle récent des contributions

²¹ La sous-consommation observée provient pour une faible part (0,5 M€) de l'activité « *rapatriements et hospitalisations* » et pour l'essentiel des annulations intervenues sur la subvention versée à l'AEFE pour les bourses (au titre de la réserve de précaution pour 10 M€, et 26 M€ suite à la modification des règles de comptabilisation des bourses). Le taux d'exécution des crédits d'intervention du programme 151 s'élève ainsi à 90% si on isole ces annulations.

²² Fongibilité T3/T6 et gel de la 3^{ème} tranche 2014 de *Campus France* (reports 2015).

²³ A l'AIEA suite à l'accord conclu avec l'Iran, à l'OSCE pour l'Ukraine et à l'OIAC pour la Syrie pour un total de 6,44 M€.

internationales de la France²⁴, la Cour recommande la création d'un programme consacré aux contributions obligatoires et volontaires pour en améliorer la programmation et la visibilité (cf. 4.2 *Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015*). Celui-ci permettrait notamment de cantonner l'essentiel du risque de change qui ne peut être couvert par le MAEDI par redéploiement interne, et donc de ne pas rendre éventuellement insoutenable l'ensemble du programme 105.

Sur le programme 151, hors annulation de 36 M€ sur la subvention pour les bourses à l'AEFE, la sous-consommation s'explique notamment par l'activité « *hospitalisation et rapatriements* » dont les dépenses sont imprévisibles et pour laquelle une dotation élevée est prévue en LFI. L'enveloppe programmée a augmenté de 3,69 % entre 2014 et 2015. De même, sur le programme 185, l'enveloppe en LFI a augmenté entre 2014 et 2015 de 5,71 %. Les crédits ont été presque totalement consommés.

2.4 Les dépenses d'investissement

Les crédits d'investissement sont portés par le programme 105 en LFI 2015, à hauteur de 35,98 M€ en AE et CP, et représentent 1,2 % des crédits de la mission. L'exécution atteint 90 % des crédits alloués (32,32 M€ en CP). L'augmentation significative par rapport à 2014 (+4,19 M€) est essentiellement liée à l'ouverture de crédits de 10 M€ sur le programme 105, destinés aux opérations de sécurisation.

Une partie des dépenses immobilières est également financée par les produits de cession alimentant le programme 723 *Contribution aux dépenses immobilières* du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*²⁵. La mise en place d'un dispositif de « suivi renforcé » de la dépense annuelle sur le CAS a conduit à une régulation budgétaire au dernier trimestre 2015²⁶. Le MAEDI indique que la programmation initiale des investissements de 98,6 M€ en AE a été réduite à 48,4 M€

²⁴ *Les contributions internationales de la France 2007-2014*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, octobre 2015.

²⁵ En 2015, le BOP du MAEDI a reçu 48,4 M€ en AE et 56,7 M€ en CP contre 93,3 M€ en AE et 103,6 M€ en CP en 2014. En 2015, le ministère a engagé, pour ses opérations à l'étrangers, 50,9 M€ d'AE (dont une partie correspondent à des reports d'AE affectés dans les années précédentes) et a consommé 43 M€ de CP). Ces montants atteignent 59,2 M€ en AE et 52 M€ en CP en incluant la programmation spécifique de sécurisation des emprises.

²⁶ Les conditions de mise en œuvre, tardive, de ce dispositif sont abordées dans le relevé d'observations provisoires de la note d'analyse de l'exécution budgétaire du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

avec la suspension, par *France Domaine*, des mises à disposition trimestrielles de crédits. Ce changement dans la dotation a perturbé l'exécution et a pu occasionner des surcoûts sur des opérations qui avaient dû être reportées. Bien que les CP nécessaires au règlement des commandes en cours aient été obtenus après négociation, un fort aléa demeure sur la gestion 2016, selon le MAEDI, compte tenu de ce précédent.

2.5 Le financement des opérateurs

2.5.1 Une augmentation sensible de la dépense totale

Le montant des financements notifiés aux opérateurs de la mission (*AEFE*, *Atout France*, *Campus France* et *Institut Français*) s'élève à 467,48 M€, soit une augmentation de 5 % (445,09 M€ en 2014). Le taux de réserve appliqué aux SCSP s'élève à 2 % dont 1,5 % pour l'*AEFE*.

La LPFP pour 2014-2019 prévoit une maîtrise des subventions versées aux opérateurs sur la période²⁷. Le montant exécuté a ainsi diminué de 1,03 % en 2015 (472,15 M€ en 2014). Le MAEDI indique que tous les opérateurs ont diminué leurs dépenses de fonctionnement (*AEFE* : -4 % en 2015²⁸, *Atout France* : -8,4 % en 2015, *Campus France* : -24,8 % entre 2013 et 2015, *Institut Français* : -18 % en 2015).

