

Mission Action extérieure de l'Etat

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2016

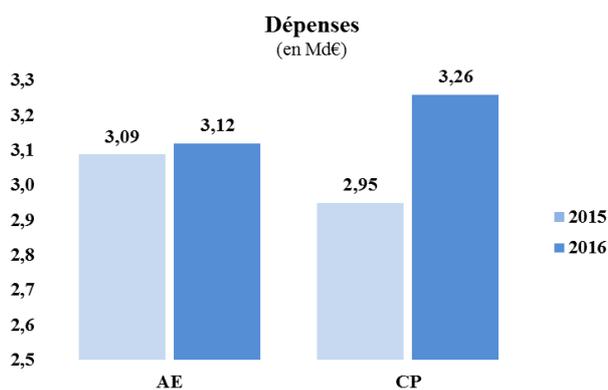
Action extérieure de l'État

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

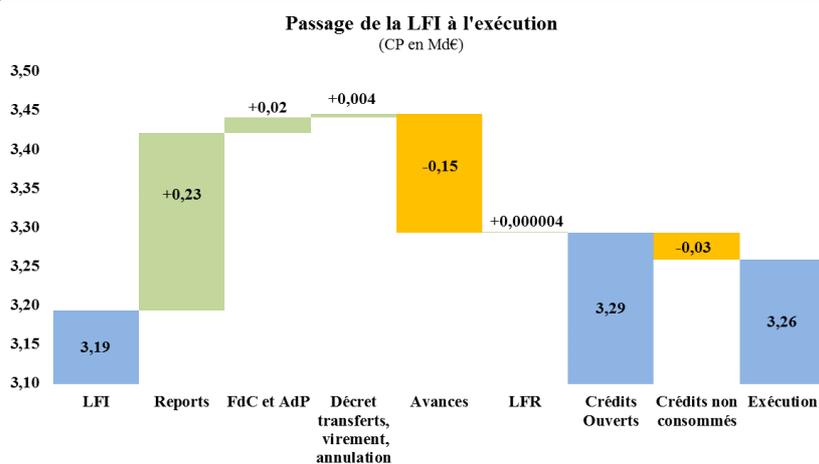
Programme 185 – Diplomatie culturelle et d'influence

Programme 151 – Français à l'étranger et affaires consulaires

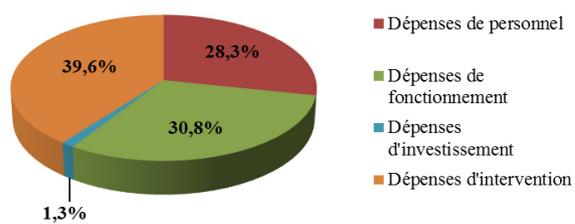
Programme 341 – Conférence « Paris Climat 2015 »



1 % du budget général hors R & D



Les dépenses de la mission par nature (en % des CP)



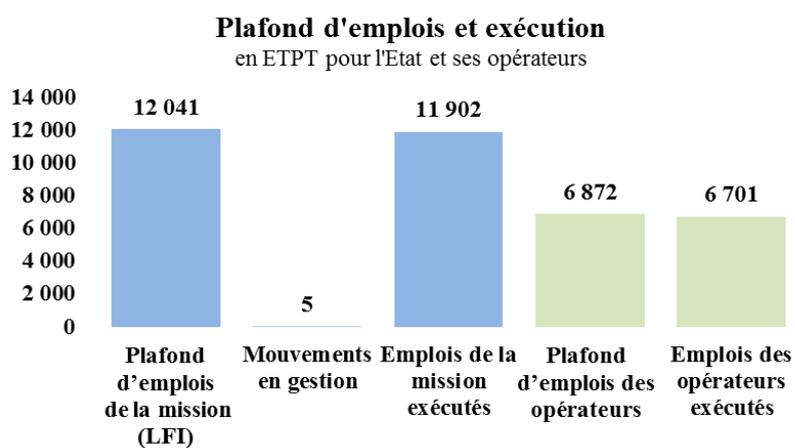
Dépenses fiscales et budgétaires (en Md€)



Nombre de dépenses fiscales : 0

Principaux opérateurs :

- *Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE)*
- *Atout France*
- *Campus France*
- *Institut français*



Synthèse

Les principales données de la mission

Une augmentation et une sur-exécution apparente des crédits initiaux

Le périmètre de la mission n'a pas évolué, hormis le maintien temporaire du programme dédié à l'organisation de la COP 21. Le budget de la mission représente 3,07 Md€ en AE et 3,19 Md€ en CP. Cette dotation connaît une hausse conséquente de 4,8 % à périmètre constant (hors COP 21).

La dotation du programme 105 est en hausse, essentiellement du fait de la compensation de l'écart de change portant sur les contributions internationales et opérations de maintien de la paix (CIOMP), tandis que les dotations des programmes 151 et 185 connaissent une diminution grâce notamment à la baisse de la dotation des bourses pour les Français de l'étranger et à la baisse des subventions pour charges de service public (SCSP) versées aux opérateurs. Le programme 341 a quant à lui été doté de la majeure partie des crédits de paiement alloués à la COP 21, la majorité des engagements ayant été pris en 2015 tandis que les factures sont devenues exigibles courant 2016.

La mission connaît une sur-exécution apparente en 2016 par rapport aux crédits prévus par la LFI (102,1 % en CP), qui s'explique par le montant important des reports de 2015. Elle connaît en revanche une légère sous-exécution par rapport aux crédits disponibles (99,6 %).

La hausse des crédits consommés hors titre 2 (HT2) par rapport à 2015 (+9,4 %) masque des réalités plus contrastées selon les programmes, puisque seul le programme 105 a connu des dépenses exécutées HT2 supérieures à celles de 2015 (+16,4 %) du fait des reports des CIOMP. Les dépenses de la mission ont dépassé le plafond inscrit dans la LPFP (+98,5 M€), pour les mêmes raisons que celles qui ont entraîné l'augmentation de sa dotation initiale.

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). Le pilotage de la mission a également été contraint par le contexte géopolitique, notamment l'aggravation du risque sécuritaire qui a conduit au renforcement des investissements de sécurisation des emprises françaises à l'étranger.

Alors que la dégradation des taux de change avait fortement contraint l'exécution 2015, la couverture du risque a à nouveau pu être assurée en 2016. La mission a cependant une nouvelle fois témoigné de sa faible flexibilité face aux aléas budgétaires d'envergure, comme cette année le surgel des reports de 2015.

La mission a enfin été marquée par de conséquents mouvements budgétaires qui ont considérablement modifié les équilibres fixés en LFI. La régulation budgétaire et les conférences de fin de gestion ont visé à faire respecter la norme de dépenses de l'État. Les surgels intervenus afin de respecter le plafond des cibles d'exécution ont à nouveau, selon le MAEDI, fortement compliqué la fin de gestion.

Les principales observations

Conformité à la LOLF et soutenabilité budgétaire

La Cour rappelle le caractère irrégulier de la situation juridique des établissements à autonomie financière. La conformité aux principes et règles de la LOLF appelle également une observation particulière, au titre de l'exercice 2016, s'agissant de la mise en œuvre de l'accord-cadre relatif à la mise en place d'un nouveau système de vote électronique.

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.

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

D'autres sources d'économies pourraient être davantage explorées afin de renforcer la soutenabilité de moyen terme, notamment par la poursuite de la rationalisation des dépenses de fonctionnement.

Performance

Au titre de 2016, la Cour s'est intéressée plus particulièrement aux indicateurs relatifs à la qualité de service. Seul le programme 151 en comporte à proprement parler, portant sur l'objectif général d'assurer un service consulaire de qualité. Ces indicateurs sont stables depuis plusieurs exercices et permettent d'apprécier les résultats et d'ajuster les cibles. Si ces indicateurs permettent également d'ajuster, à la marge, quelques lignes de la programmation budgétaire, ils servent néanmoins davantage à adapter les dispositifs et effectifs dans les postes consulaires.

De manière générale pour l'ensemble de la mission, la performance reste un outil insuffisamment utilisé par le MAEDI pour allouer leurs budgets aux postes ou piloter les grandes dépenses, même si, selon lui, elle constitue un outil d'aide à la décision, qui permet de mettre en perspective les choix stratégiques effectués dans le cadre de la gestion budgétaire.

Le contrôle interne budgétaire, déployé pour l'ensemble des programmes à partir de 2016, marque un progrès important. Il devra être approprié par les services en charge de l'exécution budgétaire et déployé dans les postes.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

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 efforts de celui-ci dans le cadre de sa programmation immobilière, la Cour constate à nouveau 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.

Recommandation n° 2 (non mise en œuvre) : *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.*

La Cour constate que l'architecture budgétaire de la mission n'a pas évolué en 2016. Le MAEDI souligne que le pilotage de la masse salariale est assuré conformément aux principes de la LOLF et que la simplification de la structure budgétaire ne serait pas de nature à garantir la visibilité sur les moyens humains consacrés aux politiques publiques.

A la suite des échanges contradictoires conduits avec le MAEDI dans le cadre du contrôle de la gestion des ressources humaines du ministère (référé du 21 novembre 2016), la Cour a décidé de ne pas renouveler cette recommandation pour 2016.

Recommandation n° 3 (non mise en œuvre) : *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.*

La Cour constate également que l'architecture budgétaire de la mission n'a pas évolué en 2016. Pour le MAEDI, la création d'un programme destiné principalement aux contributions internationales obligatoires et volontaires fractionnerait les crédits du ministère sans utilité avérée et entraînerait une perte de lisibilité de l'action publique. La répartition actuelle assurerait une lecture par destination et un pilotage efficace des contributions par les responsables de programmes.

La Cour renouvelle sa recommandation et renvoie notamment aux observations qu'elle a formulées à ce sujet à l'occasion de son enquête sur les contributions internationales de la France entre 2007 et 2014 (communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, octobre 2015).

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016

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 contributions internationales obligatoires et volontaires.*

Sommaire

Introduction	10
1 L'EXÉCUTION DE LA DÉPENSE	13
1.1 La programmation des crédits initiaux	13
1.2 L'exécution des crédits de la mission en 2016	20
1.3 La gestion des crédits	22
1.4 L'évolution de la dépense	27
1.5 La soutenabilité à court et moyen terme.....	28
2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE	34
2.1 Les emplois et les dépenses de personnel.....	34
2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État	37
2.3 Les dépenses d'intervention	39
2.4 Les dépenses d'investissement.....	41
2.5 Le financement des opérateurs	43
2.6 Les dépenses fiscales.....	45
3 LA QUALITE DE LA GESTION	46
3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF	46
3.2 La démarche de performance	48
4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR	51
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015.....	51
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016	54

Introduction

1. Objet et champ de la mission

En 2016, 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 6,35 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 liées aux services publics rendus aux Français de l'étranger, ainsi que les bourses scolaires attribuées pour l'enseignement français.

A ces programmes s'ajoute, en 2016, le programme 341 *Conférence « Paris Climat 2015 »*, créé provisoirement afin de financer l'organisation par la France de la COP 21. Pour mémoire, le MAEDI s'est également vu confier de nouvelles compétences depuis 2015, qui ont modifié 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, sur le programme 105, la responsabilité de la cellule interministérielle d'aide aux victimes.

Le budget global de la mission représente 3,07 Md€ en AE et 3,19 Md€ en CP en LFI, soit 50 % des crédits de la politique transverse.

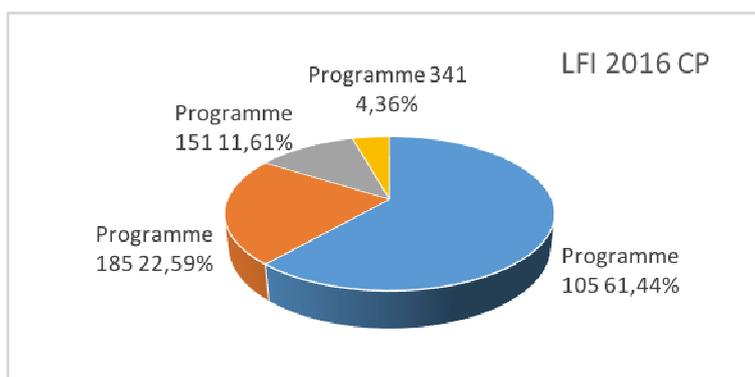
2. Les masses budgétaires et les ressources extrabudgétaires

Le budget de la mission connaît une hausse de 8,0 % à périmètre courant (+ 0,3 % en 2015). A périmètre constant, en excluant le programme 341, la hausse constatée s'établit à 4,8 % (- 1,2 % en 2015).

Cette augmentation a essentiellement compensé la perte au change constatée en 2015 : hors compensation, les crédits hors titre 2 auraient diminué de 0,1 % à périmètre constant. La mission représente 0,8 % du budget de l'État.

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

Programmes	LFI AE	LFI CP
105	1 970,76	1 961,96
185	721,4	721,4
151	370,58	370,58
341	7,76	139,29
Total	3 070,49	3 193,23



La masse salariale représente 27,8 % des crédits de la mission en CP et les crédits d'intervention 38,4 % (53,2 % hors titre 2). Le total des ressources extrabudgétaires (fonds de concours et attributions de produits) s'est élevé à 18,22 M€ en AE=CP¹. La mission a également bénéficié de reports de crédits de 2015, d'un montant de 215,9 M€ en AE et de 221,1 M€ en CP (hors reports de fonds de concours).

3. Enjeux et perspectives

Après une exécution 2015 fortement contrainte par l'évolution du taux de change, la couverture du risque a de nouveau pu être assurée en 2016. Toutefois, les dépenses de la mission restent fortement sensibles à cet aléa ainsi qu'aux évolutions des prix : 65 % du programme 105, 80 %

¹ Ce montant inclut les attributions de produits reçues trop tardivement pour être utilisées (1,05 M€) et les rattachements effectués en 2017 (0,80 M€).

du programme 151 et 17 % du programme 185 (hors titre 2)². Par ailleurs, la mission a à nouveau témoigné, en 2016, de sa faible flexibilité face aux aléas budgétaires d'envergure (surgel des reports négociés en 2016).

² La direction du budget indique que, s'agissant du seul risque de change, le constat est plus nuancé. S'il fait peser une forte contrainte sur le programme 105, en particulier s'agissant des contributions internationales en devises (57 % des dépenses hors titre 2 en 2016), ce risque devrait être relativisé pour les autres programmes : le rapport conjoint IGF-IGAE sur le risque de change (cf. *infra*) estime les dépenses en devises à seulement 4 % et 0,4 % des programme 151 et 185 (titre 2 inclus).

1 L'EXÉCUTION DE LA DÉPENSE

Tableau n° 1 : Exécution 2016 en AE et CP

Autorisations d'engagement (AE) en M€	P. 105	P. 185	P. 151	P. 341	Mission
LFI	1 970,76	721,4	370,58	7,76	3 070,49
Crédits disponibles*	2 079,83	721,86	349,47	- 3,18	3 147,99
Crédits consommés	2 056,88	720,1	347,07	-4,23 ³	3 119,81

Crédits de paiement (CP) en M€	P. 105	P. 185	P. 151	P. 341	Mission
LFI	1 961,96	721,4	370,58	139,29	3 193,23
Crédits disponibles*	2 061,55	717,15	349,18	144,53	3 272,41
Crédits consommés	2 053,86	715,28	345,95	143,64	3 258,73

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

Source : Chorus, présentation Cour.

1.1 La programmation des crédits initiaux

1.1.1 Une hausse de la dotation de la mission

En LFI 2016, les crédits de la mission (3,193 Md€) augmentent de 235,7 M€ en CP par rapport à 2015.

