

N° 34

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 octobre 2024

RAPPORT

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes
de l'année 2023,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 1
Action extérieure de l'État

Rapporteurs spéciaux : Mme Nathalie GOULET et M. Rémi FÉRAUD

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Bernard Delcros, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; M. Michel Canévet, Mmes Marie-Claire Carrère-Gée, Frédérique Espagnac, M. Marc Laménie, secrétaires ; MM. Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mme Florence Blatrix Contat, M. Éric Bocquet, Mme Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Carole Ciuntu, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szcurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 3, 291 et T.A. 3

Sénat : 32 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2023.....	7
II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	14
A. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL NATHALIE GOULET SUR LE PROGRAMME 105 : LA HAUSSE DU SCHÉMA D'EMPLOIS DEVRAIT CONTRAINDRE LES DÉPENSES DE LA MISSION AU COURS DES PROCHAINS EXERCICES	14
B. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL RÉMI FÉRAUD SUR LE PROGRAMME 151 ET LE PROGRAMME 185	17
1. <i>Les besoins de financement de l'AEFE ont conduit à mobiliser la réserve de précaution et la soulte comptable de l'opérateur</i>	<i>17</i>
2. <i>L'amélioration nécessaire des outils des services consulaires ne doit pas occulter les besoins en personnel des postes</i>	<i>18</i>

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » atteignent **3,2 milliards d'euros** en crédits de paiement et en autorisations d'engagement en 2023, **soit une hausse de 7,4 % et 5,2 % respectivement**.
2. En ce qui concerne le programme 105 - Action de la France en Europe et dans le monde, **le taux de consommation des crédits est de 94,6 % en AE et de 95,2 % en CP**, en recul par rapport à 2022. Cette évolution découle d'une sous-exécution des contributions internationales et européennes et de retards dans la mise en œuvre de projets immobiliers.
3. Le programme 185 - Diplomatie culturelle et d'influence, dont le périmètre a changé avec le retrait de la compétence tourisme, a connu une consommation satisfaisante des crédits (99,9 % de consommation des crédits en AE et 99,6 % en CP) mais a été marqué par des mouvements de gestion infra-annuelle.
4. L'exécution du programme 151 est en apparence conforme aux montants inscrits en LFI (99,6 % de crédits consommés en AE et 99,9 % en CP). Toutefois, des mouvements de crédits sont également intervenus en cours de gestion. Les aides à la scolarité ont ainsi été portées à un total de 114,8 millions d'euros, grâce au dégel de la réserve de précaution et à la mobilisation de la soule de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.
5. **Les dépenses de personnel progressent de près de 96 millions d'euros** du fait de **mesures catégorielles, de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et du dynamisme des indemnités de résidence à l'étranger**.
6. **Les projets de modernisation des outils des services consulaires se sont poursuivis en 2023, en dépit de coûts croissants**, portés plus spécifiquement par le projet de la plateforme France Consulaire et par l'expérimentation du registre électronique d'état civil.

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2023

La mission « Action extérieure de l'État », qui représente un total de 3,2 milliards d'euros, regroupe en 2023 les crédits des trois programmes suivants :

- le **programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »**, qui porte les dépenses de personnel et de fonctionnement du réseau diplomatique, ainsi que les contributions de la France aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix ;

- le **programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »**, qui regroupe les dépenses de personnel et de fonctionnement du réseau consulaire, ainsi que les bourses octroyées aux élèves français scolarisés dans les établissements du réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ;

- le **programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »**, qui rassemble les crédits de fonctionnement du réseau culturel et les subventions versées aux quatre opérateurs de la mission.

Évolution des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » en 2023

(en millions d'euros et en pourcentage)

Programme	Exécution 2022		LFI 2023		Exécution 2023		Variation exécution 2022/2023 (%)		Taux d'exécution (écart en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
105 - Action de la France en Europe et dans le monde	1 918,5	1 912,3	2 084,8	2 083,0	2 024,8	1 982,5	+ 5,6 %	+ 3,7 %	-5,4 %	-4,8 %
151 - Français à l'étranger et affaires consulaires	377,2	378,5	391,8	391,4	390	390,9	-18,8 %	-18,8 %	-1,3 %	-1,3 %
185 - Diplomatie culturelle et d'influence	749,4	749,5	743,8	743,8	742,4	740,7	-1 %	-1 %	-0,4 %	-0,6 %
Mission	3 045,1	3 040,2	3 281,0	3 223,3	3 157,2	3 114,1	+ 3,7 %	+ 2,4 %	-3,8 %	-3,4 %