Tableau n° 4 : Subventions pour charges de service public (SCSP)

M€	Exé 2013	Exé 2014	LFI 2015	Exé 2015
Opérateurs de la mission	464,7	472,15	472,53	467,64

Source : Chorus, présentation Cour.

²⁷ 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.

²⁸ La direction du budget indique que les charges de fonctionnement de l'*AEFE* seraient toutefois passées de 325,9 M€ en 2014 à 323,8 M€ en 2015, soit une diminution de 0,7 %. Cette évolution recouvrerait toutefois une réalité différenciée : les dépenses de fonctionnement des établissements en gestion directe (82,5 % des dépenses de fonctionnement de l'Agence au compte financier 2015) auraient augmenté de 11,3 % de 2013 à 2015. Si ce montant comprend également les dotations aux amortissements et provisions et la participation des établissements à la rémunération des personnels, cette progression démontrerait l'absence d'application de la norme transversale de réduction des dépenses de fonctionnement dans le réseau de l'*AEFE*.

2.5.2 Une baisse des effectifs sous plafond

Le plafond d'emplois fixé à 6 941 ETPT représente une diminution de 105 ETPT par rapport à la LFI 2014 : la LFI 2015 prévoit un abattement technique de 100 ETPT sous plafond pour l'*AEFE*, une réduction de 2 pour *Atout France*, de 2 pour *Campus France* et de 1 pour l'*Institut français*. Les emplois hors plafond restent stables à 4 748 ETPT.

Tableau n° 5 : Plafonds d'emplois des opérateurs

Opérateurs de la mission	LFI 2015	Exec 2015
<i>AEFE</i>	6 253	6 133
<i>Atout France</i>	314	303
<i>Campus France</i>	-	225
<i>Institut français</i>	141	136
Total	6 941	6 797

Source : MAEDI.

2.6 Les dépenses fiscales

Il n'y a pas de dépenses fiscales.

3 Régularité, soutenabilité et performance

3.1 La régularité de l'exécution budgétaire

La régularité n'appelle pas d'observation particulière.

En-dehors de l'effet – significatif – lié à la sous-budgétisation découlant de l'évolution défavorable du taux de change, difficilement mesurable dans son ensemble, les grands engagements juridiques semblent avoir été tenus dans les montants prévus. En revanche, les cibles d'exécution, fixées en fin de gestion, n'ont été atteintes que par le biais de reports et blocages de crédits. Le report de la majeure partie des dépenses relatives au CIOMP ne devrait plus être possible à partir de 2016, du fait de l'achat à terme de devises qui seront payées en cours d'exercice.

En 2015, le déploiement du contrôle interne budgétaire (CIB) a conduit à la validation des cartographies des risques et de la première partie des plans d'action des programmes 105 puis 185. La cartographie du programme 151 a été validée début 2016. La mise en place du CIB devra permettre des avancées concrètes en termes de pilotage budgétaire.

3.2 La soutenabilité budgétaire

Le CBCM avait émis un avis favorable sur l'ensemble de la programmation initiale de la mission à l'exception, notable, de celle du programme 105 qui lui paraissait insoutenable. Le programme 341 a reçu un avis favorable, mais le CBCM constatait d'importants risques budgétaires liés à des demandes de financements supplémentaires apparues dès le début de la gestion.

3.2.1 Les demandes de report, restes à payer et autorisations d'engagement affectées non engagées

Les reports demandés de 2015 à 2016 s'élèvent à 222,4 M€ en AE et 221,18 M€ en CP au 31 décembre 2015 (contre 156,1 M€ en 2014, soit 42 % de plus).

Reports (M€)	AE	CP
Programme 105	210,39	201,64
Programme 185	3,97	4,56
Programme 151	0,98	1,91
Programme 341	7,10	19,5

Source : MAEDI.

Les charges à payer en fin d'exercice s'élevaient à 2,66 M€ pour le programme 105, 0,09 M€ pour le programme 151, 0,28 M€ pour le programme 185 et surtout 6,98 M€ pour le programme 341 (en raison de la tenue de la COP21 en fin d'année). Le MAEDI indique que la programmation a pris en compte la nécessité d'honorer ces dépenses.

Il n'y a pas d'AE affectées non engagées (AENE) concernant les programmes 151, 185 et 341. Les AENE du programme 105 s'élèvent à 15,4 M€, reportées à 2016. Le MAEDI précise que la clôture de la plupart des tranches fonctionnelles datant de plus de 3 ans a été demandée pour 2016. Dans le cadre de la phase de contradiction de la présente note d'analyse de l'exécution budgétaire, la Cour a demandé au ministère de lui confirmer le montant des AENE concernées et de lui préciser les conditions de mise en œuvre des dispositions de l'article 158 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Le MAEDI n'a pas répondu sur ce point.