³ Les crédits disponibles négatifs sont dus au fait que des annulations de crédits sont intervenues, à titre dérogatoire, sur des retraits d'AE antérieures (3,7 M€). La consommation est elle aussi négative, en raison de rétablissements de crédits (6 M€), et de retraits d'engagements (3,7 M€) supérieurs aux dépenses en AE. Après correction, le montant de crédits disponibles et de crédits consommés s'élèverait à 6 et 4,97 M€.

Tableau n° 2 : Écart entre LFI 2016 et LFI 2015 (M€)

Périmètre et transferts	
Évolution tendancielle	
Dépenses exceptionnelles	315,9
Nouvelles dépenses pérennes	21,3
Économies non reductibles	15,0
Économies structurelles	26,6
Écart LFI 2016-LFI 2015	235,7

La dotation du programme 105 s'élève à 1 371,1 M€ en CP hors masse salariale. La hausse des crédits entre 2015 et 2016 (+15 %) est essentiellement liée à la compensation de l'écart de change, portant sur les contributions internationales et opérations de maintien de la paix (CIOMP, qui augmentent de 149 M€, dont 138 M€ au titre du change auquel s'ajoute une effet volume de 11 M€) et sur le fonctionnement des ambassades (+10,5 M€). Les crédits liés à la sécurité des emprises (+13 M€) ont également augmenté en raison du renforcement de la menace. L'augmentation de l'entretien immobilier à l'étranger (+5 M€), ainsi que l'augmentation des crédits du protocole (+ 12 M€ liés à l'organisation des sommets de la Francophonie et France-Afrique) se sont inscrites dans la trajectoire du triennal.

La dotation du programme 151 est de 148,5 M€ en CP hors masse salariale. Les crédits relatifs aux services rendus à l'utilisateur augmentent sous l'effet de la compensation de l'effet de change et de l'accompagnement de la dématérialisation des services. Néanmoins, l'optimisation des dépenses d'aide sociale, la diminution constatée des dépenses de l'Assemblée des Français de l'étranger, et surtout la baisse (- 8 %) de la dotation des bourses pour les Français de l'étranger, expliquent la diminution de 4,8 % de ce programme par rapport à 2015.

La dotation en LFI du programme 185 (647,4 M€ hors masse salariale) est réduite de 3 % par rapport à 2015. Les crédits dédiés au soutien et à l'animation du réseau, ainsi qu'aux alliances françaises ont été stabilisés. Des économies ont été recherchées sur les crédits dédiés aux bourses de mobilité, aux échanges d'expertise, aux dotations pour fonctionnement et opérations des établissements à autonomie financière (EAF) et sur les autres moyens bilatéraux. Plus encore, les opérateurs du programme ont assumé une baisse de leur subvention pour charge de service public de l'ordre de 3,8 % entre 2015 et 2016.

Le périmètre du programme 341 n'a pas évolué en 2016. Sa budgétisation en LFI, différente en AE (7,7 M€) et CP (139,2 M€), couvre d'une part, les dépenses liées en 2016 à la présidence par la France de la COP 21, et d'autre part, les frais relatifs à la tenue en décembre 2015 de la conférence internationale, dont la majeure partie a été liquidée en 2016.

1.1.2 Les hypothèses de budgétisation

1.1.2.1 L'absence de changement de périmètre de la mission

En-dehors de l'organisation de la COP 21 qui modifie le périmètre de la mission en 2015 et 2016, aucun changement de périmètre n'est à noter au sein de la mission au titre de 2016. Pour mémoire, 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.

1.1.2.2 Les hypothèses initiales et la qualité de la budgétisation

Une programmation marquée par la relative rigidité des dépenses

Le MAEDI indique que la procédure de programmation demeure inchangée. L'approche de la justification au premier euro continue d'être privilégiée pour l'ensemble de la mission tout au long de l'élaboration du projet de loi des finances.

Selon le MAEDI, la rigidité des dépenses (CIOMP, SCSP et masse salariale) reconduit, de façon quasi-automatique, les hypothèses de budgétisation. 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 (30 % du programme) et d'intervention (CIOMP, 48 % du programme). 78 % 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 (71 % de la dotation du programme) et les délégations aux postes.

La notion de rigidité des dépenses doit toutefois être relativisée, ces dépenses n'étant pas toutes obligatoires, *stricto sensu*, au sens

juridique. Certaines pourraient être revues à la baisse, par exemple dans le cadre de renégociations des contributions de la France⁴.

Une couverture du risque de change à nouveau assurée en exécution

Face au caractère difficilement pilotable de ces dépenses, l'évolution défavorable du taux de change avait eu pour conséquence de rendre la programmation insuffisante en 2015⁵. Le besoin de crédits supplémentaires, notamment pour les CIOMP, n'avait 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)⁶. Il a dû être couvert par une ouverture en LFR de 95 M€ avec une perte au change conséquente (101,7 M€)⁷.

⁴ La direction du budget rappelle notamment la possibilité de réduire le montant des contributions internationales par le renforcement de la dimension budgétaire dans les mandats de négociation au sein des organisations internationales, la promotion d'un paiement des contributions en euros, ou encore une interrogation plus systématique de la présence de la France dans ces organisations en termes de rang, d'efficacité, de contribution à l'influence française et de conformité avec les orientations de la France (à titre d'exemple moins de 500 000 € seraient versés annuellement à une soixantaines d'organisations ou programmes).

⁵ Elle avait été fixée sur la base d'un taux de budgétisation à 1,36 \$/€, alors que le taux d'exécution avait oscillé entre 1,12 \$/€ et 1,05 \$/€ en 2015. Cette problématique avait été identifiée dès le début de l'exercice comme un risque majeur, principalement pour le programme 105, conduisant le CBCM à émettre un avis défavorable au programme.

⁶ Le MAEDI estime que ce mécanisme s'est révélé inopérant car le taux de change était moins favorable que le taux de budgétisation : dans ce contexte, l'achat de devises conduirait, selon lui, à une dépense supérieure aux crédits alloués mettant en jeu la responsabilité de l'ordonnateur, notamment en cas d'inversion de la tendance. 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 avoir emporté une impossibilité juridique de se couvrir, au moins partiellement, dans les circonstances de la gestion 2015.

⁷ La dégradation du taux de change avait également eu un impact sur d'autres postes du programme 105 comme le fonctionnement des postes (- 6 M€) ou l'immobilier à l'étranger (- 2,6 M€). Sur le programme 151, les dépenses d'aide à la scolarité et d'aide sociale sont sensibles à l'effet change-prix (perte sur les bourses de 2,7 M€). Les dépenses de personnel à l'étranger ont été couvertes par des ouvertures en fin de gestion.

Le taux de budgétisation ayant été ramené à un niveau plus proche de celui du marché⁸, le mécanisme a de nouveau pu être déclenché par l'achat à terme de devises en juillet 2015⁹, avec un effet positif sur la gestion 2016, au travers notamment de la sécurisation du paiement de 80 % des CIOMP. Au final, compte tenu de cette couverture et des pertes enregistrées sur les dépenses hors couverture, le ministère indique qu'un gain de change de 6,9 M€ aurait été effectué sur ce budget.

En 2016, la révision du taux de budgétisation en LFI a permis une budgétisation des enveloppes plus réaliste, en particulier sur l'enveloppe des CIOMP (934,2 M€). Il n'a pas non plus été constaté de tensions liées au change sur le budget de fonctionnement des postes sur le programme 105 comme sur les programmes 151 et 185, la dégradation du taux de change ayant été compensée lors de la programmation (87,3 M€ sur le programme 105 en LFI). Selon le ministère, les postes à l'étranger ont donc à nouveau pu mobiliser leurs ressources pour financer les opérations d'entretien immobilier et de renouvellement du parc automobile, qui avaient dû être suspendues en 2015.

Si la couverture du risque de change a pu être assurée en 2016, le risque subsiste et demeure le principal risque identifié par le contrôle interne budgétaire du MAEDI. Le ministère a de nouveau couvert les crédits prévus au titre de 2017¹⁰, compte tenu des conditions du marché, mais les difficultés constatées en 2015 sont toujours susceptibles de se reproduire.

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 change¹¹.

A cet effet, le MAEDI a contribué 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. Le

⁸ La circulaire du 9 avril 2015 relative aux conférences de sécurisation de la trajectoire pour les années 2016 et 2017 a fixé le taux de change à 1,10 \$/€, hypothèse maintenue par la circulaire du 20 avril 2016.

⁹ 600 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 en janvier 2016 (80 M\$), sur une part des crédits ouverts puis reportés par la LFR du 29 décembre 2015.

¹⁰ Dès réception de la lettre-plafond du 25 juillet 2016, le MAEDI a demandé à l'AFT de passer cinq nouveaux ordres d'achat de devises à terme pour un montant de 500 MUSD et 39 M de francs suisses.

¹¹ *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.

gouvernement a remis en octobre 2016 un rapport au Parlement conformément à la demande que celui-ci a faite dans le cadre de l'article 129 de la LFI 2016. Les propositions formulées seront examinées par un groupe de travail interministériel au cours de l'année 2017.

A la lumière des risques importants pour le MAEDI et, plus généralement, pour l'État, la Cour déplore la lenteur des changements à l'œuvre. Elle insiste sur la nécessité d'aboutir au plus vite à la mise en œuvre d'une réponse appropriée sur ce dossier à fort enjeu. Dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire du compte de commerce *Couverture des risques financiers de l'État* elle recommande, depuis plusieurs exercices, la mise en place d'une politique globale de couverture du risque de change pour l'État en adoptant une stratégie cohérente pour l'ensemble des crédits concernés (au-delà du seul MAEDI) et en centralisant la mise en œuvre du mécanisme de couverture.

Une gestion encore concernée par les aléas sécuritaires et géopolitiques

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

Selon le MAEDI, la continuelle dégradation des conditions sécuritaires a pesé comme l'année précédente sur l'exécution du budget 2016, entraînant des tensions sur les dépenses de gardiennage dans le réseau et de travaux en France, et des risques sur l'exécution des dépenses d'investissement, le contexte sécuritaire ayant également un effet sur la capacité à mener les travaux.

Pour surmonter cette difficulté, les crédits destinés à la sécurité des implantations diplomatiques sur le programme 105 ont progressé de 13,2 M€ (+ 31 %).

Le cas particulier de la COP 21

Le programme 341 « Conférence Paris Climat 2015 », créé en 2015 et 2016 et dédié à la préparation, à l'organisation et à la présidence de la COP 21, a pris fin au 31 décembre 2016. Son pilotage a notamment été contraint par un calendrier spécifique (organisation de la COP 21 en fin d'année 2015) et par des conditions d'organisation strictes fixées par l'accord de siège entre la France et les Nations unies.

L'exécution du programme au titre de 2016 n'appelle pas d'observations particulières. Compte tenu du calendrier de l'événement,

la majorité des engagements ont été pris dans les quelques mois précédant sa tenue tandis que les factures sont devenues exigibles *a posteriori*. La consommation de CP s'est faite essentiellement sur l'exercice 2016 (144 M€). Seule une partie de la dotation (2 M€) était consacrée aux activités de la présidence achevée en novembre 2016 avec la COP 22.

Pour mémoire, au titre de 2015, la Cour avait constaté l'apparition de surcoûts principalement liés, en ce qui concerne l'aménagement du site, à son fonctionnement et aux conditions de sécurité. *In fine*, l'exécution avait nécessité le dégel de la réserve en AE, d'importants redéploiements et des économies rendues possibles par le mécénat et les contributions en nature des partenaires officiels. La question des ressources extrabudgétaires avait également constitué un facteur d'incertitude, tant par le montant des recettes attendues que par leur date de mise à disposition.

1.1.3 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 (4,9 M€ en 2016), alors que la totalité des AE a été engagée l'année de la signature de la convention de partenariat public-privé en 2008. L'année 2016 a également vu l'apparition de deux cas de budgétisation en AE≠CP : d'une part, pour les dépenses d'énergie et fluides des sites parisiens et nantais afin de permettre l'engagement pour deux années du nouveau marché interministériel de fourniture d'électricité (4,9 M€ en AE, 3,3 M€ en CP) ; d'autre part, une nouvelle règle d'engagement des baux fermes dans la zone euro a conduit à doter la ligne des locations privées à l'étranger de manière à ce que la totalité des AE soit engagée l'année de la signature d'un bail (36,6 M€ en AE, 24,4 M€ en CP)¹².

¹² Cette règle ayant été partiellement abrogée en fin d'année 2015 (limitation aux baux libellés en euros), les AE prévues en supplément pour les baux libellés dans une devise autre que l'euro ont fait l'objet d'une remontée et d'un blocage au niveau du programme par le CBCM en tout début de gestion 2016.

1.2 L'exécution des crédits de la mission en 2016

1.2.1 Une sur-exécution apparente de la mission du fait de reports importants

L'exécution budgétaire 2016 montre une consommation supérieure aux crédits prévus par la LFI. Pour l'ensemble de la mission, le volume des crédits consommés représente 101,6 % des crédits en LFI en AE et 102,1 % en CP. Le tableau de synthèse des crédits initiaux, des mouvements de crédits et des crédits consommés se trouve en annexe 1.

Tableau n° 3 : Écart entre exécution et LFI 2016 en CP, HT2 (M€)

Reports de charges entrants	227,6
Sous-budgétisations	0,0
Aléas de gestion	0,0
Nouvelles dépenses pérennes	0,0
Périmètre et transferts	7,4
Économies de constatation	-179,4
Économies structurelles	0,0
Reports de charges sortants	-25,7
Écart exécution-LFI	30,0

Le montant des crédits hors titre 2 consommés s'élève à 2,197 Md€ en AE et 2,336 Md€ en CP, soit un taux de consommation par rapport à la LFI de 100,6 % en AE et de 101,3 % en CP. Le taux d'exécution par rapport aux crédits disponibles fait néanmoins apparaître une légère sous-exécution (98,8 % en AE et 99,5 % en CP).

Le programme 105 s'est maintenu dans l'enveloppe prévue en LFI, à l'exception notable du report de charges sur les CIOMP financé par les crédits de reports 2015. Il connaît une exécution de 98,5 % en AE et de 99,5 % en CP par rapport aux crédits disponibles en hors titre 2. Les annulations intervenues ont été financées par une révision à la baisse de la prévision de dépense sur les CIOMP et, pour la part portant sur les crédits frais, grâce à des économies réalisées sur les crédits de fonctionnement et la révision du financement des travaux de l'OTAN.

Pour le programme 151, l'enveloppe prévue par la LFI et modifiée par les décrets d'avance a pu être tenue sans mesures correctrices particulières. Le programme est même en sous-exécution par rapport aux crédits prévus en programmation (78,0 % en CP). La réduction de la dotation des bourses scolaires (19 M€) résulte de l'annulation des crédits réalisée grâce à l'utilisation de la « soulte » dans la trésorerie de l'AEFE.

En 2016, le programme 185 s'est également maintenue dans l'enveloppe prévue en LFI (98,9 % en CP).

Concernant le programme 341, le suivi des crédits de fonctionnement ainsi que les contributions versées par des partenaires et mécènes en 2016 (1,9 M€), ont permis de réaliser des économies dans le cadre de l'organisation de la COP 21 (annulations de 19,4 M€ en AE et de 15,7 M€ en CP). Si la consommation des AE apparaît négative, elle est le résultat d'opérations de régulations¹³. Le reliquat de crédits sera intégralement annulé en loi de règlement du fait de la suppression du programme fin 2016.