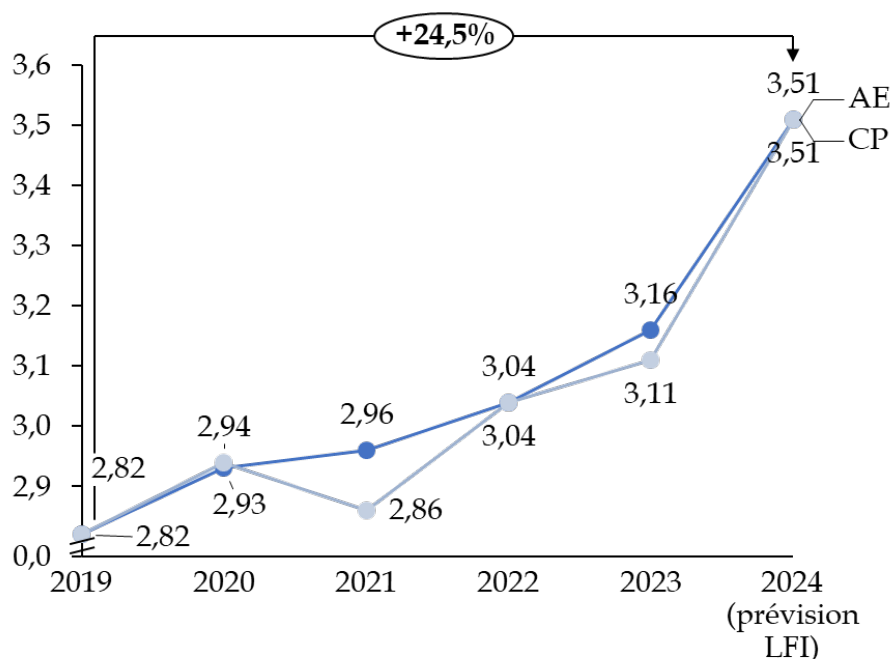
AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. LFI 2023 : budgétisation en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Exécution : consommation constatée dans le projet de loi de règlement.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

En prévision initiale, les crédits de la mission augmentent significativement entre 2022 et 2023 (+ 7,4 % en autorisations d'engagement et + 5,2 % en crédits de paiement). Cette majoration des crédits de la mission s'inscrit dans la continuité des exercices précédents, les dépenses ayant progressé, à périmètre constant, de 12,1 % en AE et de 12,2 % en CP entre 2019 et 2023.

Évolution des crédits de la mission entre 2019 et 2024

(en milliards d'euros)



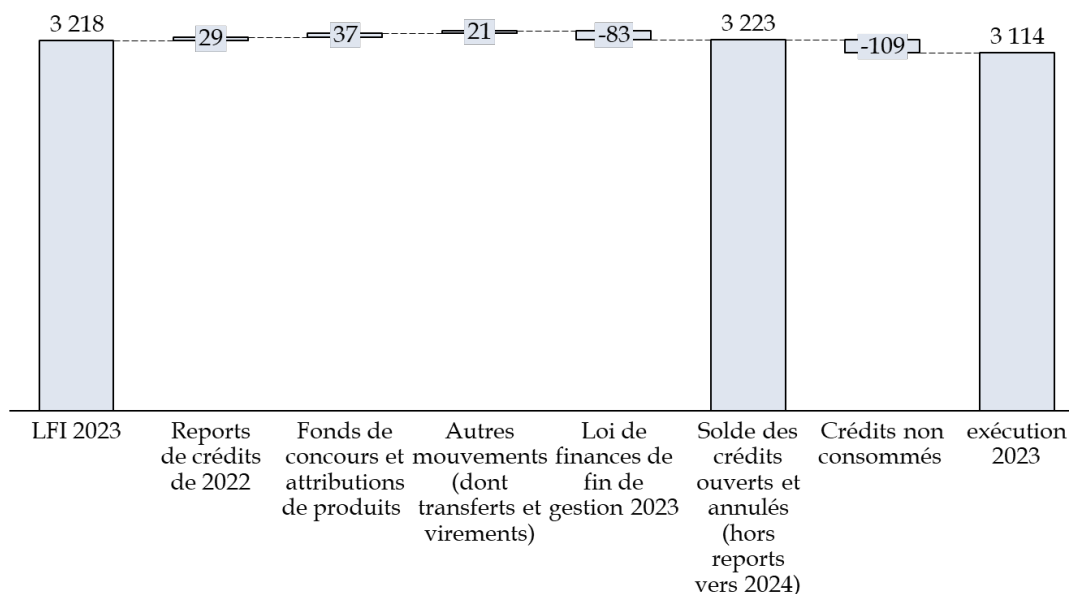
Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Le niveau d'exécution de la mission est de 96,2 % en AE et de 96,6 % en CP en 2023. Il s'agit d'une moindre performance par rapport à l'exercice 2022, découlant essentiellement d'une sous-consommation plus forte du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », qui concentre la majorité des crédits de la mission.

La loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023 a conduit à l'annulation de **72,9 millions d'euros en autorisations d'engagement** et de **82,9 millions d'euros en crédits de paiement**, essentiellement sur le programme 105 (55 millions d'euros en AE et 65 millions d'euros en CP). L'ensemble des crédits annulés portaient sur la réserve de précaution de la mission.

**Mouvements intervenus en cours de gestion 2023
sur la mission « Action extérieure de l'État »**

(en crédits de paiement et en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Par rapport à l'exercice 2022, les crédits du programme 105 ont progressé de 5,6 % en AE et de 3,7 % en CP. Cette évolution procédait essentiellement d'une augmentation significative des contributions internationales, résultant de la dépréciation de l'euro, d'une progression des dépenses immobilières et d'entretien et d'une hausse des dépenses de personnel.

Crédits du programme 105 – Action de la France en Europe et dans le monde

(en millions d'euros – en pourcentage)

Action	Exécution 2022		LFI 2023		Exécution 2023		Variation exécution 2023/2022 (%)		Taux d'exécution (écart en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 - Coordination de l'action diplomatique	92,31	92,4	106,75	106,75	105,68	105,28	+ 14,5 %	+ 13,9 %	- 1,0 %	- 1,4 %
02 - Action européenne	114,24	114,24	134,82	134,82	98,74	98,74	+ 15,5 %	+ 15,5 %	- 26,8 %	- 26,8 %
04 - Contributions internationales	674,03	674,03	707,47	707,47	681,12	681,12	+ 1,1 %	+ 1,1 %	- 3,7 %	- 3,7 %
05 - Coopération de sécurité et de défense	99,09	98,39	115,41	115,42	88,18	89,99	- 11,0 %	- 8,5 %	- 23,6 %	- 22,0 %
06 - Soutien	254,94	249,49	271,32	278,25	262,09	265,47	+ 2,8 %	+ 6,4 %	- 3,4 %	- 4,6 %
07 - Réseau diplomatique	683,86	683,73	749	740,26	789,3	742,34	+ 15,4 %	+ 8,6 %	+ 5,4 %	+ 0,3 %
Programme	1 918,5	1 912,3	2 084,8	2 083,0	2 024,8	1 982,5	+ 5,6 %	+ 3,7 %	- 5,4 %	- 4,8 %

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. LFI : budgétisation, en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Exécution : consommation constatée dans le projet de loi de règlement

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Le taux de consommation des crédits du programme 105 est de 94,6 % en AE et de 95,2 % en CP. Le niveau d'exécution apparaît en recul par rapport à l'exercice 2022 (97,9 % d'exécution en AE et 98,3 % en CP). Plusieurs facteurs ont contribué à cette sous-exécution :

- premièrement, comme au cours de l'exercice précédent, **les contributions à la Facilité européenne pour la paix (FEP) ont été moindres que la prévision inscrite en LFI**, 28 millions d'euros demeurant non consommés en fin de gestion. Ce décalage correspond à des appels de fonds moins importants de la part de ce mécanisme ;

- deuxièmement, **le retrait programmé de la mission des Nations unies pour la stabilisation du Mali (MINUSMA)** a permis une économie de 12 millions d'euros ;

- troisièmement, **les crédits liés aux opérations immobilières et d'entretien ont fait l'objet d'une sous-exécution à hauteur de 19 millions d'euros.** Le caractère pluriannuel des dépenses immobilières explique en partie cette sous-consommation, du fait de retards dans la réalisation des prestations. Fin 2023, les restes à payer issus de la reprise d'opérations immobilières représentaient 172 millions d'euros sur le programme 105.