Les restes à payer s'établissent à 131,19 M€ pour le programme 105, auxquels s'ajoutent les dépenses engagées sur le programme 341 et qui seront à payer en 2016 (147,9 M€).

3.2.2 Les déterminants de la soutenabilité à moyen terme

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 encouru²⁹. 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 de contrôles récents, a formulé des recommandations.

²⁹ Pour mémoire, la note relative à l'exercice 2014 faisait état des faibles économies engendrées par la réorganisation territoriale sous le format des postes de présence diplomatique (évaluées à 250 000 € pour les cinq postes alors déjà mis en œuvre).

Les dépenses de personnel interagissent avec l'implantation territoriale, les missions assignées aux postes et les indemnités de résidence. La mise en œuvre du schéma d'emploi a été respectée en 2015, mais la stratégie suivie n'est pas clairement identifiable³⁰, tout comme les économies en résultant. La Cour a déjà constaté que le MAEDI disposait encore de marges de manœuvre sur les rémunérations.

Les dépenses d'intervention reposent essentiellement sur des engagements politiques, au travers de contributions internationales dont le financement essentiel est libellé en devises. Outre l'évolution du contexte géopolitique et sécuritaire qui demeure un risque majeur en cours d'exécution, au travers par exemple de la mise en œuvre de nouvelles OMP, la question de la couverture du risque de change pour ces dépenses est un enjeu important pour la soutenabilité de la mission. Par ailleurs, l'amélioration du pilotage peut d'ores et déjà passer par la mise au point, dans le mécanisme de suivi budgétaire, d'un système d'anticipation à moyen terme, afin de disposer de perspectives de soutenabilité et formuler clairement les objectifs du ministère, ainsi que de contribuer à la rationalisation des contributions de la France, notamment par une évaluation systématique préalable à tout nouvel engagement.

Lors de la phase de contradiction de la présente note d'analyse de l'exécution budgétaire, la Cour a demandé au ministère de lui préciser les mesures prises dans le cadre de la mise en œuvre de cette recommandation formulées à l'occasion de son contrôle des contributions internationales de la France³¹. Le MAEDI n'a pas répondu sur ce point.

3.3 La démarche de performance

Le MAEDI indique que le dispositif de performance constitue un outil supplémentaire d'aide à la décision, qui permet de mettre en

³⁰ Le MAEDI n'a pas fourni d'explications détaillant, de manière analytique et pluriannuelle, les sous-jacents à la valorisation du schéma d'emplois (coûts d'emplois, flux et dates de flux) au regard de la stratégie de redéploiement des effectifs au sein du réseau. Il précise toutefois que le schéma d'emplois reposerait sur une stratégie articulée autour de plusieurs axes : l'exercice « *grands formats* » consistant à rationaliser les dispositifs des ambassades décomptant les effectifs les plus nombreux ; la poursuite de la réforme des postes à présence diplomatique (PPD) ; la substitution selon les postes et les fonctions d'agents de droit local à des agents titulaires expatriés. L'exercice de redéploiement du réseau à travers ces dispositifs permettrait à la fois de redéployer des ETP vers les pays prioritaires et de trouver les emplois permettant d'exécuter le schéma d'emplois.

³¹ *Les contributions internationales de la France 2007-2014*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, octobre 2015.

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.

Certaines évolutions ont été étudiées au cours de l'année 2015 et seront mises en œuvre sur l'exercice 2016, notamment pour le programme 105. Selon le MAEDI, l'objectif est de fiabiliser le mode de calcul des indicateurs afin de mieux représenter les efforts fournis et permettre la comparaison avec d'autres ministères. Au cours de l'année 2015, le programme 185 a connu une simplification de sa maquette, qui intègre également les nouvelles compétences relevant du MAEDI en matière de promotion du commerce extérieur, d'attractivité et de tourisme.

Comme en 2014, malgré les efforts entrepris par le ministère pour réviser ses indicateurs, la Cour constate l'absence d'une véritable traduction budgétaire de la démarche de performance. La programmation budgétaire 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. Enfin, le développement du CIB devra permettre renforcer encore davantage le dispositif de suivi de la performance.

4 Les recommandations de la Cour

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014

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

Le MAEDI précise que l'outil de programmation immobilière en cours de développement par le service *France Domaine* a, à sa connaissance, pour vocation essentielle de prendre la relève des tableaux de bord des programmes 723 et 309 et à constituer un outil de suivi de l'exécution pour le responsable de ces seuls programmes.