1.2.2 Une hausse des crédits consommés entre 2015 et 2016

Entre 2015 et 2016, le montant des crédits consommés hors titre 2 (HT2) a augmenté de 9,4 % en CP pour les trois programmes 105, 185 et 151, recouvrant cependant des réalités plus contrastées selon les programmes.

Pour le programme 105, les dépenses exécutées HT2 sont supérieures de 16,4 % à celles de 2015, alors que la trajectoire pluriannuelle prévoyait une augmentation de 5,5 %. L'augmentation s'explique principalement par une augmentation de la consommation des CIOMP (+ 24 %), compte tenu du report de 2015 sur 2016 de 174,4 M€. Les dépenses du réseau diplomatique sont également en hausse (+ 4,3 % en CP), du fait de l'augmentation en LFI des crédits destinés à la sécurité, au fonctionnement des postes et à l'entretien immobilier. Par ailleurs, une dotation complémentaire de 12 M€ avait été prévue pour la participation de la France aux sommets de la Francophonie de novembre 2016, et France-Afrique, initialement prévu fin 2016 et décalé à janvier 2017. Cependant, la tenue en fin d'année et début d'année 2017 de ces deux sommets ont conduit à une consommation moins importante que prévue en 2016, avec des reports d'AE (0,2 M€) et de CP (3 M€) sur 2017.

L'exécution totale du programme 151 HT2 est en légère baisse par rapport à 2015 (- 0,7 %), mais la trajectoire pluriannuelle prévoyait une augmentation de 1,5 %. S'agissant des bourses scolaires, le recours à la « soulte » dans la trésorerie de l'AEFE a notamment conduit à une

¹³ En effet deux types de mouvements techniques ont conduit à couvrir la dépense en AE de 2016 et à minorer les engagements 2016 : un rétablissement de crédits de 6 M€ correspondant aux recettes perçues auprès des délégations étrangères pour l'aménagement de leurs espaces et à un remboursement de la CNUCC. Des retraits d'engagements à hauteur de 3,7 M€ correspondant aux moins-values par rapport aux engagements pris en 2015 constatés lors de la phase de facturation après réalisation d'un travail précis sur la vérification des services faits.

annulation de 19 M€. Néanmoins, cette baisse globale repose notamment sur la « soulte », qui s'épuisera en 2018¹⁴, tandis qu'elle masque des augmentations sur certaines lignes. Les projets informatiques concernant l'organisation des élections à l'étranger ont notamment engendré une augmentation des besoins de crédits. Un transfert attendu du ministère de l'intérieur et qui devait financer une partie de ces dépenses n'a pas été reçu, entraînant une demande de dégel en fin d'exercice¹⁵.

L'exécution du programme 185 HT2 est globalement en baisse par rapport à 2015 (- 2,1 %) alors que la trajectoire pluriannuelle prévoyait une diminution des crédits de seulement 1,5 %. Les dépenses de fonctionnement ont notamment connu une baisse de 20 M€ par rapport à 2015, dans le cadre de la baisse générale des crédits alloués au programme (- 3 %), et notamment des subventions versées aux opérateurs. Le titre 6 enregistre néanmoins une hausse de 4,5 % du fait principalement d'une allocation de 5 M€ supplémentaires en CP à l'opérateur *Atout France*.

1.3 La gestion des crédits

1.3.1 Une application différenciée des taux de mise en réserve

La LFI 2016 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 initiale pour la mission s'élève à 5 % en AE et 5,1 % en CP (152,6 M€ en AE et 162,4 M€ en CP). Une mise en réserve de 0,5 % a été appliquée aux crédits du titre 2. Hors titre 2, la mise en réserve initiale s'est élevée à 148 M€ en AE et 157,9 M€ en

¹⁴ En 2016, l'AEFE a pu utiliser le résultat d'exploitation excédentaire constaté dans les comptes 2014 compte tenu du changement de méthode comptable respectant la stricte annualité budgétaire (générant une « soulte »), à hauteur de 15,7 M€. A ce stade, un prélèvement de 7,4 M€ devrait intervenir en 2017 et un autre de 6,7 M€ en 2018.

¹⁵ Les résultats du test grandeur nature du système de vote électronique, effectué en fin d'exercice, n'ont pas donné les résultats escomptés. Le service fait n'a donc pas pu être constaté sur plusieurs modules de ce projet, ce qui a entraîné la non-consommation d'une partie des crédits de paiement dégelés. Selon le MAEDI, la non-consommation de l'intégralité des CP s'expliquerait également par l'hébergement et l'exploitation de la solution de vote électronique. Cette prestation récurrente aurait été engagée dans son intégralité fin 2016 et donnerait lieu à des paiements annuels échelonnés jusqu'en 2020. Par conséquent, les engagements non couverts par des paiements en 2016 s'expliqueraient en partie par des engagements pluriannuels (0,3 M€).

CP et 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 341 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 (à hauteur de 37,6 M€, en exemptant par exemple de réserve certains crédits de sécurité). Les dépenses liées aux contributions internationales ont également été préservées (la mise en réserve sur les CIOMP a porté en totalité sur les OMP)¹⁶. 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 SCSP¹⁷.

Aucun programme n'a fait l'objet de dégels initiaux, alors que plusieurs surgels sont intervenus en cours de gestion, notamment sur les reports de crédits de 2015 (221,1 M€ de CP) et sur les fonds de concours et les attributions de produits arrivés tardivement (0,8 M€). Par ailleurs, les crédits d'un virement, *in fine* non réalisé en fin de gestion, ont été bloqués au programme 105 (0,2 M€).

210,7 M€ HT2, soit 213,4 M€ T2 inclus, ont été dégelés en fin de gestion et 153,4 M€ ont fait l'objet d'annulations lors des différents décrets d'avance. La réserve hors titre 2 a été restituée en partie pour le programme 105 (57 %, pour couvrir le paiement des derniers appels de fonds concernant les OMP et les dépenses immobilières), le programme 151 (11 % en raison de l'annulation d'un transfert de crédits du ministère de l'intérieur dans le cadre de l'organisation des élections) et le programme 185 (55 % pour financer des dépenses non programmées). 16 M€ ont été restitués au programme 341 afin de payer les factures de la conférence COP 21¹⁸. Un dégel de la réserve de précaution est également intervenu sur le titre 2 (2,1 M€ sur le programme 105 et 0,6 M€ sur le programme 151).

¹⁶ 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.

¹⁷ Un taux minoré de 0,5 % est appliqué à la part de la SCSP correspondant aux charges de personnel et un taux normal de 8 % sur le reste de la SCSP.

¹⁸ Une demande de mise à disposition anticipée de l'intégralité des reports avait été présentée dès janvier, mais des dégels successifs ont été opérés.

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 encore en augmentation

En complément de la LFI, la mission a bénéficié des reports de crédits de 2015 sur 2016 d'un montant de 215,9 M€ en AE et de 221,1 M€ en CP, en grande majorité pour le programme 105 (à hauteur de 199,9 M€, en raison essentiellement du report des crédits des OMP).

Les rétablissements de crédits s'établissent à 20,8 M€ en AE et en CP pour la mission. Par ailleurs, le total des ressources extrabudgétaires (fonds de concours et attributions de produits – FDC et ADP) s'est élevé à 18,2 M€. En 2015, ces ressources représentaient 13,9 M€ et moins de 10 M€ en 2014. Le programme 105 en est le principal bénéficiaire (9,6 M€, reports compris). L'augmentation est principalement due aux contributions des partenaires privés versées pour le financement de la COP 21 (5,6 M€, reports compris)¹⁹ et à la création de l'ADP relative aux produits additionnels des recettes visas.

Le MAEDI signale qu'il n'a obtenu qu'en toute fin de gestion le dégel des crédits d'attributions de produits rattachés en fin d'année 2015 et reportés sur 2016, en particulier s'agissant des locations d'espaces dans les ambassades, ce qui serait particulièrement contre-productif alors que les postes sont fortement incités à louer leurs locaux. Pour ne pas pénaliser les postes et éviter une démobilitation dans la recherche de financements extrabudgétaires, des avances ont été déléguées aux postes.

1.3.2.2 Des mouvements budgétaires ayant considérablement modifié les équilibres fixés en LFI

Le détail des mouvements budgétaires est présenté en annexe n° 2.

Afin de couvrir le coût du change-prix en 2016, les crédits du titre 2 ont fait l'objet d'ouvertures en fin d'année, pour un montant de 36,8 M€, bénéficiant principalement aux programmes 105 et 151 (26,0 et 7,3 M€).

Les crédits hors titre 2 ont fait l'objet d'annulations (200,3 M€ en AE et 189,3 M€ en CP) dans le cadre des trois décrets d'avance et des deux décrets d'annulation. Les annulations ont été supportées par chacun

¹⁹ 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€).

des programmes 105 (- 128,5 M€), 151 (- 32,0 M€), 185 (- 13,1 M€) et 341 (- 15,7 M€).

Les transferts de crédits (solde de 4,7 M€ en AE et 4,8 M€ en CP) ont majoritairement concerné le programme 105. Deux virements ont été effectués entre les programmes du MAEDI : du programme 105 vers le programme 209 (0,4 M€ en AE=CP) portant sur les coûts hors titre 2 associés au transfert de la gestion des experts techniques internationaux vers *Expertise France* et l'*AFD* ; du programme 151 vers le programme 185 relatif à la quote-part dédiée en 2016 à la promotion du tourisme depuis l'attribution de produits concernée (4,51 M€).

Une fongibilité asymétrique du titre 2 vers le hors titre 2 a également eu lieu en 2016 sur le programme 185 pour un montant de 0,31 M€. Elle a permis d'assurer le financement des postes d'experts techniques internationaux, dont la gestion a été transférée à *Expertise France* et à l'*AFD*, et qui font désormais l'objet d'une commande publique.

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 afin d'assurer la couverture de dépenses imprévues²⁰. Un dégel a été rendu nécessaire sur le programme 151 en fin d'exercice afin de pouvoir compenser l'annulation d'un transfert de crédits depuis le ministère de l'intérieur. Les crédits dégelés, consacrés au financement de projets informatiques liés à l'organisation des élections, seront demandés en report. S'agissant du programme 185, les demandes de dégel opérées en 2016 ont également suffi à couvrir les dépenses imprévues²¹.

²⁰ Dépenses liées notamment au contexte politique (lutte anti-terroriste, sécurisation des emprises), au financement de l'exposition *Art de la Paix*, ou à la prise en charge de dépenses de maintenance non prévues.

²¹ Par exemple l'augmentation de la subvention allouée à l'Université franco-allemande ou les crédits supplémentaires alloués à *Atout France* pour la promotion du tourisme en France (10 M€).

Les cibles fixées en fin de gestion sont les suivantes :

Cibles d'exécution 2016 (M€) ²²	AE	CP
Programme 105	1 446,2	1 444,3
Programme 151	119,0	118,7
Programme 185	645,8	641,2
Programme 341	-2,6	145,0

Source : MAEDI.

En 2015, pour atteindre les cibles, plusieurs actions avaient dû être mises en œuvre, notamment des reports conséquents sur 2016 (en particulier des CIOMP). La différence entre les ressources de la mission et les cibles fixées avait été en outre bloquée pour annulation ou pour report.

En 2016, des surgels sont intervenus après la conférence de fin de gestion afin de respecter le plafond de ces cibles : d'une part sur les AE prévues à l'annulation en décret d'avance ou LFR, d'autre part sur les CP prévus au report ou à l'annulation, auxquels ont été retirés les rattachements à venir de crédits de fonds de concours et attributions de produits comptabilisés dans la cible (ceux arrivés après la conférence et non comptabilisés dans la cible ont également fait l'objet d'un surgel, à hauteur de 0,78 M€).

La fixation des cibles d'exécution a également conduit à geler le montant des reports estimés sur l'exercice 2017 à hauteur de 16,6 M€ en AE et 14,8 M€ en CP. Une part importante de ces reports concerne l'organisation des deux sommets de la Francophonie (novembre 2016) et France-Afrique (janvier 2017).

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, comme pour 2015, que la fixation de ces cibles, tardive, a compliqué la fin de gestion. Fin 2016, elle a conduit à des dégels de crédits également tardifs au regard de la date de clôture de la gestion. Selon le ministère, cette procédure entrave la sincérité budgétaire car les crédits reportés de 2015 à 2016 ont été immédiatement gelés, contrairement aux engagements pris lors des arbitrages de l'année précédente, perturbant l'ensemble de la gestion 2016.

²² Y compris les fonds de concours et attributions de produits, hors reports de charge et hors titre 2.

La direction du budget précise que l'effort (net des 44,7 M€ d'ouvertures sur le titre 2) auquel le MAEDI a contribué dans le cadre du décret d'avance du 2 décembre 2016 correspond à 1,7 % des crédits de la LFI pour 2016 (soit - 52,2 M€ en CP). Ce dernier correspondrait dans son ensemble à des sous-exécutions constatées lors des conférences de fin de gestion. Le niveau d'exécution observé *in fine* nuancerait encore l'analyse sur d'éventuelles tensions en fin de gestion, dans la mesure où des crédits ont pu être redéployés sur des dépenses non intégrées dans la dernière prévision sous-jacente au schéma de fin de gestion.

1.4 L'évolution de la dépense

1.4.1 Un dépassement du plafond inscrit dans la loi de programmation des finances publiques

A périmètre constant (hors programme 341), les dépenses de la mission en 2016 sont supérieures de 98,5 M€ au plafond de dépenses prévu dans la LPFP. Ce dépassement est essentiellement imputable au programme 105, alors que les programmes 151 et 185 ont atteint et même dépassé les objectifs qui leurs étaient assignés.

Pour le programme 105, l'évolution à la hausse des crédits exécutés (+ 166,7 M€ par rapport à la LPFP) s'explique principalement par la compensation de l'écart de change qui a conduit à une hausse de la budgétisation des lignes concernées, notamment des CIOMP. La dégradation continue des conditions sécuritaires a également nécessité une augmentation importante des crédits dédiés à la sécurisation des emprises françaises à l'étranger.

Pour le programme 151, on constate une baisse des dépenses plus importante que celle prévue par la LPFP (- 48,3 M€). Cette baisse est principalement due à la baisse des crédits dédiés aux bourses (- 41 M€), rendue possible par l'utilisation de la « soulte » de trésorerie l'AEFE, qui sera épuisée à l'horizon 2018. Les crédits d'action sociale sont également en baisse, ainsi que les crédits de fonctionnement de l'Assemblée des français de l'étranger.

Pour le programme 185, hors changement de périmètre, les dépenses sont en-deçà du plafond de dépenses inscrit dans la LPFP (- 19,9 M€), en raison notamment d'une baisse plus importante que prévue des subventions versées aux opérateurs (notamment - 13 M€ pour l'AEFE). Les dotations de fonctionnement aux établissements à autonomie financière ont aussi diminué plus fortement que prévu (- 2,7 M€).

1.4.2 Une évolution des dépenses dépassant la trajectoire pluriannuelle prévue par la LPFP

A périmètre constant, la LPFP prévoyait également une augmentation du plafond de dépenses de 3 % entre 2015 et 2016 (+ 58,8 M€). L'augmentation des dépenses réellement exécutées a été plus importante à hauteur de 9,4 % (+ 188,2 M€), même si ce dépassement masque donc des disparités selon les programmes.