S'agissant du programme 151, qui finance les activités des services consulaires ainsi que la politique de solidarité en faveur des élèves du système d'enseignement français à l'étranger, **les crédits pour 2023 étaient en augmentation de 3,4 % en AE et de 3,3 % en CP en comparaison de 2022.** La budgétisation initiale du programme en loi de finances pour 2023 ne comprenait toutefois aucune mesure nouvelle.

Crédits du programme 151 – Français à l'étranger et affaires consulaires

(en millions d'euros – en pourcentage)

Action	Exécution 2022		LFI 2023		Exécution 2023		Variation exécution 2023/2022 (%)		Taux d'exécution (écart en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 - Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger	231,21	232,51	227,45	227,22	219,24	220,15	- 5,1 %	- 5,3 %	- 3,6 %	- 3,1 %
02 - Accès des élèves français au réseau AEFÉ	83,78	83,78	105,75	105,75	105,75	105,75	+ 26,2 %	+ 26,2 %	+ 0,0 %	+ 0,0 %
03 - Instruction des demandes de visa	62,17	62,17	58,43	58,43	65	65	+ 4,5 %	+ 4,5 %	+ 11,2 %	+ 11,2 %
Programme	377,16	378,46	391,64	391,41	389,99	390,9	+ 3,4 %	+ 3,3 %	- 0,4 %	- 0,1 %

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. LFI : budgétisation en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Exécution : consommation constatée dans le projet de loi de règlement

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Le taux d'exécution des crédits du programme apparaît relativement satisfaisant avec 99,6 % de crédits consommés en AE et 99,9 % en CP.

Néanmoins, dans le détail de l'exécution, **la sous-budgétisation de certaines lignes budgétaires a conduit à des abondements du programme 151 en cours de gestion**, notamment :

- sur le financement des élections législatives partielles des circonscriptions des Français de l'étranger, par un transfert de 119 430 euros en AE et de 116 430 euros en CP depuis la mission « Administration générale et territoriale de l'État » ;

- sur le budget du registre de l'état-civil électronique (RECE), pour 300 000 euros, en raison d'une sous-estimation des coûts de développement dans l'enveloppe initiale prévue en LFI ;

- sur les crédits liés aux frais de justice du contentieux des visas, revus à la hausse de 2,3 millions d'euros afin d'écouler le stock de dossiers. Ce poste de dépenses avait pourtant cru de 50 % par rapport à l'année précédente.

Par ailleurs, la problématique des aides à la scolarité, qui représentent 75 % des crédits du programme 151 hors dépenses de personnel, a été centrale au cours de l'exercice 2023, comme développée dans les remarques des rapporteurs *infra*.

Concernant le programme 185, qui regroupe les actions destinées à soutenir la stratégie d'influence de la France à l'étranger en particulier dans le domaine culturel, les crédits sont en très légère baisse (- 0,9 % en AE et - 1,2 % en CP) par rapport à l'exercice précédent. À noter que le programme a connu en 2023 un changement de périmètre, la compétence tourisme ayant été transférée au programme 134. La subvention pour charges

de service public (SCSP) de l'opérateur Atout France ne relève ainsi plus de la mission.

La très grande majorité des crédits du programme (70 %) finance les SCSP des opérateurs de la mission, à savoir l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), Campus France et l'Institut française.

Les rapporteurs notent avec intérêts que la direction générale de la mondialisation, responsable du programme 185, la direction du budget et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel **ont travaillé en 2023 sur une méthodologie commune d'analyse de la trésorerie des opérateurs**. Cette méthodologie commune, qui vise à identifier les marges de manœuvre budgétaires des opérateurs, devrait à terme déterminer la trésorerie mobilisable par ces derniers.

L'exécution de ce programme, comme celle du programme 151, **connait une consommation satisfaisante des crédits (99,9 % de consommation des crédits en AE et 99,6 % en CP) mais a également été marquée par des mouvements de gestion infra-annuelle**.

Des redéploiements ont ainsi été effectués, à hauteur de 2,1 millions d'euros, afin de financer une partie des 6 millions d'euros de dépenses non couvertes. Ces dernières incluaient notamment un report de charges de l'exercice 2022, d'un montant de 5,5 millions d'euros lié au financement des bourses destinées aux étudiants internationaux par Campus France, dont l'enveloppe avait été sous-budgétée lors de l'exercice précédent.