Le ministère précise que la programmation pluriannuelle de l'ensemble de ses opérations d'investissement immobilier à l'étranger est soumise au début de chaque année à la Commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME). Par ailleurs, en 2014, le comité interministériel des réseaux internationaux de l'État (CORINTE) a demandé à 21 puis 22 pays, représentant 70 % de la valeur et 55 % des surfaces du parc immobilier du MAEDI, de réaliser un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI). Neuf SPSI ont déjà été présentés en CIME, dont sept en 2015.

En-dehors de l'avancée constituée par la réalisation des premiers SPSI, la Cour relève que les documents stratégiques existants à l'échelle du ministère (documents de programmation présentés en CIME) n'abordent que les dépenses au titre du programme 723³², avec un bilan pour l'exercice écoulé et une programmation pour l'exercice à venir.

³² Le programme 723 est réservé aux opérations immobilières prévues dans les textes fondant le CAS immobilier. Le MAEDI est dans une situation particulière, puisqu'en l'absence de programme support pour l'entretien du propriétaire et du fait des limites des crédits du programme 105 disponibles à cet effet, il lui a été accordé à titre dérogatoire de pouvoir financer l'entretien du propriétaire sur le programme 723 (l'entretien courant relevant pour sa part du fonctionnement sur le programme 105) Cette situation est en train d'évoluer, avec la reconstitution des crédits d'entretien du propriétaire sur le programme 105, soit 2,2 M€ jusqu'en 2015, +5 M€ en 2016 et +5 M€ en 2017.

Le MAEDI explique que l'établissement d'une programmation pluriannuelle sur le programme 105 est compliqué par l'insuffisance de crédits de paiement, qui réduit sa capacité d'action à moyen et long terme, et par le principe de l'annualité budgétaire. Les actions mises en œuvre au titre de l'entretien du propriétaire sur le programme 105 sont donc programmées sur une base annuelle et pour des montants relativement réduits. Ils font l'objet d'un dialogue de gestion entre les postes et l'administration centrale afin d'assurer la cohérence des investissements.

Malgré les difficultés rencontrées par le MAEDI et les premiers efforts de celui-ci dans le cadre de sa programmation immobilière, la Cour constate l'absence de 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. La recommandation est renouvelée pour 2015.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

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.*

Recommandation n°2 : *Dans le cadre d'un réaménagement de l'architecture budgétaire de la mission Action extérieure de l'État, créer un programme consacré aux crédits du titre 2 de l'ensemble du ministère.*

Recommandation n°3 : *Dans le cadre d'un réaménagement de l'architecture budgétaire de la mission Action extérieure de l'État, créer un programme consacré aux contributions internationales obligatoires et volontaires.*

Annexe n° 1 : Exécution de la mission

1. Exécution générale de la mission

En M€		Programme 105		Programme 185		Programme 151		Programme 341		Total Mission	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI		1 786,8	1 791,8	747,9	747,9	374,3	374,3	179,1	43,5	3 088,1	2 957,5
LFR	Ouverture	94,06	95,01							94,0	95,0
	Annulations			-0,03	-0,03	-0,02	-0,02	-	-		
Total des mouvements de crédits dont :		162,77	155,02	-14,51	-14,34	-28,54	-28,92	0	0,14	119,72	111,90
Reports (hors FDC/ADP)		139,82	131,93	8,27	8,44	0,27	0,51	-	-	148,36	140,88
Virements	Ouverture			-	-	0,50	0,50	-	-	0	0
	Annulations	-0,50	-0,50								
Transferts	Ouverture	4,11	4,25					0,14	0,14	4,25	4,40
	Annulations										
Décrets d'avances	Ouverture	19,34	19,34								
	Annulations			-15,78	-15,78	-22,31	-22,94	-0,14	-	-18,89	-19,38
Répartition dépenses accidentelles	Ouverture	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Annulations	-	-	-7,0	-7,0	-7,0	-7,0	-	-	-14,0	-14,0
Fonds de concours / att. de produits (y compris reports)		8,48	8,89	2,52	2,52	1,45	1,45	3,78	3,78	16,22	16,63
Total des crédits disponibles		2 052,1	2 050,7	735,9	736,1	347,2	346,7	182,9	47,4	3 318,1	3 181,0
Crédits consommés		1 836,6	1 846,9	730,8	730,4	345,0	344,2	175,8	27,9	3 088,1	2 949,4

Source : MAEDI, Chorus présentation Cour.

2. Exécution par titre

M€	Programme 105		Programme 185		Programme 151		Programme 341		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
T 2	612,97	612,97	76,51	76,51	227,55	227,55	-	-	917,0	917,0
T 3	332,35	341,46	522,32	522,11	11,38	10,66	168,94	21,36	1 035,0	895,6
T 5	31,44	32,29	-	-	0,03	0,03	-	-	31,5	32,3
T 6	859,66	860,06	131,93	131,74	106,04	105,99	6,86	6,54	1 104,5	1 104,3
T 7	0,18	0,18	0	0	-	-	-	-	0,18	0,18
Total	1 836,6	1 846,9	730,76	730,4	345,0	344,2	175,8	27,9	3 088,1	2 949,4

Source : MAEDI, Chorus présentation Cour.