Une fois neutralisés les reports de charge (182,4 M€), l'exécution 2016 par rapport à la LFI 2015 apparaît néanmoins constante. Le MAEDI a financé ses nouvelles dépenses pérennes (183,9 M€ en raison des augmentations précitées sur le programme 105) par des économies structurelles portées par les opérateurs (- 27,4 M€) et par chaque programme (- 156,8 M€). S'y ajoutent des économies de constatation en 2016 résultant essentiellement d'un moindre recours à la réserve de précaution sur le programme 105 (notamment du fait de dépenses de CIOMP inférieures à la prévision d'exécution) et d'annulations de crédits frais sur le programme 151 (ligne des bourses scolaires, du fait d'un nouveau prélèvement sur la « soulte » AEFÉ).

1.5 La soutenabilité à court et moyen terme

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel avait émis un avis favorable sur l'ensemble de la programmation initiale de la mission, avec néanmoins des réserves sur celle du programme 105 du fait d'une forte tension et d'une grande rigidité sur la programmation.

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

A l'exception du programme 341, les reports de 2015 vers 2016 ont été gelés jusqu'en fin de gestion. Le MAEDI indique que ce gel a entraîné des tensions en gestion, compte tenu de la structure rigide de ses programmes.

Il en a été particulièrement ainsi du budget des CIOMP, le gel de 190 M€ (soit 20 % de la dotation LFI 2016) ayant fait porter un risque sur la soutenabilité du programme 105. Le dégel n'a été obtenu qu'en octobre 2016, à la faveur de l'arrivée à échéance des offres d'achat à terme de devises destinées à couvrir le risque de change (174,4 M€). En cas d'indisponibilité des crédits au terme fixé dans l'ordre d'achat, le risque était en effet de perdre les devises achetées.

Le programme 185 a dû supporter l'avance de 3 M€ sur le paiement des bourses dû à *Campus France* au titre de 2015 et reporté vers 2016, ce qui a conduit à différer plusieurs dépenses à la fin de gestion dans l'attente des dégelés intervenus en fin d'année. En l'absence de reports anticipés, le programme 341 a également été fortement contraint, compte tenu de l'importance des dépenses à liquider en début d'année. Le recours à la réserve de précaution a été nécessaire pour assurer le paiement des factures dans l'attente de la mise à disposition des reports.

Par ailleurs, selon le MAEDI, des mouvements en gestion sont intervenus tardivement, notamment les ouvertures prévues de crédits de personnel (le 2 décembre 2016, soit en période de pré-liquidation de la paye de décembre) et certaines attributions de produits (par exemple, celle relative aux recettes additionnelles des droits visas créés par décret en décembre 2015, n'a été réceptionnée qu'en juillet 2016 sur le programme 151 puis virée vers le programme 185 en novembre 2016).

La direction du budget indique que, suivant le principe général de fongibilité des crédits, le ministère est en pleine capacité de réallouer les crédits disponibles en cours de gestion au sein de ses programmes, en l'absence de tension avérée sur les engagements et les décaissements : ceci aurait été particulièrement le cas sur le programme 105 en 2016 au regard de la moindre exécution de certaines actions. Elle constate ainsi qu'il a pu être procédé à des avances déléguées aux postes dans le cas des attributions de produits liées à des locations d'espaces dans les ambassades (cf. *supra*). De plus, un certain nombre de dégelés ont eu lieu en cours de gestion lorsque la fongibilité ne pouvait s'appliquer : dès le mois de février et en avril pour les restes à payer de la COP 21, en octobre pour le paiement de la couverture de change des contributions internationales²³.

1.5.2 Les déterminants de la soutenabilité à moyen terme

Dans une perspective plus large, le budget de la mission demeure fragile, sa soutenabilité étant menacée par le poids des CIOMP, la variation des parités et l'augmentation des prix, alors qu'aucune mesure

²³ Concernant cette dernière opération, le montant approprié des reports devant être dégelés n'a pu être déterminé qu'à la suite du vote du budget des opérations de maintien de la paix à l'ONU en juin et du renouvellement de leur mandat par le Conseil de sécurité au troisième trimestre 2016. Ce calendrier, qui s'impose, aurait effectivement pu donner lieu à une gestion dans des délais contraints ; la pleine mobilisation de l'ensemble des acteurs de la chaîne aurait toutefois permis le respect des échéances.

d'économies structurelles n'est proposée par le ministère à la hauteur du risque encouru²⁴.

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.

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 2016, mais la stratégie pluriannuelle suivie n'est toujours pas clairement identifiable²⁵, tout comme les économies en résultant. La Cour a déjà constaté que le MAEDI disposait encore de marges de manœuvre sur les rémunérations, notamment concernant les indemnités de résidence à l'étranger (IRE)²⁶. A cet égard, la direction du budget indique que la justification au premier euro des PAP / RAP serait insuffisamment détaillée concernant la réalisation du schéma d'emplois et les dépenses indemnitaires : en particulier, aucune information ne serait apportée sur le volume de dépenses relatives à l'IRE servie aux personnels expatriés, ni sur son nombre de bénéficiaires, alors que cette indemnité représenterait 389 M€ soit 41 % de la dépense de titre 2 en 2016.

Les dépenses d'intervention reposent essentiellement sur des engagements politiques, au travers de contributions internationales dont le financement essentiel est libellé en devises. La question de la couverture du risque de change pour ces dépenses est un enjeu important pour la

²⁴ 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).

²⁵ Le MAEDI ne dispose pas d'une planification 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.

Le ministère précise néanmoins que le schéma d'emplois s'inscrit dans la continuité des adaptations du réseau initié au cours de ces dernières années, notamment du projet *MAEDI 21* et des autres axes stratégiques du ministère (l'exercice « *grands formats* » ; la réforme des postes à présence diplomatique notamment).

Dans ce cadre, la mise en œuvre du schéma d'emplois résulte de la programmation des effectifs pour l'exercice à venir et d'un plan de recrutement des agents titulaires et CDI, qui déterminent en gestion les flux à opérer pour adapter les effectifs. La valorisation du schéma d'emplois s'appuie sur des estimations des dates de flux moyennes par catégorie fondées sur les données connues (programmation des effectifs, plan de recrutement) et sur les tendances constatées au cours des exercices précédents.

²⁶ Référé du 21 novembre 2016 relatif à la gestion des ressources humaines du MAEDI.

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.

Le MAEDI indique qu'il met en œuvre depuis 2009 des outils d'amélioration de la maîtrise de ces dépenses. Il diffuse des instructions aux représentations françaises promouvant la croissance nominale zéro des budgets des organisations internationales et défendant une ligne systématique de rigueur fondée sur l'évaluation de la performance et sur la bonne gestion. Enfin, un comité de pilotage interministériel des contributions internationales a été mis en place, auquel le ministère de l'économie et des finances, au travers de la direction du budget, pourrait utilement être associé.

La recommandation de mise en place d'un système d'anticipation des contributions internationales a déjà été formulée par la Cour à l'occasion de son contrôle des contributions internationales de la France²⁷. Elle souligne à nouveau l'importance de la mettre effectivement en œuvre afin de renforcer la prévisibilité de ces dépenses et contribuer ainsi à la soutenabilité de la mission pour laquelle elles sont déterminantes.

Au titre des déterminants à moyen et long termes de la mission, les dépenses de fonctionnement, notamment les crédits de fonctionnement courant des postes, les loyers budgétaires et les subventions pour charges de service public, demeurent enfin des contraintes importantes. La Cour estime néanmoins que les sources existantes d'optimisation voire, le cas échéant, d'économies, pourraient être davantage explorées.

Le renforcement de la soutenabilité de la mission passe ici notamment par la poursuite de la rationalisation des dépenses de fonctionnement courant (programme 105), de la restructuration progressive des opérateurs (programme 185) ou encore de la rationalisation du réseau consulaire et la recherche de gains d'efficience par le développement des télé-procédures (programme 151).

Le MAEDI indique que ses services et opérateurs s'attacheraient de manière constante à rationaliser et contenir les dépenses de

²⁷ *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.

fonctionnement. Les économies qui seraient encore à rechercher sur le fonctionnement courant, les opérateurs ou le réseau consulaire ne constitueraient pas, selon le ministère, un moyen d'assurer la soutenabilité de la mission, lorsque que le risque budgétaire associé à la création d'une OMP représenterait un coût moyen de 26 M€ à rapporter au coût médian de 467 000 € d'un poste diplomatique et consulaire (fonctionnement et investissement confondus).

Dans cette perspective, la Cour souhaitait connaître le bilan, à la fin de l'année 2016, des premiers déploiements de postes à présence diplomatique, en termes d'économies générées tant sur les dépenses de personnel que sur les dépenses de fonctionnement. Toutefois, selon le MAEDI, la restructuration de son réseau ne se traduirait pas par des économies à court terme (investissements liés aux restructurations des locaux lors de regroupement, baux immobiliers, transactions et contentieux liés aux suppressions de postes, transfert de charge entre titre 2 et hors titre 2 lié au remplacement par des prestations de service des ETP supprimés...). A ce titre, le bilan des économies générées par les postes à présence diplomatique ne pourrait être établi qu'une fois passée la phase de restructuration. La Cour ne peut que déplorer l'absence de bilan, même partiel, d'une réforme pourtant mise en œuvre depuis plusieurs années.

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

Les reports estimés de 2016 à 2017 s'élèvent à 20,2 M€ en AE et 26 M€ en CP (contre 220,9 M€ en 2015). Cette différence s'explique essentiellement par le fait que les CIOMP, contrairement à l'exercice précédent, ont été versées en exécution puisque les devises achetées à terme en 2015 ont été versées en 2016.

16,6 M€ en AE et 14,8 M€ en CP ont été négociés en report dans le cadre des arbitrages de fin de gestion, dont 9,3 M€ de CP pour le programme 105, 0,3 M€ pour le programme 151 et 5,3 M€ pour le programme 185. 3,6 M€ en AE et 11,2 M€ de reports en CP s'y ajoutent, pour des dépenses qui n'ont pu être exécutées à temps en fin de gestion, comprenant notamment des rattachements de fonds de concours et attributions de produits intervenus en décembre 2016 et en janvier 2017.

Les charges à payer (dettes juridiquement exigibles en fin d'exercice) s'élèvent à 6,8 M€, soit 0,3 % des dotations de la mission. Elles atteignent 6,66 M€ pour le programme 105, 0,03 M€ pour le programme 151 et 0,17 M€ pour le programme 185. Le MAEDI indique que la programmation a pris en compte la nécessité d'honorer ces

dépenses, éventuellement en retardant ou reportant sur la gestion 2018 certaines dépenses initialement prévues en 2017.

Il n'y a pas d'AE affectées non engagées (AENE) reportées sur 2016 concernant les programmes 151, 185 et 341. Concernant les dépenses immobilières du programme 105, le montant des AE affectées non engagées en France est de 13,37 M€. A l'étranger, le total des AE mises en place en 2016 s'élève à 6,1 M€ pour une consommation de 5,4 M€. Le report attendu dans le cadre de la bascule de ces opérations serait de 0,31 M€. En matière de dépenses de sécurité, 1 M€ d'AE affectées non engagées, compte-tenu des évolutions susceptibles d'intervenir au cours de l'année 2017, resteront ouvertes²⁸. Certaines tranches fonctionnelles de plus de 3 ans et sans mouvement (parmi 0,12 M€ répartis sur 37 postes) pourront à l'inverse être fermées en gestion 2017.

Au titre de 2015, la Cour avait interrogé le MAEDI sur les conditions de clôture des AENE, dans le cadre de l'application de l'article 158 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012. Le MAEDI n'avait pas répondu. En 2016, une démarche volontariste de réduction des AENE et de rappel aux postes des règles d'engagement et clôture comptable, ainsi que l'aboutissement de plusieurs procédures de marchés, ont permis une réduction de 63 % du stock d'AENE entre 2015 (48,9 M€) et 2016 (18 M€), inscrites sur le BOP du MAEDI sur le CAS 723.

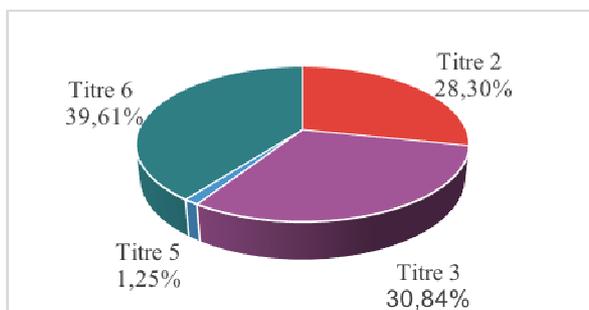
Le montant total des restes à payer, estimé au 31 décembre 2016, est de 141,66 M€, dont 134,29 M€ pour le programme 105, 5,23 M€ sur le programme 185 et 2,13 M€ sur le programme 151.

²⁸ 0,5 M€ correspondant à des travaux engagés pour le poste de Sanaa, actuellement fermé en raison de la situation locale ; 0,2 M€ correspondant à des travaux engagés pour le poste d'Islamabad retardés suite à des négociations en cours avec les autorités locales ; 0,3 M€ correspondant aux travaux à Tripoli, suspendus en raison de la situation locale.

2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE

En 2016, les dépenses de la mission sont majoritairement des dépenses d'intervention (39,6 %), suivies de dépenses de fonctionnement (30,8 %) et de dépenses de personnel (28,3 %). Comme rappelé précédemment, ce budget comporte un volet de dépenses considérées par le ministère comme rigides, qui expliquent les difficultés de pilotage et des marges de manœuvre contraintes.

Graphique n° 1 : Exécution de la mission par titre en CP en 2016

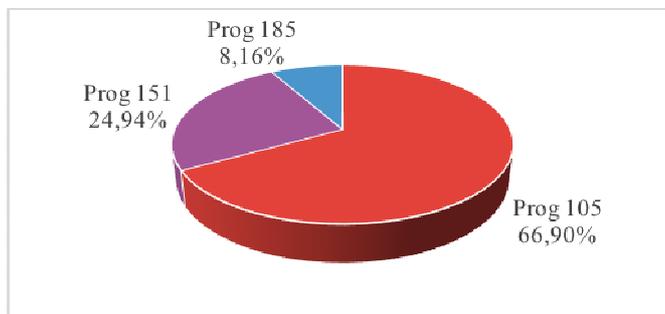


Source : MAEDI, Chorus présentation Cour.

2.1 Les emplois et les dépenses de personnel

En exécution, le total des dépenses du titre 2 s'élève à 922,34 M€, dont 617,01 M€ sur le programme 105, 230,03 M€ sur le programme 151, 75,30 M€ sur le programme 185.

Graphique n° 2 : 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.

2.1.1 Une sur-exécution de la masse salariale

Avec un taux d'exécution de 104,0 % des crédits ouverts en LFI, l'exécution de la masse salariale a à nouveau connu une surconsommation (101,5 % en 2015), principalement due à l'effet change-prix rendant nécessaire l'ouverture de crédits en fin d'année²⁹. L'ouverture de crédits par le décret d'avance (44,7 M€) découle des effets change-prix constatés depuis la préparation du PLF, sur les rémunérations des agents expatriés (39,4 M€ et 3,5 M€ respectivement pour les personnels civils et militaires) et de l'effet change sur les rémunérations des agents de droit local (1,9 M€). Plusieurs mouvements de crédits sont en outre intervenus en cours de gestion pour un montant total de 38,0 M€ (cf. *supra*).

Hors effet change-prix, les dépenses de personnel ont été globalement maîtrisées. Des mesures interministérielles en cours d'année ont néanmoins compliqué l'exécution des dépenses de personnel, en particulier la revalorisation du point d'indice de la fonction publique (+ 1,4 M€ hors CAS) et la mise en œuvre du protocole relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations (+0,3 M€). Des mesures d'économies volontaristes ont été mises en œuvre, notamment des reports ponctuels de prise de fonction de CDD (- 0,4 M€) et de recrutement de lauréats d'un concours (- 0,23 M€).