Crédits du programme 185 – Diplomatie culturelle et d’influence

(en millions d’euros – en pourcentage)

Action	Exécution 2022		LFI 2023		Exécution 2023		Variation exécution 2023/2022 (%)		Taux d’exécution (écart en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 - Appui au réseau	42,95	43,03	40,35	40,35	41,31	41,37	- 3,8 %	- 3,9 %	+ 2,4 %	+ 2,5 %
02 - Coopération culturelle et promotion du français	69,42	69,44	68,41	68,41	71,06	70,86	+ 2,4 %	+ 2,0 %	+ 3,9 %	+ 3,6 %
03 - Objectifs de développement durable	1,88	1,88	2,35	2,35	1,62	1,62	- 13,9 %	- 13,9 %	- 31,1 %	- 31,1 %
04 - Enseignement supérieur et recherche	95,74	95,71	101,16	101,16	98,8	98,82	+ 3,2 %	+ 3,2 %	- 2,3 %	- 2,3 %
05 - Agence pour l’enseignement français à l’étranger	420,27	420,27	446,93	446,93	439,36	439,36	+ 4,5 %	+ 4,5 %	- 1,7 %	- 1,7 %
06 - Dépenses de personnel concourant au programme « Diplomatie culturelle et d’influence »	70,25	70,25	72,58	72,58	78,3	78,3	+ 11,5 %	+ 11,5 %	+ 7,9 %	+ 7,9 %
07 - Diplomatie économique et développement du tourisme	48,9	48,9	11,99	11,99	11,99	10,39	- 75,5 %	- 78,8 %	+ 0,0 %	- 13,3 %
Programme	749,42	749,49	743,76	743,76	742,71	740,71	- 0,9 %	- 1,2 %	- 0,1 %	- 0,4 %

AE : autorisations d’engagement. CP : crédits de paiement. LFI : prévision en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Exécution : consommation constatée dans le projet de loi de règlement

Source : commission des finances du Sénat, d’après les documents budgétaires

II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

A. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL NATHALIE GOULET SUR LE PROGRAMME 105 : LA HAUSSE DU SCHÉMA D'EMPLOIS DEVRAIT CONTRAINDRE LES DÉPENSES DE LA MISSION AU COURS DES PROCHAINS EXERCICES

Pour l'exercice 2023, les dépenses de personnels représentent un total de 913,1 millions d'euros, contre 817,3 millions d'euros en 2022, soit une hausse de 95,8 millions d'euros. Cette augmentation des dépenses de personnel a reposé, pour 12,5 millions d'euros, sur une hausse du schéma d'emplois de la mission. L'achèvement du plan de modernisation des ressources humaines du ministère, incluant la deuxième tranche du plan de convergence des rémunérations entre titulaires et contractuels, a également contribué à la progression des crédits pour un montant de 15,8 millions d'euros.

À noter que l'exercice 2023 a conduit à la mise en œuvre de la réforme de la haute fonction publique et la mise en extinction du corps des conseillers des affaires étrangères et ministres plénipotentiaires. Sur les 799 agents du corps, 699 ont choisi de rejoindre le corps des administrateurs de l'État, soit 87,5 % des effectifs.

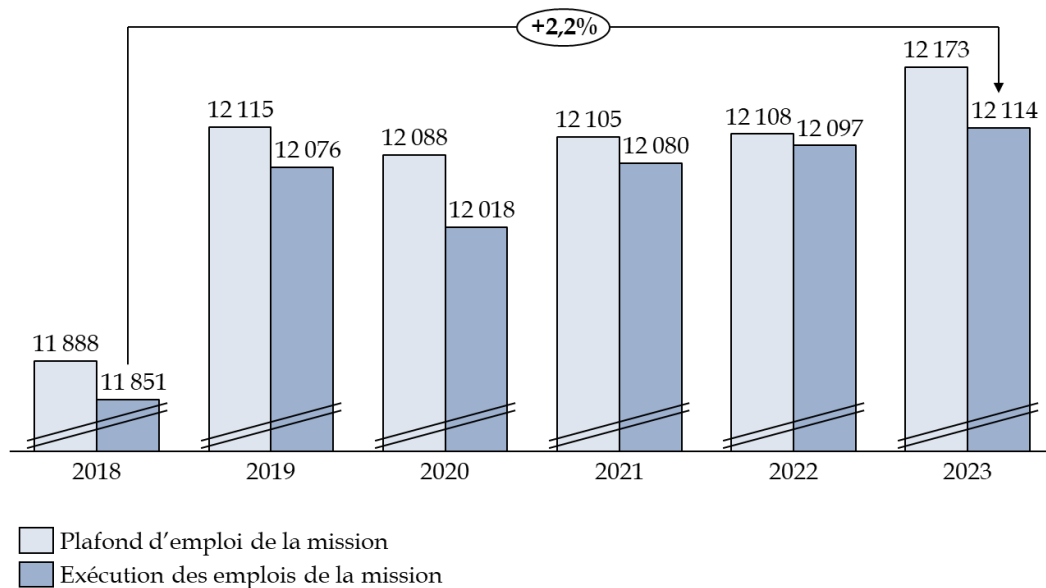
L'évolution des dépenses de personnel traduit une rupture avec les efforts de réduction des effectifs du ministère de l'Europe et des affaires étrangères entrepris au cours des années passées. Entre 2007 et 2021, le ministère a en effet vu ses effectifs se réduire de 2 850 emplois. Le quinquennat précédent ambitionnait, dans le cadre du programme « Action publique 2022 », de maîtriser les effectifs du ministère et prévoyait ainsi la suppression de 416 emplois entre 2018 et 2022. Toutefois, à compter de 2021, le ministère a été autorisé à ne plus réaliser d'efforts supplémentaires, se limitant à un résultat - 332 emplois.