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

(HT2) M€		Exécution 2014		Exécution 2015		Évolution	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 105		1 123,55	1 139,85	1 223,62	1 233,98	9 %	8 %
Action 1	Coordination de l'action diplomatique	19,19	26,19	20,54	20,61	7 %	-21 %
Action 2	Action européenne	38,1	39,46	39,95	39,95	5 %	1 %
Action 4	Contributions internationales	717,18	717,18	800,07	800,07	12 %	12 %
Action 5	Coopération de sécurité et de défense	23,86	23,68	21,89	22,28	-8 %	-6 %
Action 6	Soutien	110,65	121,21	112,79	120,44	2 %	-1 %
Action 7	Réseau diplomatique	214,58	212,14	228,39	230,62	6 %	9 %
Programme 151		139,7	140,16	117,45	116,69	-16 %	-17 %
Action 1	Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étr.	32,21	32,35	27,73	26,97	-14 %	-17 %
Action 2	Accès des élèves français au réseau AEFÉ	106,54	106,54	89,46	89,46	-16 %	-16 %
Action 3	Instruction des demandes de visas	0,95	1,27	0,26	0,26	-73 %	-80 %
Programme 185		613,83	614,36	654,25	653,85	7 %	6 %
Action 1	Animation du réseau	44,96	45,61	45,31	45,08	1 %	-1 %
Action 2	Coopération culturelle et promotion du français	73,54	73,46	75,99	76,03	3 %	3 %
Action 3	Enjeux globaux	6,8	6,8	8,48	8,51	25 %	25 %
Action 4	Attractivité et recherche	78,36	78,3	88,56	88,32	13 %	13 %
Action 5	AEFE	410,17	410,17	402,67	402,68	-2 %	-2 %
Action 7	Développement international			33,23	33,23		
Programme 341				175,80	27,90		
Action 1	Préparation et suivi de la COP21			8,87	5,26		
Action 2	Organisation de la COP21			160,88	16,60		
Action 3	Accueil des délégations étrangères			6,06	6,05		
Total				2 171,11	2 032,42		

Source : Chorus, présentation Cour.

4. Taux d'exécution des crédits disponibles en hors titre 2

HT2 / M€		Gestion 2014			Gestion 2015		
		Crédits disponibles	Crédits consommés	Conso./crédits disp.	Crédits disponibles	Crédits consommés	Conso./crédits disp.
P.105	AE	1271,47	1123,55	88,40 %	1437,18	1223,62	85,14 %
	CP	1273,25	1139,85	89,50 %	1435,75	1233,98	85,95 %
P.151	AE	142,93	139,71	97,70 %	118,98	117,45	98,71 %
	CP	143,8	140,16	97,50 %	118,59	116,69	98,39 %
P.185	AE	621,73	613,83	98,70 %	658,60	654,25	99,34 %
	CP	621,87	614,36	98,80 %	658,77	653,85	99,25 %
P.341	AE				182,81	175,80	96,17 %
	CP				47,35	27,90	58,93 %
Total Mission	AE	2036,12	1877,09	92,20 %	2397,56	2171,11	90,55 %
	CP	2038,92	1894,35	92,90 %	2260,46	2032,42	89,91 %

Source : MAEDI.

Annexe n° 2 : Gestion infra-annuelle des crédits**1. Fonds de concours et attributions de produits*****Programme 105***

Sept fonds de concours :

- Participations de mécènes aux frais de représentation dans les postes, et en particulier à l'organisation de la Fête nationale (2,78 M€) ;
- Participation volontaires d'organismes extérieurs aux projets menés à l'étranger par les postes diplomatiques (0,45 M€) ;
- Dons, legs, donations provenant de tiers situés en métropole (0,34 M€) ;
- Participation de tiers étrangers aux dépenses de coopération militaire et de sécurité exposées par la France (0,33 M€) ;
- Participation de la Commission européenne aux dépenses de coopération militaire et de sécurité exposées par la France (0,06 M€) ;
- Partenariat de gestion avec la Commission européenne pour l'Année européenne pour le développement (0,06 M€) ;
- Participation du FIPHFP à l'insertion des personnes en situation de handicap (0,06 M€).