La consommation, supérieure à celle de 2015 (917,03 M€), s'élève à 922,34 M€. Le titre 2, au niveau de l'ensemble du périmètre ministériel, comprend des contributions au CAS *Pensions* de 165,16 M€ en exécution pour une dotation initiale de 165,02 M€.

²⁹ Les agents expatriés, titulaires ou contractuels, civils ou militaires (depuis 2015) bénéficient d'une indemnité de résidence à l'étranger (IRE) destinée à compenser les charges liées aux fonctions, à leurs conditions d'exercice et aux conditions locales d'existence, notamment le maintien de leur pouvoir d'achat. Les agents sont rémunérés en euros et le mécanisme change-prix consiste à ajuster leur IRE pour compenser les effets de change et de prix. S'y ajoute, depuis 2011, un mécanisme de couverture de perte au change pour les rémunérations, versées en devises, des agents de droit local.

2.1.2 Une mise en œuvre respectée du schéma d'emplois

Le plafond d'emplois s'établit à 12 041 ETPT en 2016 contre 12 138 en 2015, soit une baisse de 97 ETPT. Selon le MAEDI, cette évolution résulte :

- de la diminution de 103 ETPT au titre du schéma d'emplois, d'une correction technique du plafond de - 50 ETPT, ainsi que d'un rehaussement de 48 ETPT destiné à couvrir le recrutement d'apprentis dans le cadre du plan interministériel pour l'apprentissage ;

- des mesures de périmètre à hauteur de 8 ETPT correspondant aux emplois transférés à l'*Institut français* (- 2 ETPT en 2016) et aux emplois transférés consécutivement à la fermeture des trésoreries auprès des ambassades (+10 ETPT).

L'exécution, avec 11 902 ETPT, montre une diminution de 47 ETPT (11 949 ETPT en 2015), qui, bien qu'inférieure au nombre d'ETPT supprimés dans le plafond d'emploi, laisse une exécution largement en-deçà du seuil fixé en 2016.

En gestion 2016, si des différences peuvent être constatées par catégories prises individuellement, la mise en œuvre du schéma d'emplois a été respectée toutes catégories d'emplois confondues. Le schéma d'emplois 2016 fixait à 115 ETP le nombre de suppressions nettes d'emplois. La comparaison des consommations de décembre 2015 et de décembre 2016 témoigne d'une réduction de 171,25 ETP, transferts inclus (-115,25 ETP hors transferts)³⁰.

Au global, le MAEDI estime que l'exécution de la programmation des effectifs de 2016 est à nouveau parvenue à atteindre les exigences de rationalisation, mais les économies en masse salariale, qui résultent de la mise en œuvre du schéma d'emplois, n'ont pas pu être présentées à la Cour³¹.

L'effort de réduction a porté essentiellement sur la catégorie G5 du réseau diplomatique (-36,60 ETP ; agents de droit local, programme 105) et sur la catégorie G3 du réseau culturel (- 35,94 ETP ; CDD en administration centrale et à l'étranger, programmes 185 et 209 de la

³⁰ Hors schéma d'emplois, le périmètre des emplois du MAEDI a été modifié en 2016 suite à la création de deux postes de contractuels dans le cadre de la création de la cellule interministérielle d'aide aux victimes, au transfert de 93 experts techniques à *Expertise France* (72) et à l'*Agence française de développement* (21), au recrutement de 30 apprentis ainsi qu'à la création de 5 postes de conseillers sûreté immigration.

³¹ Le MAEDI précise que le chiffrage de ces économies pourrait être finalisé pour le RAP 2016 (en 2015, des précisions avaient été fournies au moment de la phase de contradiction).

mission *Aide publique au développement*). Selon le MAEDI, il témoigne également des efforts réalisés sur la catégorie G2 (- 14,69 ETP ; titulaires/CDI à l'étranger), notamment dans le cadre de la poursuite des réformes « postes de présence diplomatique », « grands formats » ainsi que le processus de transformation de postes d'expatriés en postes d'agents de droit local.

Il peut à cet égard être noté que, toutes catégories confondues, l'essentiel des suppressions est réalisé dans le réseau, en particulier sur les fonctions diplomatiques. Sur les 107 ETP supprimés à l'étranger, 72 l'ont été sur le programme 105.

2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État

2.2.1 Une exécution du titre 3 en forte hausse

Les crédits de fonctionnement de la mission s'élèvent à 1 028,72 M€ en CP en LFI 2016 contre 917,09 M€ en LFI 2015. Cette augmentation de 12 % s'explique notamment par des événements de nature ponctuelle :

- une augmentation des crédits du protocole sur le programme 105 (+ 12 M€), afin d'engager les dépenses liées au sommet de la Francophonie et au sommet France-Afrique, et de fonctionnement du réseau suite à la réévaluation du taux de budgétisation (+ 10,5 M€) ;

- une augmentation des crédits du programme 341 (+ 95 M€) afin de liquider les engagements passés en 2015 au titre de la COP 21 ;

- une augmentation des crédits sur le programme 151 destinés à l'organisation des élections en 2017 à l'étranger (+ 3 M€).

La Cour constate ainsi d'un côté, une diminution structurelle des subventions pour charge de service public des opérateurs (- 11,3 M€) résultant d'une baisse de la subvention à l'*AEFE* (- 13,8 M€) et à l'*Institut français* (- 0,4 M€), et de l'autre, une augmentation de 3 M€ de la subvention à *Atout France* correspondant au paiement des personnels mis à disposition.

En excluant le programme 341, créé pour les exercices 2015 et 2016, la dotation pour les trois programmes 105, 151 et 185 atteint 889,43 M€, soit une hausse de 1,8 % par rapport à 2015 (873,53 M€).

Cette augmentation de la dotation se retrouve au niveau de l'exécution des dépenses de fonctionnement qui augmente de 109,1 M€ à périmètre courant (12 %) malgré une baisse de 0,2 M€ des SCSP. A périmètre constant (hors programme 341), les dépenses de

fonctionnement de la mission seraient néanmoins en diminution (874 M€ en 2015, 861 M€ en 2016).

Tableau n° 4 : Dépenses de fonctionnement

<i>Titre 3 (CP en M€)</i>	LFI 2015	Exéc. 2015	LFI 2016	Exéc. 2016	Ecart en exécution (en M€)
<i>Dépenses de fonctionnement de l'État à périmètre courant</i>	444,4	444,9	567,8	554,2	+ 109,3
<i>Subventions pour charges de service public</i>	472,5	450,7	461,1	450,5	- 0,2

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 évoqué précédemment, le budget alloué à la sécurité connaît par ailleurs une évolution croissante en raison d'un contexte sécuritaire dégradé.

La maîtrise des dépenses est néanmoins recherchée s'agissant notamment des dépenses de fonctionnement courant. Certaines mesures d'économies engagées en 2016, non chiffrées par le MAEDI, peuvent être signalées (par exemple le déploiement d'un plan de généralisation de la visio-conférence, qui devrait dégager des économies sur les frais de déplacement, ou encore la mise en place des marchés interministériels pour l'électricité et le gaz). Sur le programme 185, l'appui général au réseau a fait l'objet de mesures d'économie (- 3%) réparties entre les différents postes de dépenses de représentation et d'informatique.

Sur le programme 151, le développement des télé-procédures et l'optimisation de la chaîne de transmission des documents consulaires et de voyages constituent les deux principaux projets visant à la réalisation d'économies à moyen et long terme. Si les dépenses de fonctionnement mobilisent une faible part des crédits du programme (dont plus de 80% correspondent à des dépenses d'intervention dans les domaines des bourses scolaires et de l'aide sociale), les efforts consentis pour

rationaliser le fonctionnement du dispositif de représentation des Français de l'étranger (AFE) ont été poursuivis.

Comme au titre de 2015, la visibilité générale des crédits immobiliers reste limitée, ce qui peut nuire à l'efficacité du pilotage et à la maîtrise de ces dépenses. La Cour a déjà recommandé au 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 2015*).

2.3 Les dépenses d'intervention

2.3.1 Une sur-exécution des dépenses d'intervention

En LFI 2016, le titre 6 de la mission représente 1 226,98 M€ en CP soit, hors titre 2,70 % des crédits du programme 105 (956,75 M€), 90 % du programme 151 (134,20 M€), 21 % du programme 185 (136,03 M€). Le programme 341 ne comporte pas de crédit d'intervention (0,12 M€ en 2015)³².

Les dépenses d'intervention ont été exécutées à hauteur de 105 % pour la mission (1 290,71 M€ en CP). Les taux d'exécution sont respectivement de 110 % pour le programme 105, 77 % pour le programme 151 et 101 % pour le programme 185. La composition de ces dépenses est détaillée en annexe n° 3.

Sur le programme 105, les principaux postes budgétaires sont constitués des dotations réglementées relatives aux contributions internationales et opérations de maintien de la paix qui représentent, en exécution, 98 % des dépenses d'intervention du programme (1 032,02 M€)³³.

Pour les programmes 151 et 185, le ministère considère les dépenses d'intervention comme des dépenses discrétionnaires. Pour le programme 151, les postes les plus importants sont l'aide à la scolarité (87,26 M€) et les aides sociales (13,27 M€). Pour le programme 185, les dotations budgétaires consacrées aux bourses s'élèvent à 63,3 M€ et les

³² Si le programme 341 ne prévoyait pas de crédit d'intervention en LFI 2016, 6 M€ ont été versés à la CNUCC sur le titre 6.

³³ Les dépenses discrétionnaires sont résiduelles (17,75 M€) et concernent essentiellement la formation des élites et cadres militaires (9,96 M€), l'ingénierie de sécurité et défense (3,53 M€) et les dépenses d'intervention de l'état-major (2,21 M€).

dotations pour opérations aux établissements à autonomie financière à 13,6 M€.

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 (+ 10,4 % entre 2014 et 2015 et + 22,0 % entre 2015 et 2016), qui s'explique par la forte augmentation des dépenses des CIOMP. Celles-ci ne reflètent cependant pas la réalité des contributions dues au titre de chaque exercice budgétaire, une partie des contributions dues au titre d'un exercice ayant pu être payées l'année suivante. Le « lissage » des contributions permet de constater un versement de 858,36 M€ pour 2014, 884,63 M€ pour 2015 et 857,62 M€ pour 2016.

Les évolutions sur la période 2014-2016 sont par ailleurs affectées par la dégradation du taux de change et par la révision fin 2015 des barèmes des contributions pour le budget-programme des Nations Unies et pour celui des OMP. Bien que les négociations se soient achevées sur un maintien de la méthodologie existante, la baisse de la part relative de la France dans le PIB mondial induit une baisse des contributions³⁴.

Pour le programme 151, le principal dispositif concerné est celui des bourses scolaires. Le montant versé en 2016 a été de 87,2 M€, soit une baisse de 2,5 % par rapport à 2015 et de 18 % par rapport à 2014, rendue possible par l'utilisation d'une « soulte » constatée dans la trésorerie de l'*AEFE*. La Cour constate néanmoins que le coût effectif des campagnes de bourses, communiqué par le MAEDI, est en augmentation (+ 4 % en 2015, + 3 % en 2016), alors que la « soulte » s'épuisera en 2017, ce qui pose la question éventuelle d'une hausse à venir des crédits affectés au programme.

Globalement, les crédits d'intervention du 185 augmentent d'environ 4 % en CP en 2016. Cette augmentation s'explique notamment par plusieurs événements de nature exceptionnelle : reports de 2015 du second acompte du 4^{ème} appel de *Campus France* (3 M€), allocations à

³⁴ La quote-part de la France au budget ordinaire de l'ONU est passée de 5,593 % en 2015 à 4,859 % pour 2016, 2017 et 2018. Cette quote-part s'applique également à toutes les organisations spécialisées du système onusien. La quote-part au budget des OMP est quant à elle passée de 7,216 % en 2015 à 6,3109 % en 2016. En 2017, elle passera à 6,2878 % et en 2018 à 6,2801 %.

l'opérateur *Atout France* au titre du plan d'urgence pour le tourisme (10 M€ en AE=CP, dont 5 M€ versés dès 2016) et au titre du produit additionnel des recettes sur les visas (4,5 M€), versement de 5,3 M€ au titre de la couverture des arriérés du programme de bourses franco-algérien PROFAS. En revanche, les contrôles ont été accrus pour éviter les récurrences dans les attributions de subvention qui s'élevaient à 3,6 M€, soit – 5 % par rapport à 2015. Le programme 185 a également suivi la baisse tendancielle des crédits de dotations pour opérations aux EAF prévue par le triennal.

2.4 Les dépenses d'investissement

Les crédits d'investissement de la mission sont portés par le programme 105 en LFI 2016, à hauteur de 50,69 M€ en AE=CP, et représentent 2,2 % des crédits de la mission (contre 35,98 M€ et 1,2 % en 2015). L'exécution atteint 80 % des crédits alloués (41,22 M€ en AE et 40,74 M€ en CP). L'augmentation de la consommation de 31 % en AE et 26 % en CP par rapport à 2015 s'explique par l'augmentation, à l'étranger, de l'entretien lourd et de la sécurité passive (+ 5 M€ et + 10 M€ en LFI).

Les dépenses d'investissement du MAEDI au sens large (immobilier, mais aussi informatique ou véhicules blindés) sont supportées par le programme 105, programme soutien du ministère, mais aussi, s'agissant des dépenses immobilières, par les produits de cession alimentant le programme 723 *Contribution aux dépenses immobilières* du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*³⁵ et, dans une moindre mesure, par le programme 309 *Entretien des bâtiments de l'État* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

Les interventions de maintenance curative en France sont ainsi réparties entre, d'une part, la ligne d'entretien courant du programme 105 et, d'autre part, le programme 309 à hauteur d'une moyenne de 460 000 € annuels entre 2012 et 2015 puis seulement 176 000 € en 2015 et moins de 20 000 € en 2016 en raison de l'attrition des crédits sur ce programme.

³⁵ Celui-ci supporte l'essentiel des dépenses d'investissement immobilier (constructions et entretien lourd). Après deux années marquées par des montants de cessions records (124 M€ en 2014, 235 M€ en 2015 dont 233,3 M€ pour l'étranger), les encaissements ne sont que de 41,3 M€ en 2016. Le BOP du MAEDI a reçu 31 M€ en AE et 47,4 M€ en CP contre 48,4 M€ en AE et 56,7 M€ en CP en 2015, et 93,3 M€ en AE et 103,6 M€ en CP en 2014. La non-utilisation de la totalité de l'enveloppe (44 M€ en AE), s'explique par le retard du lancement de l'opération de relocalisation de l'ambassade de France à Doha, prévu initialement en 2016, et qui nécessitera la mise en place de 12 M€ d'AE en 2017.

S'agissant de l'étranger, l'entretien était financé jusqu'en 2016 très majoritairement et de manière dérogatoire sur le CAS 723, en raison de l'insuffisante budgétisation de cette activité sur le programme 105 (2,2 M€ en LFI 2015). Le budget de l'entretien lourd à l'étranger a été porté en LFI 2016 à 7,2 M€ pour une consommation de 5,7 M€ de CP (plus de 200 opérations de rénovation, mise aux normes et remplacement d'équipement).