À cet égard, l'exercice 2023 marque, par conséquent, un tournant dans la politique des ressources humaines du Quai d'Orsay, avec une progression de 107 équivalents temps plein (ETP) dans le schéma d'emplois de la mission « Action extérieure de l'État ». Une part significative de la création de 107 nouveaux ETP s'est traduite dans le recrutement de contractuels pour répondre aux besoins les plus urgents du ministère, notamment en matière de numérique.

Cette orientation a été confirmée lors de la conclusion des États généraux de la diplomatie avec l'annonce par le Président de la République d'une augmentation de 20 % du budget du MEAE sur quatre ans pour atteindre 7,9 milliards d'euros d'ici 2027 et du recrutement de 700 ETP nouveaux.

Évolution du plafond d'emplois de la mission

(en ETPT)



L'augmentation annoncée des effectifs du ministère appelle, pour le rapporteur spécial Nathalie Goulet, deux remarques principales.

D'une part, la progression des dépenses de personnel constituera un facteur de rigidification des crédits de la mission. Les dépenses de titre 2 représentent d'ores et déjà plus du tiers des dépenses de la mission. La mission « Action extérieure de l'État » se caractérise par la forte rigidité d'une part de ses dépenses, en particulier les contributions internationales, qui découlent d'un engagement politique international et sont difficiles à remettre en cause en cours d'exercice.

D'autre part, il importe, dans un souci de bonne gestion des deniers publics et d'information du Parlement, de préciser la programmation des affectations des nouveaux effectifs du ministère. La Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire¹, a ainsi repris la recommandation émise par les rapporteurs spéciaux lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2024 de présenter une programmation pluriannuelle de répartition des nouveaux emplois².

Par ailleurs et comme indiqué aux rapporteurs spéciaux lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2024, **l'architecture de la mission a évolué pour concentrer l'ensemble des dépenses de titre 2 sur le seul**

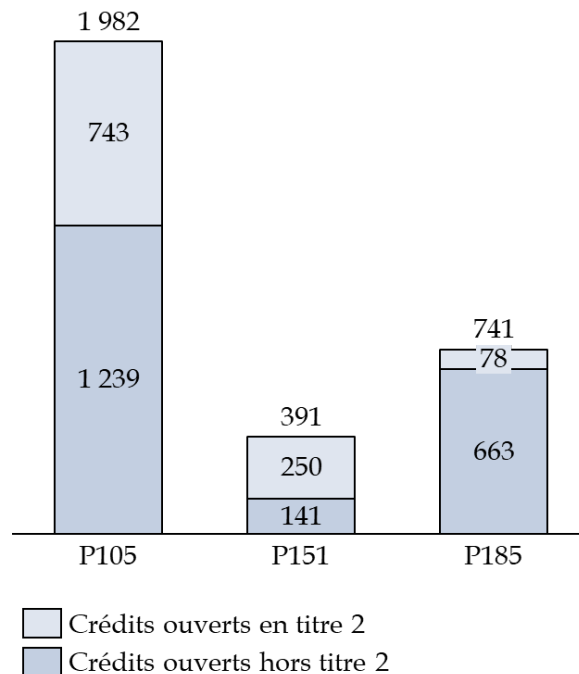
¹ Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire 2023, Mission « Action extérieure de l'État », avril 2024.

