

N° 743

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 juin 2025

RAPPORT

FAIT

*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 2024,*

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, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, 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, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougein, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 1285, 1492 et T.A. 138

Sénat : 718 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2024.....	7
A. UNE SOUS-EXÉCUTION DE LA MISSION PERMETTANT D'ABSORBER LES MESURES DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE	7
B. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME	10
1. <i>Le programme 105</i>	10
2. <i>Le programme 151</i>	12
3. <i>Le programme 185</i>	13
II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	16
A. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL NATHALIE GOULET SUR LE PROGRAMME 105.....	16
1. <i>L'Agenda de la transformation du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : une regrettable absence de programmation de la dépense.....</i>	16
2. <i>Une sous-exécution chronique des dépenses du programme 105 : l'exemple des dépenses d'immobilier et de personnel</i>	18
B. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL RÉMI FÉRAUD SUR LES PROGRAMMES 151 ET 185.....	22
1. <i>L'excédent de trésorerie des opérateurs du programme 185 appelle un suivi poussé qui ne doit toutefois pas obérer leurs capacités d'investissement</i>	22
2. <i>Le programme 151 se caractérise par la multiplicité de ses canaux de financement.....</i>	24

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » atteignent **3,3 milliards d'euros** en crédits de paiement et en autorisations d'engagement en 2024, soit une hausse de 4,4 % des crédits par rapport à l'exercice précédent. Les annulations de crédits opérées en gestion n'ont ainsi que tempéré la hausse des crédits constatée en prévision initiale (+ 9 % en AE comme en CP en LFI 2024).
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 93,6 % en AE et de 93 % en CP**, en recul par rapport à 2023, en raison de la sous-consommation de contributions internationales et de retards pris dans des projets d'investissements immobiliers.
3. Le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » a connu une consommation satisfaisante des crédits (99,9 % de consommation des crédits en AE et 99,6 % en CP). En cours d'exercice, le ministère de l'Europe des affaires étrangères a cependant fait le choix de sous-consommer les enveloppes dédiées à la coopération universitaire et scientifique.
4. L'exécution du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » se dégrade par rapport à l'exercice précédent et se situe à 89,4 % en AE et à 94,7 % en CP. Cette moindre performance découle notamment du décalage de grands projets de modernisation de l'administration consulaire.
5. Le rapporteur spécial Nathalie Goulet souligne que, deux ans après les annonces des « états généraux de la diplomatie », **l'Agenda de la transformation du ministère de l'Europe et des affaires étrangères s'est traduit, sans aucune réforme structurelle ni programmation pluriannuelle, par une hausse de l'ensemble des dépenses discrétionnaires du programme 105.**
6. Le rapporteur spécial Rémi Féraud invite le ministère à **fiabiliser le suivi des opérateurs du programme 185 pour identifier leurs marges d'investissement, d'une part, et à simplifier les canaux de financement du programme 151, d'autre part.**

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2024

A. UNE SOUS-EXÉCUTION DE LA MISSION PERMETTANT D'ABSORBER LES MESURES DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE

La mission « Action extérieure de l'État », qui représente un total de 3,3 milliards d'euros en 2024, regroupe 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 2024

(en millions d'euros et en pourcentage)

Programme	Exécution 2023		LFI 2024		Exécution 2024		Variation exécution 2024/2023 (%)		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	2 024,8	1 982,5	2 265,6	2 263,8	2 119,9	2 105,0	+ 4,7 %	+ 6,2 %	- 6,4 %	- 7,0 %
151 - Français à l'étranger et affaires consulaires	390,0	390,9	437,3	438,9	415,2	415,9	+ 6,5 %	+ 6,4 %	- 5,1 %	- 5,2 %
185 - Diplomatie culturelle et d'influence	742,4	740,7	806,0	806,0	766,9	769,6	+ 3,3 %	+ 3,9 %	- 4,9 %	- 4,5 %
Mission	3 157,2	3 114,1	3 508,9	3 506,6	3 302,1	3 288,6	+ 4,5 %	+ 5,6 %	- 5,9 %	- 6,22 %