Selon le MAEDI, l'entretien du parc immobilier à l'étranger nécessiterait toutefois, selon les normes applicables à un patrimoine comparable, des investissements à hauteur de 1 à 2 % de sa valeur, soit environ 45 à 90 M€ par an (contre 12,2 M€ prévus en LFI 2017) pour un parc valorisé à 4,35 Md€. Le CAS 723 devra donc continuer de financer l'entretien lourd de façon complémentaire en 2017. La situation est d'autant plus complexe que doivent être prises en compte la contribution au désendettement d'un montant minimal de 25 M€ par an qui diminuent les dotations sur le CAS (- 100 M€ en 2016) et la montée en puissance du projet de rénovation *Quai d'Orsay 21* (environ 90 M€ sur plusieurs années).

La mise en place d'un dispositif de « suivi renforcé » de la dépense annuelle sur le CAS avait conduit à une régulation budgétaire fin 2015 qui avait fortement contraint la fin de gestion³⁶. En 2016, la réforme immobilière de l'État a également eu des conséquences sur la gestion, les nouvelles conférences budgétaires n'ayant eu lieu qu'en mars, avec des arbitrages notifiés en mai, ce qui aurait bloqué la programmation (l'enveloppe attribuée au MAEDI a été réduite de moitié par rapport à l'année précédente)³⁷. En outre, les incertitudes liées au devenir du programme 309 et à la possibilité pour le ministère de financer ses travaux d'entretien immobilier en France, pour lesquels aucun budget n'est prévu sur le programme 105, qui s'ajoutent à « l'absence persistante de prévisibilité sur les dotations », auraient compliqué et entraîné des retards dans l'exécution de la programmation immobilière.

En-dehors des dépenses immobilières, les dépenses d'investissement ont essentiellement concerné les dépenses de sécurité (23,6 M€), dont les principales concernent l'acquisition de véhicules blindés (4,5 M€) et les travaux au titre de la sécurité passive (19,1 M€).

³⁶ Pour mémoire, la programmation initiale des investissements en 2015 (98,6 M€) avait été réduite à 48,4 M€ en AE, perturbant l'exécution et occasionnant des surcoûts sur des opérations qui ont dû être reportées.

³⁷ Les conditions de mise en œuvre de la réforme immobilière 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'Etat*.

Dans ce cadre, des opérations ont également été engagées sur le CAS 723 à hauteur de 10 M€. A partir de 2017, le programme 105 portera l'ensemble des crédits liés à la sécurité des emprises à l'étranger.

2.5 Le financement des opérateurs

2.5.1 Une baisse 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 450,42 M€, soit une diminution de 2,7 % (463,15 M€ en exécution 2015), alors qu'il avait connu une augmentation de 4,5 % en 2015 (443,08 M€ en 2014). Le taux de réserve appliqué aux subventions pour charges de service public (SCSP) s'est élevé à 2,3 % (10,75 M€).

Hors transferts, les SCSP ont effectivement baissé en 2016 pour chacun des opérateurs (*AEFE* : - 3,6 % ; *Atout France* : - 2,0 % ; *Institut français* : - 2,8 % ; *Campus France* : - 3,7 %). La SCSP d'*Atout France* a néanmoins augmenté de 9,8 % à périmètre courant, du fait de transferts réalisés en programmation³⁸.

La LPFP pour 2014-2019 prévoit une maîtrise des subventions versées aux opérateurs sur la période. A périmètre constant, c'est-à-dire en excluant *Atout France* entré dans le périmètre du programme 185 en 2015, les SCSP passent de 443,08 M€ en 2014 à 418,89 M€ en 2016, soit une baisse de 24,19 M€ (- 5 %). Les efforts de restructuration des opérateurs, dont les subventions pour charge de service public représentent un facteur important de la soutenabilité du programme 185, par-delà de la mission prise dans son ensemble, devront être poursuivis.

Le MAEDI indique que tous les opérateurs ont diminué leurs dépenses de fonctionnement et de personnel par un effort de rationalisation³⁹. Les mesures d'économies réalisées par les opérateurs concernent l'augmentation de la part d'autofinancement ou, dans le cas de l'*AEFE*, l'augmentation des frais de scolarité. Des conventions d'objectifs et de moyens sont passées avec chacun d'entre eux afin de cadrer leurs activités et budgets (en cours d'élaboration au sein de

³⁸ En raison du transfert des crédits alloués au remboursement des emplois mis à disposition par les ministères économiques et financiers auprès d'*Atout France* directement dans la SCSP (3,59 M€), la LFI s'établit à 33,35 M€ contre 30,38 M€ en LFI 2015. A périmètre constant, la baisse entre 2015 et 2016 s'établit néanmoins aux - 2 % initialement prévus pour les opérateurs de l'Etat sur le triennal (29,76 M€).

³⁹ Pour mémoire, hormis l'appréciation des montants d'exécution de la dépense pour charge de service public, l'effectivité de la réduction des dépenses de fonctionnement des opérateurs ne peut être précisément contrôlée dans le cadre de la NEB.

Campus France et de finalisation au sein de l'*Institut français* pour 2017-2019).

Pour 2016, le MAEDI précise que l'*AEFE* a notamment absorbé la baisse de sa SCSP (passage de 408,2 M€ en LFI 2015 à 394,4 € en LFI 2016) par une mobilisation accrue de ses ressources propres (prélèvement important sur le fonds de roulement des établissements en gestion directe). En exécution, les charges de fonctionnement des services centraux de l'*AEFE* auraient par ailleurs connu une diminution de plus de 18 % par rapport à 2014 (soit une baisse de 13,4 M€). En 2017, les charges de fonctionnement des établissements en gestion directe (EGD) devraient à leur tour connaître une forte diminution (- 13,8 % par rapport à 2016).

Il convient également de signaler l'attribution, actée en 2016, d'une part du produit des recettes additionnelles des droits de visa à *Atout France*, pour un montant de 4,5 M€. Des crédits d'urgence pour le tourisme ont également été débloqués en fin de gestion, pour un montant de 10 M€, versés pour 5 M€ en 2016, et feront l'objet d'une demande de reports de 5 M€ pour versement du solde en 2017.

2.5.2 Une baisse des effectifs sous plafond

Le plafond d'emplois fixé à 6 872 ETPT représente une diminution de 69 ETPT par rapport à la LFI 2015 (6 941 ETPT) : la LFI 2016 prévoit des diminutions de 67 ETPT pour l'*AEFE*, de 2 ETPT pour *Campus France*, de 2 ETPT pour *Atout France*, ainsi qu'une augmentation de 2 ETPT pour l'*Institut français* dans le cadre de transferts⁴⁰.

Tableau n° 5 : Plafonds d'emplois des opérateurs

<i>Opérateurs de la mission</i>	LFI 2015	Exec 2015	LFI 2016	Exec. 2016
AEFE	6 253	6 133	6 186	6083
Atout France	314	303	312	267
Campus France	233	225	231	214
Institut français	141	136	143	137
Total	6 941	6 797	6 872	6 701

Source : MAEDI.

⁴⁰ L'*Institut Français* a bénéficié du transfert de 2 ETPT et de la masse salariale afférente (216 000 €), permettant de prendre en charge deux commissaires de saison.

En 2016, les opérateurs du MAEDI ont été inclus dans le périmètre d'analyse d'une revue de dépenses sur le pilotage de la masse salariale des agences et des opérateurs. Le rapport de l'Inspection générale des finances, rendu en juillet 2016, formule des propositions afin d'améliorer le pilotage de la masse salariale des opérateurs et clarifier les déterminants de leur schéma d'emploi, ainsi que du recours aux emplois hors plafond. Le MAEDI indique que ces résultats contribueront à la réflexion menée sur la masse salariale des opérateurs, d'ores et déjà sollicitée dans le cadre de la maîtrise des dépenses au sein de la mission.

2.6 Les dépenses fiscales

Il n'y a pas de dépenses fiscales rattachées à la mission dans les documents budgétaires⁴¹.

⁴¹ La direction du budget indique que l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE) devrait toutefois être mise en regard de la dépense fiscale n° 120124 « *exonération totale ou partielle des sommes versées aux salariés détachés à l'étranger* ». La question de l'inscription de la dépense IRE sur cette ligne spécifique serait en instance et le montant de l'exonération fiscale au titre de l'IRE ne serait à ce jour pas connu.

3 LA QUALITE DE LA GESTION

3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF

3.1.1 Le caractère irrégulier de la situation juridique des établissements à autonomie financière

La conformité aux principes et règles de la loi organique relative aux lois de finances amène la Cour à rappeler les observations qu'elle a déjà formulées sur le caractère irrégulier de la situation juridique actuelle des établissements à autonomie financière (EAF).

Contrairement aux principes d'unité et d'universalité budgétaires posés par l'article 6 de la LOLF, ces établissements disposent de l'autonomie financière sans avoir la personnalité juridique. Cet état de fait a été rappelé par le Procureur général près la Cour dans une communication du 9 octobre 2013 adressée au directeur général des finances publiques, au directeur du budget et au secrétaire général du MAEDI.

De même, quoique le secrétaire d'État chargé du budget a confirmé, par un courrier en date du 28 décembre 2015, « *son accord pour la prorogation pour l'année 2016 de la dérogation dont les établissements dotés de l'autonomie financière (EAF) bénéficiaient depuis 2011 en matière de règles comptables* », la Cour rappelle que le décret n° 76-832 du 24 août 1976 n'autorise ces établissements à n'effectuer que des dépenses d'entretien et de fonctionnement. En conséquence, une simple lettre ministérielle ne saurait valablement déroger à un texte de valeur réglementaire pour leur permettre de financer des dépenses d'intervention. Par une seconde communication en date du 15 novembre 2016, le Procureur général a souligné, tant auprès du ministre des affaires étrangères que du secrétaire d'état chargé du budget, le caractère irrégulier de cette dérogation.

En réponse à cette dernière communication, le ministre des affaires étrangères et le secrétaire d'État au budget ont fait connaître au Procureur général, par une lettre en date du 1^{er} février 2017, leur intention de procéder à la modification du décret précité encadrant le régime des EAF (art. 7) pour y inclure les dépenses d'intervention. Tout en prenant acte de cette réponse, la Cour exprime de sérieuses réserves quant à la possibilité de régulariser ainsi la situation constatée et critiquée.

Par ailleurs, par le même courrier, ces mêmes autorités ministérielles ont informé le Procureur général qu'une réflexion, associant le ministère des affaires étrangères et le ministère des finances, serait conduite pour étudier les modalités d'une adaptation de la LOLF de nature à remédier à la situation juridique des EAF tout en en préservant les spécificités. Tout en prenant acte, là aussi, des termes de cette intention, la Cour, qui maintient sa demande de régularisation d'une situation qui contrevient aux principes d'universalité et d'unicité budgétaires, entend rester attentive aux évolutions envisagées. Elle souhaite être tenue informée des suites qui seront réservées aux démarches entreprises et de leur aboutissement.

3.1.2 Le caractère irrégulier de la mise en œuvre de l'accord-cadre relatif à la mise en place d'un nouveau système de vote électronique

En termes de régularité de l'exécution budgétaire, une difficulté s'est présentée à propos de la mise en œuvre de l'accord-cadre relatif à la mise en place d'un nouveau système de vote électronique pour les élections législatives de 2017. Les prestations correspondantes ont été immédiatement exécutées, à la suite de la notification à l'entreprise attributaire à l'été 2016, sans faire l'objet d'un engagement juridique, et par conséquent sans consommation d'AE et sans le visa préalable du CBCM qui était portant requis compte tenu de leur montant (1,9 M€).

Le MAEDI a fait valoir qu'en raison de l'urgence qu'il y avait à réaliser, dans un calendrier contraint, une prestation complexe, il avait été amené à passer très rapidement, dès la notification de l'accord-cadre, les premières commandes au prestataire. L'engagement juridique tardif⁴², présenté pour régularisation au CBCM à l'automne, a fait l'objet d'un refus de visa. En vertu de l'article 103 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, il a été passé outre au refus de ce visa sur autorisation du ministre chargé du budget, saisi par le ministre des affaires étrangères et du développement international.

⁴² Le MAEDI a indiqué à la Cour que le retard constaté sur l'engagement du marché dans Chorus serait lié à un changement du lieu d'émission de la facture, à la demande du prestataire.

Suite au passer-outré du refus de visa, le MAEDI indique avoir souhaité renforcer le dispositif de contrôle interne budgétaire et comptable. Afin d'améliorer le circuit des dépenses, un audit aurait été réalisé en janvier 2017 par l'Inspection générale des affaires étrangères (IGAE). Les conclusions seraient attendues prochainement.

La Cour prend acte que le vote électronique a finalement été suspendu par décision du Gouvernement, annoncée le 6 mars 2017. Le MAEDI indique que la sécurité sera renforcée et que le module devrait être utilisé lors des élections des conseillers consulaires en 2020.

3.2 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 perspective et d'éclairer les choix stratégiques faits dans le cadre de la gestion budgétaire. Les objectifs et indicateurs de performance permettent d'informer sur les activités de la mission et participent au dialogue de gestion avec les services. Le ministère précise que les indicateurs ne représentent pas l'ensemble du dispositif de performance qui concerne les trois niveaux de mise en œuvre des programmes, à savoir l'administration centrale, le réseau et les opérateurs (notamment *via* leurs contrats d'objectifs et de moyens).

Certaines évolutions étudiées au cours de l'année 2015 ont été mises en œuvre sur l'exercice 2016, notamment pour le programme 105. La méthodologie de calcul de certains indicateurs a été revue afin d'améliorer leur fiabilité et permettre des comparaisons interministérielles⁴³. Alors qu'en 2015, le programme 185 avait connu une simplification de sa maquette tout en intégrant les nouvelles compétences en matière de développement international, son architecture générale a été stabilisée moyennant l'ajustement de certains sous-indicateurs⁴⁴. En outre, comme chaque année, les cibles ont fait l'objet de débats avec la direction du budget qui aurait tendance, selon le MAEDI, à

⁴³ Par exemple, l'indicateur 4.4 *Respect des coûts et délais des grands projets d'investissement* se compose désormais de quatre sous-indicateurs calculant les taux d'écart budgétaire et calendaire des projets, alors qu'il portait auparavant sur le nombre et la proportion de projets en retard ou en dépassement de coût.

⁴⁴ Par exemple, concernant l'objectif 2 *Renforcement du développement international*, la mesure des résultats de l'action de l'État en faveur des entreprises françaises à l'export a été enrichi du sous-indicateur « *nombre de contrats signés de plus de 10 M€ pour l'obtention desquels l'implication du poste a été significative* » qui a remplacé le sous-indicateur « *solde du commerce extérieur* ».

les rehausser dans le but de diminuer voire supprimer les indicateurs à cibles « plates » ou en régression⁴⁵.

Au titre de 2016, la Cour s'est intéressée plus particulièrement aux indicateurs relatifs à la qualité de service. S'agissant du programme 105, les documents budgétaires prévoient plutôt des indicateurs d'efficience de la gestion. Le programme 185 comporte deux objectifs de nature politique, tandis que le troisième fait de la recherche de ressources financières externes un objectif à part entière du programme. Aucun de ces indicateurs n'est à proprement parler un indicateur de qualité de service.

En revanche, sur le programme 151, les indicateurs de performance portent essentiellement sur l'objectif d'assurer un service consulaire de qualité. Déclinés en 15 sous-indicateurs, ils mesurent notamment les coûts de production et les délais de délivrance des actes d'état civil, des titres d'identité et de voyage et des visas. Les objectifs et indicateurs sont stables et permettent d'apprécier les résultats et d'ajuster les cibles. Ces dernières sont révisées au fur et à mesure de leur atteinte, tandis que les écarts éventuellement constatés s'expliquent notamment, selon le MAEDI, par la modernisation en cours des outils consulaires : les objectifs donnés se révéleraient ambitieux tandis que le développement et le déploiement des applications dans les postes prendrait plus de temps que prévu.