² Contribution sur la mission « Action extérieure de l'État » de Mme Nathalie Goulet et M. Rémi Féraud au rapport général n° 220 (2023-2024), fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2024, déposé le 19 décembre 2023.

programme 105, y compris en rapatriant les dépenses de personnel relevant du programme 209 de la mission « Aide publique au développement ». Cette évolution, mise en œuvre dans le projet de loi de finances pour 2025, permettra de clarifier la présentation de la mission et de conforter le programme 105 comme programme support des crédits du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. **Le rapporteur Nathalie Goulet souligne toutefois que cette présentation simplifiée n'est un but en soi et devra être mise au service d'un pilotage plus fin des dépenses de personnel du ministère.**

Part des crédits de paiement de titre 2 ouverts sur les programmes de la mission

(en millions d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

B. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL RÉMI FÉRAUD SUR LE PROGRAMME 151 ET LE PROGRAMME 185

1. Les besoins de financement de l'AEFE ont conduit à mobiliser la réserve de précaution et la soulte comptable de l'opérateur

L'exercice 2023 a été marqué par la stabilisation des aides à la scolarité gérées par l'AEFE et portées par le programme 151.

L'enveloppe initiale des aides à la scolarité s'élevait à 105,8 millions d'euros. Elle comprenait à la fois des bourses scolaires et une aide de 1,3 million d'euros destinée à l'accompagnement des élèves en situation de handicap (AESH), indépendamment de la situation financière de la famille.

Le montant des aides à la scolarité a retrouvé ainsi en 2023 son niveau de 2021. L'exercice 2022 s'était en effet caractérisé par une baisse ponctuelle de cette enveloppe, de l'ordre de 94 millions d'euros, destinée à réduire l'excédent de trésorerie de l'AEFE.

Il est toutefois apparu en cours d'exercice que le volume des bourses scolaires excédait la prévision inscrite en loi de finances initiale. **Un arbitrage de la Première ministre le 19 juin 2023 a permis :**

- d'une part, **d'autoriser le dégel de la réserve** de précaution du programme 151, à hauteur de 6,3 millions d'euros ;

- d'autre part, d'autoriser l'AEFE à **mobiliser l'excédent de sa trésorerie, la « soulte »**, d'un montant de 9 millions d'euros.

Cet arbitrage a ainsi permis de porter le financement des aides à la scolarité à un total de 114,8 millions d'euros. **Par ailleurs, il a été décidé de plafonner le montant de cette enveloppe dans le projet de loi de finances pour 2024 à 118 millions d'euros.**

Outre les bourses scolaires, la mission AEE contribue, au travers d'une subvention pour charges de service public portée par le programme 185, soit environ 48 % des ressources de cet opérateur. La SCSP prévue en LFI 2023 était de 446,9 millions d'euros, soit 30 millions d'euros de plus que sur l'exercice précédent. Ce surcroît de crédits visait à compenser la revalorisation du point d'indice (13 millions d'euros) à participer au financement de la réforme du statut des détachés pour tenir compte de la jurisprudence de la Cour administrative d'appel de Nantes (7 millions d'euros) et à financer les aides apportées au Liban (10 millions d'euros).

Le rapporteur spécial Rémi Féraud souligne que la résorption de la soulte de l'AEFE pourrait poser des difficultés à cet opérateur au cours des prochains exercices. La persistance d'un fort niveau d'inflation dans certaines régions devrait peser sur les financements de l'AEFE.

D'une part, l'inflation pourrait conduire les établissements scolaires à augmenter leurs frais de scolarité et, par suite, le volume de bourses scolaires distribuées par l'AEFE. Si le plafond de 118 millions d'euros dédiés aux aides à la scolarité excède les enveloppes des exercices précédents, le rapporteur spécial recommande une grande vigilance dans l'évaluation des besoins dans les années futures.

D'autre part, les opérateurs de la mission AEE ont été amenés à internaliser les surcoûts découlant de l'inflation au cours de l'exercice 2023, tant pour les dépenses de fonctionnement que d'investissement. Or le financement des dépenses immobilières lourdes du réseau présente une difficulté croissante pour l'AEFE. À cet égard, le rapporteur déplore que le groupe de travail interministériel sur le financement de l'AEFE réunissant l'agence, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le ministère des comptes publics n'ait pas encore produit de recommandation sur la possibilité d'un recours à l'emprunt.