Six attributions de produits :

- Produit de la rémunération de certains services rendus par le MAEDI : 0,02 M€ ;
- Produit des recettes perçues au titre de la location d'immeubles diplomatiques et consulaires situés à l'étranger (fonctionnement) : 1 M€ ;
- Valorisation du patrimoine immatériel du MAEDI à l'étranger (APIE) : 1,43 M€ ;
- Valorisation du patrimoine immatériel du MAEDI en métropole (APIE) : 0,19 M€ ;
- Produit des cessions de biens mobiliers reçus de tiers situés en métropole (investissements) : 0,11 M€ ;
- Produit des cessions de biens mobiliers reçus de tiers situés en outre-mer, à l'étranger ou en Europe (investissements) : 0,75 M€.

Programme 151

Trois fonds de concours :

- Fonds de sécurité intérieure (0,30 M€) ;

- Remboursement par les fonds européens des dépenses de personnel liées à la politique des visas (0,20 M€) ;

- Contributions de tiers au plan d'action et de coopération relatif aux sépultures civiles françaises en Algérie (0,02 M€).

Une attribution de produits pour services rendus par le MAEDI (0,02 M€ - crédits partagés à 50 % avec le programme 105).

Programme 185

Un fonds de concours : Participation de tiers métropolitains aux projets liés à la diplomatie culturelle et d'influence (0,02 M€).

Une attribution de produits des recettes perçues au titre de la location d'établissements culturels et d'enseignements situés à l'étranger (2,3 M€).

Programme 341

Deux fonds de concours de contributions respectivement de tiers métropolitains et de tiers étrangers au financement de la conférence « Paris Climat 2015 » (3,63 M€) et une attribution de produits issus des recettes tirées de la location de locaux et de services à des entreprises françaises et étrangères (0,06 M€).

2. Mouvements budgétaires

La mission a été concernée par trois décrets d'avance, un décret d'annulation, une loi de finances rectificatives, de nombreux transferts et une fongibilité asymétrique sur le programme 185.

Trois décrets d'avances ont annulé 37,7 M€ en AE et 38,2 M€ en CP. Ces trois décrets ont été ratifiés par la loi de finances rectificatives du 29 décembre 2015.

Le décret d'avance du 9 avril 2015 a annulé 6 M€ en AE et en CP sur l'ensemble de la mission selon la répartition suivante :

- Programme 105 : ouverture de crédits de 10 M€ pour renforcer la sécurité des ambassades et des consulats (missions de renforts, contrats de gardiennage, maintenance des dispositifs de sécurité passive et achat de véhicules blindés) ;
- Programme 151 : annulation de 16M€ en AE et en CP de crédits frais.

Le décret d'avance du 23 octobre 2015 a annulé 15,9 M€ en AE et en CP sur l'ensemble de la mission :

- Programme 151 : annulation de 3,92M€ en AE et en CP ;
- Programme 185 : annulation de 12 M€ en AE et en CP.

Le décret d'avance du 27 novembre 2015 a annulé 15,8 M€ en AE et 16,3 M€ en CP sur l'ensemble de la mission :

- Programme 151 : annulation de 11,6 M€ en AE et 12,3 M€ en CP ;
- Programme 185 : annulation de 4 M€ en AE et en CP ;
- Programme 341 : annulation de 0,14 M€ en AE.

Le décret d'annulation du 9 juin 2015, ratifié par la loi de finances rectificatives du 29 décembre 2015, annule 14 M€ en AE et en CP sur l'ensemble de la mission :

- Programme 151 : annulation de 7 M€ en AE et en CP de crédits frais ;
- Programme 185 : annulation de 7 M€ en AE et en CP.

La loi de finances rectificatives du 29 décembre 2015 ouvre 94 M€ en AE et 95 M€ en CP sur l'ensemble de la mission :

- Programme 105 : ouverture de 94 M€ en AE et 95 M€ en CP pour couvrir la perte au change induite par la dépréciation de l'euro face au dollar pour le paiement des contributions internationales et les opérations de maintien de la paix ainsi que le dégel de la réserve pour les loyers budgétaires et les loyers à l'étranger ;
- Programme 151 : annulation de 20 000 € en AE et en CP de la réserve parlementaire ;
- Programme 185 : annulation de 29 000 € en AE et en CP de la réserve parlementaire.