Si ces indicateurs permettent d'ajuster, à la marge, quelques lignes de la programmation budgétaire (achats de documents consulaires et acheminement des passeports), ils servent davantage à adapter les dispositifs et les effectifs dans les postes consulaires. De manière générale pour l'ensemble de la mission, comme en 2015, malgré les efforts effectivement entrepris par le ministère pour ajuster ses objectifs et ses indicateurs, le dispositif de performance ne fait pas l'objet d'une véritable traduction budgétaire : la programmation s'appuie davantage sur les besoins exprimés par les services que sur leurs résultats, exprimés par des indicateurs demeurant à mi-chemin entre une évaluation de la performance et un contrôle de gestion axé sur les activités.

⁴⁵ La direction du budget précise que le niveau des cibles des indicateurs de performance serait discuté et défini afin de « refléter l'ambition et la dynamique des différentes actions de politiques publiques engagées ». Néanmoins, si le contexte le justifie, des indicateurs à cible plate ou en régression pourraient être envisagés, à condition toutefois que ceux-ci témoignent d'une réelle mesure de la performance. En effet, l'important effort de rationalisation du dispositif de performance à l'occasion du triennal 2014-2017 aurait conduit à réduire le nombre d'indicateurs de suivi, jugés peu pertinents.

Le développement progressif du contrôle interne budgétaire, déployé sur l'ensemble des programmes depuis 2016, marque un progrès important dans la maîtrise des risques et devra permettre de renforcer encore davantage le dispositif de suivi de la performance. Au titre des progrès réalisés, le déploiement d'OASIS (outil d'aide à la saisie des imputations) est désormais effectif et a permis l'amélioration des restitutions budgétaires. Le contrôle interne budgétaire devra trouver une traduction concrète dans l'action des services en charge de l'exécution budgétaire et se poursuivre par un déploiement dans les postes.

4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015

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 a indiqué que le projet d'outil de programmation immobilière, conduit par la direction de l'immobilier de l'État (DIE), n'a pas abouti à ce jour, et évoque les autres travaux majeurs qui ont mobilisé les équipes de la DIE en 2016⁴⁶. Selon le ministère, la création d'un tel outil serait toutefois « *très largement souhaitable afin d'harmoniser les procédures [...] et d'être en mesure de suivre efficacement le cycle de vie des opérations immobilières, depuis leur programmation initiale jusqu'à leur clôture* ».

Le MAEDI indique que sa programmation immobilière fait actuellement l'objet d'un suivi sur des tableaux de bord agrégeant les différentes opérations en cours ou prévues pour l'année à venir et pour les trois à cinq prochaines années en fonction des projets. Les opérations immobilières, lorsqu'il s'agit de cessions, acquisitions ou prises à bail à l'étranger font l'objet d'une étude individuelle par la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME).

Le ministère précise que la programmation pluriannuelle de l'ensemble de ses opérations d'investissement immobilier à l'étranger est présentée au début de chaque année à la CIME. Des points réguliers sont réalisés entre la direction des immeubles et de la logistique du MAEDI et la DIE, ainsi que des comptes rendus d'exécution en CIME.

⁴⁶ Pour mémoire, la réforme de la politique immobilière de l'État lancée en janvier 2016 s'est traduite par un suivi renforcé de la dépense, une refonte de l'architecture budgétaire du compte d'affectation spéciale, la création du programme 724 et la réalisation d'une nouvelle charte de gestion du CAS.

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).

En-dehors de l'avancée constituée par la réalisation des SPSI, la Cour relève que les documents stratégiques existant à l'échelle du ministère (documents de programmation présentés en CIME) n'abordent que les dépenses au titre du programme 723⁴⁷, avec un bilan pour l'exercice écoulé et une programmation pour l'exercice à venir. Le MAEDI relève que ces documents, dont la portée est stratégique, ont été élaborés sans qu'un cadre n'ait été préalablement établi par la DIE. Celle-ci devrait prochainement mettre en place, avec les services du ministère, un guide d'élaboration des SPSI étrangers qui permettra d'identifier avec précision les informations attendues.

Au titre de 2015, le MAEDI expliquait que l'établissement d'une programmation pluriannuelle sur le programme 105 était compliquée 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.

Cette situation est toutefois en train d'évoluer : les coûts d'entretien du propriétaire à l'étranger, qui étaient jusqu'en 2016 financés quasi-exclusivement sur le programme 723 font l'objet en LFI 2016 d'une budgétisation de 7,2 M€ sur le programme 105 (2,2 M€ en 2015), portée à 12,2 M€ en LFI 2017 (cf. *supra*).

⁴⁷ 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).

Malgré les difficultés rencontrées par le MAEDI⁴⁸ et les premiers efforts de celui-ci dans le cadre de sa programmation immobilière⁴⁹, la Cour constate à nouveau 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 2016.

Recommandation n° 2 (non mise en œuvre) : *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.*

La Cour constate que l'architecture budgétaire de la mission n'a pas évolué en 2016.

Le MAEDI indique que le pilotage de la masse salariale est assuré conformément aux principes de la LOLF. Les programmes relevant du ministère et sur lesquels sont imputés des dépenses de personnel feraient l'objet d'un suivi budgétaire particulier, sans préjudice de la présentation au CBCM de l'équilibre budgétaire pour l'ensemble des programmes, en accord avec ce dernier.

La simplification de la structure budgétaire ne serait pas forcément de nature à garantir la visibilité sur les moyens humains consacrés aux politiques publiques et, selon le MAEDI, à respecter l'esprit de la LOLF. Concernant la mission *Action extérieure de l'État*, cette démarche entraînerait une perte d'information vis-à-vis du Parlement, en particulier sur les questions consulaires. La mission *Aide publique au développement* répondrait quant à elle à une logique de vision globalisée de l'aide attendues par les interlocuteurs extérieurs, notamment le Parlement.

A la suite des échanges contradictoires conduits avec le MAEDI dans le cadre du contrôle de la gestion des ressources humaines du ministère (référé du 21 novembre 2016), la Cour a décidé de ne pas renouveler cette recommandation pour 2016.

⁴⁸ Le MAEDI signale notamment « la difficulté de gérer ces crédits sur des opérations immobilières pluriannuelles qui sont, pour respecter les règles de l'annualité budgétaires, découpées avec difficulté en tranches ». Une réflexion, pouvant éventuellement déboucher sur une « charte de gestion », serait indispensable pour utiliser ces crédits de la façon la plus rationnelle et efficace.

⁴⁹ Le MAEDI est conscient que « la mise en place d'un outil centralisé et commun de pilotage et de suivi de la programmation et de la dépense constituerait une réelle avancée pour les services gestionnaires ».

Recommandation n° 3 (non mise en œuvre) : *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.*

Comme pour la précédente recommandation, la Cour constate que l'architecture budgétaire de la mission n'a pas évolué en 2016.

Pour le MAEDI, la création d'un programme destiné principalement aux contributions internationales obligatoires (programme 105) et volontaires (programme 209) fractionnerait les crédits du ministère sans utilité avérée et entraînerait une perte de lisibilité de l'action publique.

La répartition actuelle assurerait une lecture par destination (aide publique au développement ou action extérieure de l'État) et un pilotage efficace des contributions par les responsables de programmes, en lien avec l'ensemble des instruments de l'aide publique au développement à disposition du ministère et les outils de la diplomatie bilatérale et multilatérale. Le dispositif actuel apparaîtrait le plus simple, le plus lisible et le plus opérant pour croiser ces différents outils et instruments.

La Cour renouvelle sa recommandation et renvoie notamment aux observations qu'elle a formulées à ce sujet à l'occasion de son enquête sur les contributions internationales de la France entre 2007 et 2014 (communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, octobre 2015).

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

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 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		1 970,76	1 961,96	721,4	721,4	370,58	370,58	7,76	139,29	3 070,49	3 193,23
LFR	Ouverture			0,004	0,004						
	Annulations										
Total des mouvements de crédits dont :		101,49	101,02	-0,53	0,06	-28,19	-28,22	-16,01	0,09	56,76	72,96
Reports (hors fonds de concours et att. de produits)		208,66	199,86	3,84	4,43	0,022	0,95	3,38	15,81	215,90	221,06
Virements	Ouverture			4,51	4,51					4,51	4,51
	Annulations	-0,40	-0,40			-4,51	-4,51			-4,91	-4,91
Transferts	Ouverture	8,99	9,08	0,78	0,78					9,77	9,86
	Annulations	-5,05	-5,05	-0,03	-0,03					-5,09	-5,09
Décrets d'avances	Ouverture	26,03	26,03	3,49	3,49	7,32	7,32			36,84	36,84
	Annulations	-136,73	-128,51	-13,12	-13,12	-31,02	-31,97	-19,39	-15,72	-200,26	-189,31
Fonds de concours / att. de produits (incl. reports)*		9,55	9,59	2,74	2,74	7,63	7,63	5,63	5,63	25,55	25,59
Total des crédits ouverts		2 081,80	2 072,57	723,61	724,20	350,02	350	-2,62	145,02	3 152,81	3 291,79
Mise en réserve		-1,97	-11,02	-1,75	-7,05	-0,55	-0,82	-0,07	0	-4,34	-18,89
Réserve initiale		-113,34	-112,63	-25,68	-25,68	-12,95	-12,95	-0,62	-11,14	-152,59	-162,40
Surgels		-194,36	-200,69	-5,22	-5,85	-0,03	-0,95	-3,45	-15,81	-203,06	-223,31
Annulation de la réserve		129,25	123,51	8,12	8,12	10,22	11,17	4	10,62	151,59	153,42
Dégel de crédits		176,48	178,79	21,03	16,37	2,21	1,91		16,34	199,72	213,41
Total des crédits disponibles		2 079,83	2 061,55	721,86	717,15	349,47	349,18	--3,18	144,53	3 147,99	3 272,41
Crédits consommés		2 056,88	2 053,86	720,1	715,28	347,07	345,95	-4,23	143,64	3 119,81	3 258,73

* Hors FDC rattachés le 20 janvier 2017.

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	617,01	617,01	75,30	75,30	230,03	230,03			922,34	922,34
T 3	348,62	346,28	502,14	502,02	14,11	12,94	-3,87	143,69	860,99	1 004,93
T 5	41,22	40,74							41,22	40,74
T 6	1 049,96	1 049,77	142,66	137,97	102,93	102,98	-0,36	-0,04	1 295,19	1 290,68
T 7	0,06	0,06	0,0005	0,0005					0,06	0,06
Total	2 056,88	2 053,86	720,1	715,28	347,07	345,95	-4,23	143,64	3 119,81	3 258,73

Source : MAEDI, Chorus présentation Cour.

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

(HT2) M€		Exécution 2015		Exécution 2016		Evolution	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 105		1 223,62	1 233,98	1 439,86	1 436,85	17,7 %	16,4 %
Action 1	Coordination de l'action diplomatique	20,54	20,61	25,25	22,13	22,9 %	7,4 %
Action 2	Action européenne	39,95	39,95	40,14	40,14	0,5 %	0,5 %
Action 4	Contributions internationales	800,07	800,07	992,63	992,63	24,1 %	24,1 %
Action 5	Coopération de sécurité et de défense	21,89	22,28	18,41	18,18	-15,9 %	-18,4 %
Action 6	Soutien	112,79	120,44	122,32	123,33	8,5 %	2,4 %
Action 7	Réseau diplomatique	228,39	230,62	241,13	240,43	5,6 %	4,3 %
Programme 151		117,45	116,69	117,04	115,92	-0,3 %	-0,7 %
Action 1	Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étr.	27,73	26,97	29,61	28,49	6,8 %	5,7 %
Action 2	Accès des élèves français au réseau AEFÉ	89,46	89,46	87,26	87,26	-2,5 %	-2,5 %
Action 3	Instruction des demandes de visas	0,26	0,26	0,16	0,16	-36,0%	-36,3 %
Programme 185		654,25	653,85	644,80	639,99	-1,4 %	-2,1 %
Action 1	Animation du réseau	45,31	45,08	42,27	42,20	-6,7 %	-6,4 %
Action 2	Coopération culturelle et promotion du français	75,99	76,03	69,14	69,19	-9,0 %	-9,0 %
Action 3	Enjeux globaux	8,48	8,51	8,08	8,09	-4,7 %	-5,0 %

Action 4	Attractivité et recherche	88,56	88,32	92,31	92,51	4,2 %	4,7 %
Action 5	AEFE	402,67	402,68	387,94	387,94	-3,7 %	-3,7 %
Action 7	Développement international	33,23	33,23	45,05	45,05	35,6%	20,5 %
Programme 341		175,80	27,90	-4,23	143,64	-102,4 %	414,8 %
Action 1	Préparation et suivi de la COP21	8,87	5,26	1,48	5,06	-83,3 %	-3,8 %
Action 2	Organisation de la COP21	160,88	16,60	-5,22	139,06	-103,2 %	738,0 %
Action 3	Accueil des délégations étrangères	6,06	6,05	-0,49	-0,48	-108,0 %	-107,9 %
Total		2 171,11	2 032,42	2 197,47	2 336,39	1,21 %	14,96 %

Source : MAEDI.

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

HT2 / M€		Gestion 2015			Gestion 2016		
		Crédits disponibles	Crédits consommés	Conso./crédits disp.	Crédits disponibles	Crédits consommés	Conso./crédits disp.
P.105	AE	1437,18	1223,62	85,14 %	1 462,28	1 439,86	98,47 %
	CP	1435,75	1233,98	85,95 %	1 444,00	1436,85	99,50 %
P.151	AE	118,98	117,45	98,71 %	118,99	117,04	98,36 %
	CP	118,59	116,69	98,39 %	118,69	115,91	97,66 %
P.185	AE	658,60	654,25	99,34 %	646,38	644,80	99,76 %
	CP	658,77	653,85	99,25 %	641,67	639,99	99,74 %
P.341	AE	182,81	175,80	96,17 %	-3,18	-4,23	
	CP	47,35	27,90	58,93 %	144,53	143,64	99,38 %
Total Mission	AE	2397,56	2171,11	90,55 %	2 224,47	2 197,47	98,79 %
	CP	2260,46	2032,42	89,91 %	2 348,89	2 336,39	99,47 %

Source : MAEDI.

Annexe n° 2 : Gestion infra-annuelle des crédits

1. Rétablissements de crédits

Les rétablissements de crédits s'établissent à 20,8 M€ en AE=CP :

- Programme 105 :
 - o Remboursement de 3,16 M€ par l'ONU de trop-perçus sur trois OMP (UNMIT, MINURCAT, MISNUS),
 - o Participation des autres ministères, établissements publics et opérateurs au parc informatique du réseau à l'étranger pour un montant de 1,8 M€,
 - o Remboursement par des tiers des prestations effectuées par la valise diplomatique à hauteur de 2,2 M€,
 - o Remboursement de TVA effectué par les administrations fiscales étrangères aux emprises diplomatiques pour un montant de 6,2 M€.
- Programme 341 : versement de 5,1 M€ au titre de recettes perçues auprès des délégations étrangères pour l'aménagement de leurs espaces.