2. L'amélioration nécessaire des outils des services consulaires ne doit pas occulter les besoins en personnel des postes

Les projets de modernisation des outils des services consulaires se sont poursuivis en 2023, en dépit de coûts croissants.

En premier lieu, le **déploiement de la plateforme d'appel « France Consulaire »**, élargie à de nouveaux pays en 2022, couvre désormais 34 pays européens. Pour mémoire, cette expérimentation vise à centraliser la réponse aux appels téléphoniques auprès d'un service localisé en France. L'enveloppe dédiée à ce projet était de 1,9 million d'euros en 2023, contre 0,9 million en 2022.

En second lieu, la poursuite de l'expérimentation du registre d'état civil électronique (RECE) a fait l'objet d'un redéploiement en cours d'exercice de 0,3 million d'euros en autorisations d'engagement. Pour mémoire, au cours de l'exercice 2022, cette ligne budgétaire avait également été abondée de 1,1 million d'euros en cours d'année. Pour 2024, cette mesure s'explique par une sous-budgétisation initiale, notamment sur la reprise de données, l'engagement du chantier de refonte et la conduction d'une analyse de risques. Le rapporteur note ainsi que le coût de l'expérimentation du RECE est désormais largement supérieur aux estimations initiales. Le rapport de la mission d'évaluation interministérielle conduite par l'inspection générale de la justice et l'inspection générale des affaires étrangères¹ **estime que la conduite de ce projet représente un coût de 11,35 millions d'euros contre un**

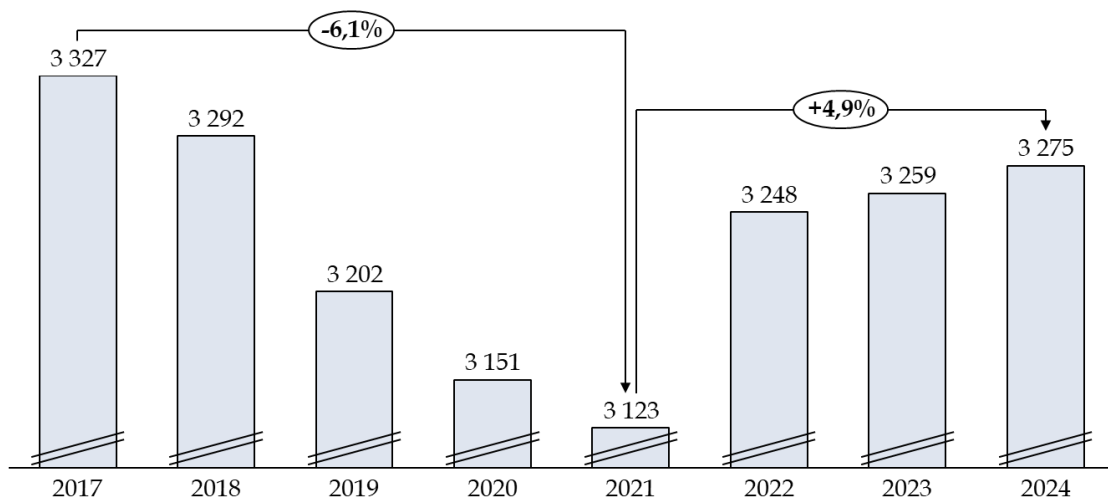
¹ *Inspection générale de la justice et inspection générale des affaires étrangères, Rapport d'évaluation de l'expérimentation de la dématérialisation des actes de l'état civil établis par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et de la création d'un registre d'état civil électronique (RECE), janvier 2024.*

budget prévisionnel de 5 millions d'euros. Sur la période 2024-2025, le ministère évalue le besoin de financement du projet à 3,5 millions d'euros.

Si le rapporteur spécial partage le souci de modernisation des outils de l'administration consulaire, **il souligne que ces projets visent en priorité à répondre à la dégradation de la qualité du service induite de la réduction des effectifs au cours du quinquennat précédent.** L'ampleur de l'effort demandé paraît *a posteriori* excessive et a d'ailleurs déstabilisé très fortement le réseau consulaire au détriment des conditions de travail des agents.

Évolution des effectifs sous plafonds du programme 151 - Français à l'étranger et affaires consulaires

(en équivalent temps plein travaillé et en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Il apparaît en conséquence nécessaire, en parallèle de la mise en œuvre de ces projets novateurs et bénéfiques, de poursuivre le mouvement de rattrapage engagé lors des exercices précédents en termes de ressources humaines.