Les transferts de crédits s'élève pour l'ensemble de la mission à 4,3 M€ en AE et 4,4 M€ en CP, répartis de la façon suivante :

- Programme 105 : les ouvertures de crédits se sont élevées à 9,5 M€ en AE et 9,7 M€ en CP et les annulations de crédits se sont élevées à 5,4 M€ en AE et en CP :
 - Participation de la France à l'appel à contribution internationale par la Fondation Auschwitz-Birkenau (0,2 M€) ;
 - Participation du ministère de la défense au programme français de soutien des garanties dont bénéficie l'Agence internationale de l'énergie atomique et au financement du fonctionnement de la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel (0,16 M€) ;
 - Contribution du ministère de la défense au financement des opérations immobilières (1,47 M€) et aux charges

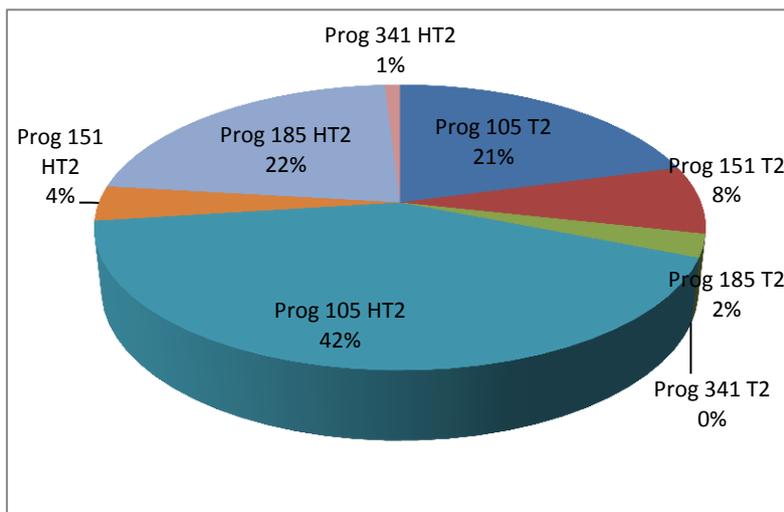
communes des services à l'étranger (6 M€ en AE et 6,1M€ en CP) ;

- Remboursement par le ministère de l'économie du paiement de la contribution française à l'organisation mondiale du tourisme par le MAEDI en raison de l'élargissement de ses compétences (0,3 M€) ;
 - Remboursement par les services du Premier ministre des dépenses de subvention et de marché de la délégation interministérielle à la Méditerranée (0,2 M€) ;
 - Participation du MAEDI aux frais relatifs aux actions de formation de soutien des stagiaires militaires étrangers (5,2 M€).
- Programme 341 : un transfert de 0,14 M€ a été effectué par le ministère de l'intérieur, correspondant à sa participation aux frais d'aménagement des structures sur sites destinées aux forces de l'ordre. Ces crédits complémentaires ont immédiatement été annulés (en AE) ou surgelés (en CP).

Une fongibilité asymétrique du titre 2 vers le hors titre 2 a eu lieu en 2015 pour un montant de 3,5 M€. Elle a permis le remboursement des fonctionnaires mis à disposition de l'opérateur *Atout France*.

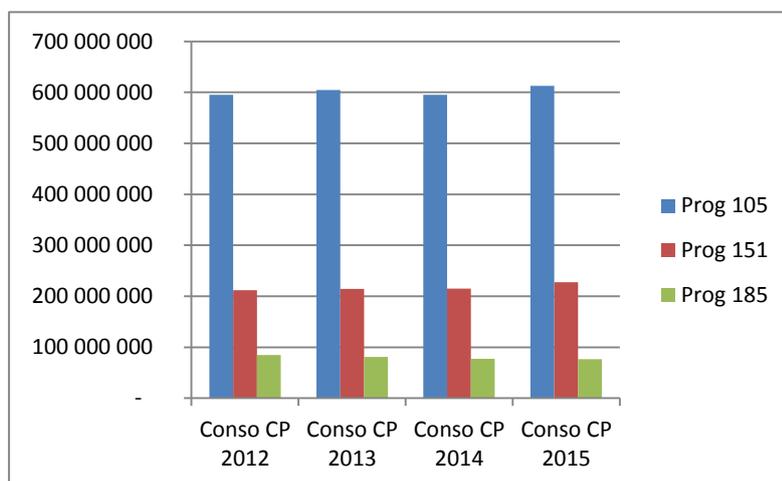
Annexe n° 3 : Les grandes composantes de la dépense

1. Exécution par programme, titre 2 et hors titre 2, en CP



Source : Chorus, présentation Cour.

2. Évolution de la masse salariale depuis 2012 en M€ (CP)



Source : Chorus, RAP 2012, 2013, 2014.

3. Mesures catégorielles et mesures diverses en 2015

MESURES	COÛT 2015
Extension année pleine des mesures 2014 :	310 900
Revalorisation de la grille des agents C	90 900
Revalorisation des CDD/CDI en AC	120 000
Passage au NES des SESIC	100 000
Mesures statutaires 2015 :	1 173 687
Revalorisation de la grille des agents C	915 893
Modification du décret de 1969	257 794
Mesures indemnitaires 2015 :	1 248 795
Revalorisation des CDD en adm. Centrale	27 332
Revalorisation des CDI en adm. Centrale	30 000
Revalorisation de la rémunération des VI	0
Autres mesures (dont carto.des primes)	134 136
Mesures de requalifications individuelles	156 568
Mesures en faveur des ADL	900 759
TOTAL	2 733 383

Source : MAEDI.