2. Fonds de concours et attributions de produits

Programme 105

Onze fonds de concours sont ouverts mais seulement sept ont été abondés en 2016 :

- Participation de la Commission européenne aux dépenses de coopération militaire et de sécurité exposées par la France : 0,02 M€ ;
- Participation du FIPHFP à l'insertion des personnes en situation de handicap : 0,13 M€ ;
- Participation de tiers métropolitains aux dépenses de coopération militaire et de sécurité exposées par la France : 0,02 M€ ;
- Dons, legs, donations provenant de tiers situés en métropole : 7 370 € ;
- Participations de mécènes aux frais de représentation dans les postes, et en particulier à l'organisation de la Fête nationale : 3,30 M€ ;
- Participation de tiers étrangers aux dépenses de coopération militaire et de sécurité exposées par la France : 0,57 M€ ;
- Participation volontaires d'organismes extérieurs aux projets menés à l'étranger par les postes diplomatiques : 0,23 M€.

Six attributions de produits :

- Produit de la rémunération de certains services rendus par le MAEDI : 0,02 M€ ;
- Valorisation du patrimoine immatériel du MAEDI en métropole (APIE) : 0,10 M€ ;
- Produit des cessions de biens mobiliers reçus de tiers situés en métropole (investissements) : 0,11 M€ ;
- Produit des recettes perçues au titre de la location d'immeubles diplomatiques et consulaires situés à l'étranger (fonctionnement) : 0,95 M€ ;
- Valorisation du patrimoine immatériel du MAEDI à l'étranger (APIE) : 1,40 M€ ;
- Produit des cessions de biens mobiliers reçus de tiers situés en outre-mer, à l'étranger ou en Europe (investissements) : 1,56 M€.

Programme 151

Quatre fonds de concours :

- Fonds européen pour la sécurité intérieure (0,2 M€) ;

Remboursement par les fonds européens des dépenses de personnel liées à la politique des visas n'a pas fait l'objet d'une nouvelle ouverture de crédits en 2016 mais d'un abondement par des crédits de reports (0,2 M€).

- Contributions de tiers au plan d'action et de coopération relatif aux sépultures civiles françaises en Algérie (0,02 M€) ;
- Contributions de tiers au financement des dépenses de représentation à l'étranger (0,26 M€) ;

Une attribution de produits pour services rendus par le MAEDI (0,02 M€ - crédits partagés à 50 % avec le programme 105) ; l'ADP recette additionnelle des droits de visas répartie entre une attribution de produits visas (1,5 M€ - T2) et une recette additionnelle des droits de visas (4,51 M€ - HT2).

Programme 185

Un fonds de concours : Participation de tiers métropolitains aux projets liés à la diplomatie culturelle et d'influence (0,10 M€). Une attribution de produits des recettes perçues au titre de la location d'établissements culturels et d'enseignements situés à l'étranger (2,8 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 » (1,89 M€) et deux attributions de produits issus des

recettes tirées de la location de locaux et de services à des entreprises françaises et étrangères (0,02 M€).

3. Mouvements budgétaires

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

Trois décrets ont annulé 136,73 M€ en AE et 128,5 M€ en CP :

- Le décret d'avance du 2 juin 2016 a annulé 30,8 M€ de crédits frais en AE=CP :
 - o 5 M€ en AE=CP sur le programme 105,
 - o 20,8 M€ en AE=CP sur le programme 151,
 - o 5 M€ en AE=CP sur le programme 185.
- Le décret d'avance du 3 octobre 2016 a annulé 61,6 M€ en AE=CP:
 - o 45,98 M€ en AE=CP sur le programme 105,
 - o 15,62 M€ en AE=CP (dont 11,62 M€ en AE et 5 M€ en CP de crédits frais) sur le programme 341.
- Le décret d'avance du 2 décembre 2016 a annulé 107,85 M€ en AE et 96,9 M€ en CP :
 - o 85,75 M€ en AE et 77,52 M€ en CP sur le programme 105,
 - o 10,21 M€ en AE et 11,17 M€ en CP sur le programme 151,
 - o 8,12 M€ en AE=CP sur le programme 185,
 - o 3,77 M€ en AE et 0,09 M€ en CP de crédits frais sur le programme 341.

Le décret a parallèlement ouvert 44,7 M€ de crédits hors CAS pour couvrir la perte au change-prix des rémunérations des personnels expatriés, ainsi que la perte au change des rémunérations des agents de droit local.

Les décrets d'annulation des 14 octobre et 23 décembre 2016 ont annulé pour un montant de 98 525 € (respectivement 84 025 € et 14 500 € en AE=CP) afin de rembourser à la Commission Européenne un trop perçu de fonds de concours.

La loi de finances rectificatives votée le 29 décembre 2016 ouvre 4 000 € sur le programme 185 afin de corriger une erreur d'imputation de la réserve parlementaire.

Les transferts d'ouverture et d'annulation de crédits pour l'année 2016 s'élèvent pour l'ensemble de la mission (dont titre 2) à 4,7 M€ en AE et 4,8 M€ en CP. Ils sont répartis de la façon suivante :

- Programme 105 : les ouvertures de crédits se sont élevées à 8,99 M€ en AE et 9,0 M€ en CP et les annulations de crédits se sont élevées à 5,05 M€ en AE=CP.
 - o Participation de la France à l'appel à contribution internationale par la Fondation Auschwitz-Birkenau (0,2 M€) – transfert sortant ;
 - o Participation du ministère de la défense au programme français de soutien des garanties dont bénéficie l'AIEA et au financement du fonctionnement de la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel (0,29 M€) – transfert entrant ;
 - o Contribution du ministère de la défense au financement des opérations immobilières dont la construction et la rénovation d'ambassades (1,67 M€) et aux charges communes des services à l'étranger (5,46 M€ en AE et 5,55 M€ en CP) – transfert entrant ;
 - o Participation du MAEDI aux frais relatifs aux actions de formation de soutien des stagiaires militaires étrangers (4,85 M€) – transfert sortant ;
 - o Financement à 50% des coûts de formation des apprentis pour 2016 (0,074 M€). Un transfert couvrant la moitié des coûts de rémunération des apprentis pour les quatre premiers mois de l'année 2016 a également été effectué en titre 2 pour un montant de 35 291 € ;
 - o Deux autres transferts en titre 2 ont eu lieu sur ce programme : le transfert de cinq ETPT de conseillers sûreté immigration (CSI) du ministère de l'intérieur (0,9 M€ en AE=CP) et une contribution du ministère de la défense aux dépenses de personnel en poste à l'étranger (0,56 M € en AE=CP).
- Programme 185 : les ouvertures de crédits se sont élevées à 0,78 M€ en AE=CP et les annulations de crédits se sont élevées à 0,03 M€ en AE=CP.
 - o Contribution du ministère de la Culture à la restauration de l'église Sainte-Marie des suffrages de l'Aquila (0,69 M€), endommagée lors du séisme de 2009 – transfert entrant ;
 - o Contribution du ministère de la Culture de la mission de préfiguration de la Conférence sur la sauvegarde du patrimoine en danger (0,09 M€) – transfert sortant ;
 - o Participation du MAEDI au financement de la délégation interministérielle chargée de préparer la candidature de la France à l'accueil de l'exposition universelle 2025 (0,03 M€) – transfert sortant.

Deux virements ont été effectués entre les différents programmes du MAEDI :

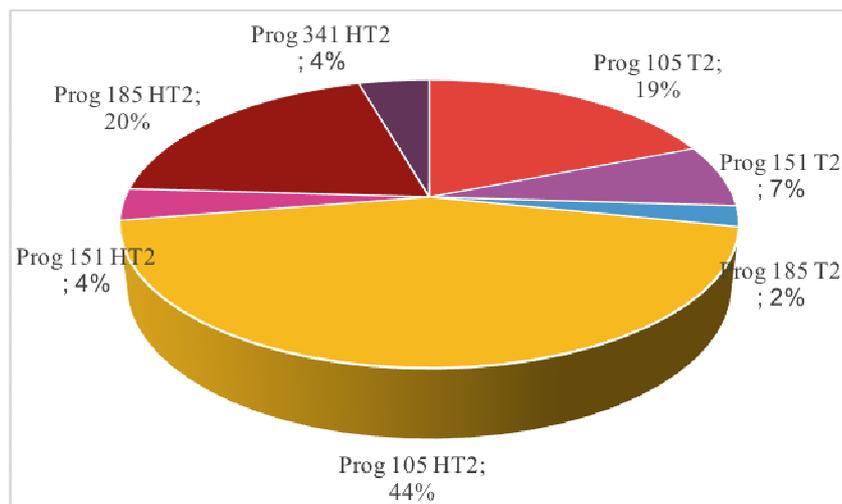
- Un virement du programme 105 vers le programme 209 d'un montant de 0,4 M€ en AE=CP portant sur les coûts annexes hors titre 2 (frais de changement de résidence, voyages d'affectation et de congés) qui sont associés au transfert de la gestion des experts techniques internationaux vers *Expertise France* et l'*AFD*.
- Un virement du programme 151 vers le programme 185 est relatif à la quote-part dédiée en 2016 à la promotion du tourisme à hauteur de 4,51 M€ depuis l'attribution de produits d'une partie des recettes des visas.

Des rétablissements de crédits (4 M€) ont été perçus correspondant aux indus sur rémunérations, au remboursement des personnels mis à disposition de l'Elysée ainsi qu'aux remboursements par d'autres administrations relatifs aux cours de langues dispensés par le MAEDI.

Une fongibilité asymétrique du titre 2 vers le hors titre 2 a eu lieu en 2016 sur le programme 185 pour un montant de 0,31 M€. Elle a permis d'assurer le financement des postes d'experts techniques internationaux dont la gestion a été transférée à l'opérateur *Expertise France* et à l'*AFD*.

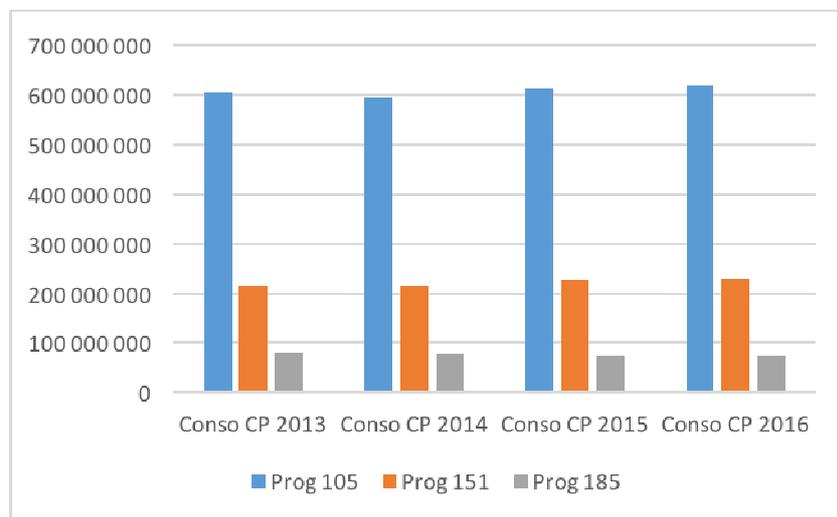
Annexe n° 3 : Grandes composantes de la dépense

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



Source : Chorus, présentation Cour.

2. Evolution de la masse salariale depuis 2013 en M€ (CP)



Source : Chorus, RAP 2013, 2014, 2015.

3. Mesures catégorielles et mesures diverses en 2016

<i>Mesures</i>	Coût 2016 (€)
<i>Effet report des mesures 2015 sur 2016</i>	395 000
<i>Mesures en faveur des ADL</i>	150 000
<i>Revalorisation des CDD/CDI en administration centrale</i>	165 000
<i>Autres mesures (dont révision de la cartographie des primes)</i>	80 000
<i>Mesures indemnitaires 2016</i>	2 605 000
<i>Revalorisation des CDD/CDI en administration centrale</i>	100 000
<i>RIFSEEP</i>	850 000
<i>Revalorisation de la rémunération des VI</i>	620 000
<i>Autres mesures (dont révision de la cartographie des primes)</i>	85 000
<i>Mesures en faveur des ADL</i>	950 000
TOTAL	3 000 000

Source : MAEDI.

4. Les dépenses d'intervention du programme 105 en 2016

Catégorie	Liste	2016	
		AE (en M€)	CP (en M€)
P105			
Dépenses discrétionnaires		17,94	17,75
Formation des élites et cadres militaires		9,96	9,96
Ingénierie de sécurité et de défense		3,73	3,53
Dépenses d'intervention de l'Etat-major		2,21	2,21
Autres		2,04	2,05
Dotations réglementées		1 032,02	1 032,02
Contributions à vocation européennes	CdE	35,09	35,09
	Autres	4,27	4,27
Contributions en euros	AIEA	17,34	17,34
	AIEA FCT	4,55	4,55
	CICR	9,16	9,16
	CPI	11,26	11,26
	CPS	2,40	2,40
	IMA	12,05	12,05

	OAA	10,75	10,75
	OCDE	20,61	20,61
	OIAC	3,45	3,45
	ONU	3,49	3,49
	OSCE - BU	14,35	14,35
	OSCE - MSOU	7,71	7,71
	OTAN	29,09	29,09
	OTICE	4,12	4,12
	UNESCO	6,47	6,47
	Autres	13,00	13,00
Contributions internationales en devises	OAA	13,72	13,72
	OIM (chf)	2,54	2,54
	OIT (chf)	19,70	19,70
	OMC (chf)	6,95	6,95
	OMM (chf)	3,46	3,46
	OMS	12,65	12,65
	OMS (chf)	12,20	12,20
	ONU	108,14	108,14
	PNUE F-700	6,78	6,78
	UNESCO	6,86	6,86
	Autres	17,38	17,38
	Opérations de maintien de la paix	BANUS	45,01
FINUL		41,55	41,55
FISNUA		20,11	20,11
FNUOD		2,77	2,77
MINUAD		93,87	93,87
MINUK		2,81	2,81
MINUL		13,88	13,88
MINURSO		3,72	3,72
MINUSCA		77,14	77,14
MINUSMA		85,64	85,64
MINUSS		89,46	89,46
MINUSTAH		28,22	28,22
MONUSCO		91,93	91,93

	ONUCI	17,89	17,89
	UNFICYP	1,64	1,64
	Remboursement sur OMP closes	-3,16	-3,16
Total des dépenses d'intervention P105		1 049,96	1 049,77

Source : MAEDI.

5. Les dépenses d'intervention du programme 151 en 2016

Catégorie	Liste	2016	
		AE (en M€)	CP (en M€)
P151			
Dépenses discrétionnaires			
Aide à la scolarité		87,26	87,26
Aides sociales		13,27	13,27
Autres (rapatriements, CFE, CMS, OLES, RP, etc.)		2,4	2,45
Total		102,93	102,98
Total des dépenses d'intervention P151		102,93	102,98

Source : MAEDI.

6. Les dépenses d'intervention du programme 185 en 2016

Catégorie	Liste	2016	
		AE (en M€)	CP (en M€)
P185			
Dépenses discrétionnaires			
Bourses		63,3	63,3
Dotations pour opérations aux EAF		13,6	13,6
Autres dépenses		65,7	61
Total des dépenses d'intervention P185		142,6	137,9

Source : MAEDI.

7. Les dépenses d'intervention du programme 341 en 2016

Catégorie	Liste	2016	
		AE (en M€)	CP (en M€)
P341			
Dépenses de guichet		-0,49	-0,49
Trop-perçu de la CNUCC au titre de la COP 21		-0,49	-0,49
Dépenses discrétionnaires		0,13	0,45
Autres dépenses		0,13	0,45
Total des dépenses d'intervention P341		-0,36	-0,04

Source : MAEDI.