4. Dépenses de fonctionnement (en CP)

Dépenses de fonctionnement	LFI 2013	Exéc. 2013	LFI 2014	Exéc. 2014	LFI 2015	Exéc. 2015
Dépenses à périmètre courant	885,95	876,87	880,4	848,2	873,53	874,23
Dépenses à périmètre constant	888,81	874,01	881,3	849,5	836,42	840,94

Source : MAEDI.

5. Les contributions internationales (programme 105)

Catégorie	Liste	AE =CP
Dotations réglementées		
Opérations de maintien de la paix	AMISOM	26,14
	FINUL	15,95
	FISNUA	11,03
	MINUAD	59,43
	MINUL	22,14
	MINUSCA	50,64
	MINUSMA	29,72
	MINUSS	72,47
	MINUSTAH	9,75
	MONUSCO	65,76
	ONUCI	25,21
	Autres	8,39
	Remboursement OMP closes	-13,04
Contributions à vocation européennes	Conseil de l'Europe	35,24
	Autres	3,96
Contributions en euros	AIEA	20,91 ³³
	CICR	7,0
	CPI	11,07
	Communauté du Pacifique	2,4
	IMA	11,75
	FAO	10,67
	OCDE	20
	OIAC	3,69
	OSCE	14,5
	OSCE (Ukraine)	6,52
	OTAN	37,25
	OTICE	4,27
	UNESCO	9,64 ³⁴
	Autres	17,79

³³ En incluant le transfert en provenance du ministère de la défense.

³⁴ En incluant le remboursement des intérêts de l'emprunt de l'UNESCO à la CDC.

Contributions internationales en devises	FAO	12,34
	OMS	11,82
	ONU	129
	PNUE	9,2
	TPI Yougoslavie	5,08
	UNESCO	7,3 ³⁵
	BIT	20,06
	OMC	7,58
	OMS	24,60 ³⁶
	Autres	27,03

Source : MAEDI.

6. Les dépenses d'intervention du programme 151 en 2015

Catégorie	Liste	AE	CP
Dépenses de guichet			
Total			
Dépenses discrétionnaires			
dépense 1	Aide à la scolarité	89,46 M€	89,46 M€
dépense 2	Aides sociales	14,13 M€	14,13 M€
dépense 3	Autres (rapatriements, CFE, CMS, OLES, RP, etc.)	2,44 M€	2,40 M€
Total des dépenses d'intervention		106,03 M€	105,99 M€

Source : MAEDI.

³⁵ En incluant les deux conventions sur le patrimoine mondial.

³⁶ Payés *via* une contribution en dollars et une contribution en francs suisses.

7. Les dépenses d'intervention du programme 185 en 2015

Catégorie	Liste	AE	CP
Dépenses de guichet ou réglementées	Aucune dépense de guichet		
Total			
Dépenses discrétionnaires	Bourses*	47,8 M€	47,8 M€
	Dotations pour opérations aux EAF	17,8 M€	17,8 M€
	Autres dépenses	66,3M€	66,1 M€
TOTAL		131,9 M€	131,7 M€

Source : MAEDI.

8. Les dépenses d'intervention du programme 341 en 2015

Catégorie	Liste	AE	CP
Dépenses de guichet			
dépense 1	Contribution CNUCC*	6,03 M€	6,03 M€
Dépenses discrétionnaires			
dépense 1	Subvention Campus	0,71 M€	0,4 M€
dépense 2	Réserve parlementaire	0,12 M€	0,12 M€
Total		6,86 M€	6,55 M€

Source : MAEDI.

9. Les subventions pour charges de service public

Programme 185	En M€	En % du montant total théorique des SCSP
Montant total théorique des SCSP		
<i>AEFE</i>	408,2	100 %
<i>Atout France</i>	34,9	100 %
<i>Campus France</i>	3,98	100 %
<i>Institut français</i>	29,9	100 %
Montant total des SCSP notifié aux opérateurs		
<i>AEFE</i>	401,9	98,5 %
<i>Atout France</i>	33,35	94,4 %
<i>Campus France</i>	3,83	96,2 %
<i>Institut français</i>	28,4	95 %
Réserve constituée sur les SCSP		
<i>AEFE</i>	6,3	1,5 %
<i>Atout France</i>	1,7	5,6 %
<i>Campus France</i>	0,15	3,8 %
<i>Institut français</i>	1,5	5 %
Crédits rétablis en gestion et versés aux opérateurs		
<i>Atout France</i>	1	
Crédits annulés		
Crédits restés sans emploi au terme de la gestion		

Source : MAEDI.