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

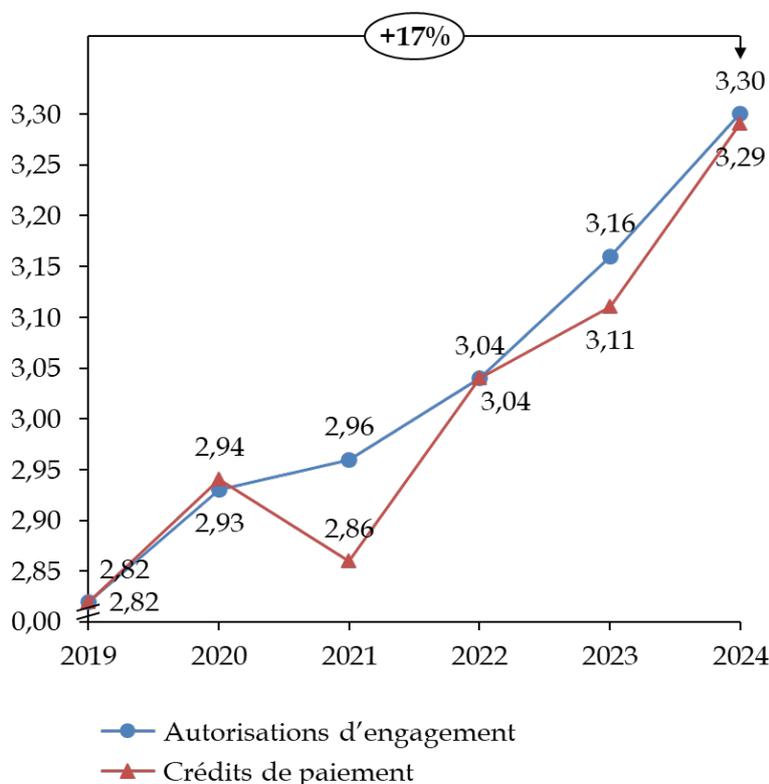
En prévision initiale, les crédits de la mission ont connu une hausse significative entre 2023 et 2024 (+ 9 % en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement). Si elle s'inscrit dans la continuité des exercices précédents, les dépenses de la mission ayant progressé à périmètre constant de 24 % entre 2019 et la loi de finances initiale pour 2024, cette augmentation est, de l'aveu même du ministère, sans précédent depuis 2005.

La LFI pour 2024 s'est ainsi caractérisée par une hausse considérable de 422 millions d'euros, contre une progression annuelle moyenne de l'ordre de 55 millions d'euros depuis 2017. Cet accroissement des crédits de la mission AEE visait à traduire dans le budget de l'État les engagements formulés par le Président de la République lors de la conclusion des « états généraux de la diplomatie » en mars 2023 : une hausse de 20 % du budget du MEAE et la création de 700 ETP sur la période 2023-2027¹.

Même en prenant en compte la sous-exécution des crédits, caractéristique désormais bien établie de la mission AEE, l'exécution 2024 entérine une hausse de 17 % du volume des dépenses sur la période 2019-2024.

Exécution des crédits de la mission entre 2019 et 2024

(en milliards d'euros)



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

¹ Déclaration de M. Emmanuel Macron, président de la République, sur la réforme de la diplomatie française, à Paris le 16 mars 2023.

Pour autant, dans un contexte de dérapage budgétaire inédit¹, cette enveloppe initiale a été affectée par des annulations de crédits en cours de gestion.

En premier lieu, le décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits a procédé à l'annulation de 174,01 millions d'euros, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement (dont titre 2). Hors dépenses de personnel, ces annulations représentaient près de 6 % du budget de la mission AEE.

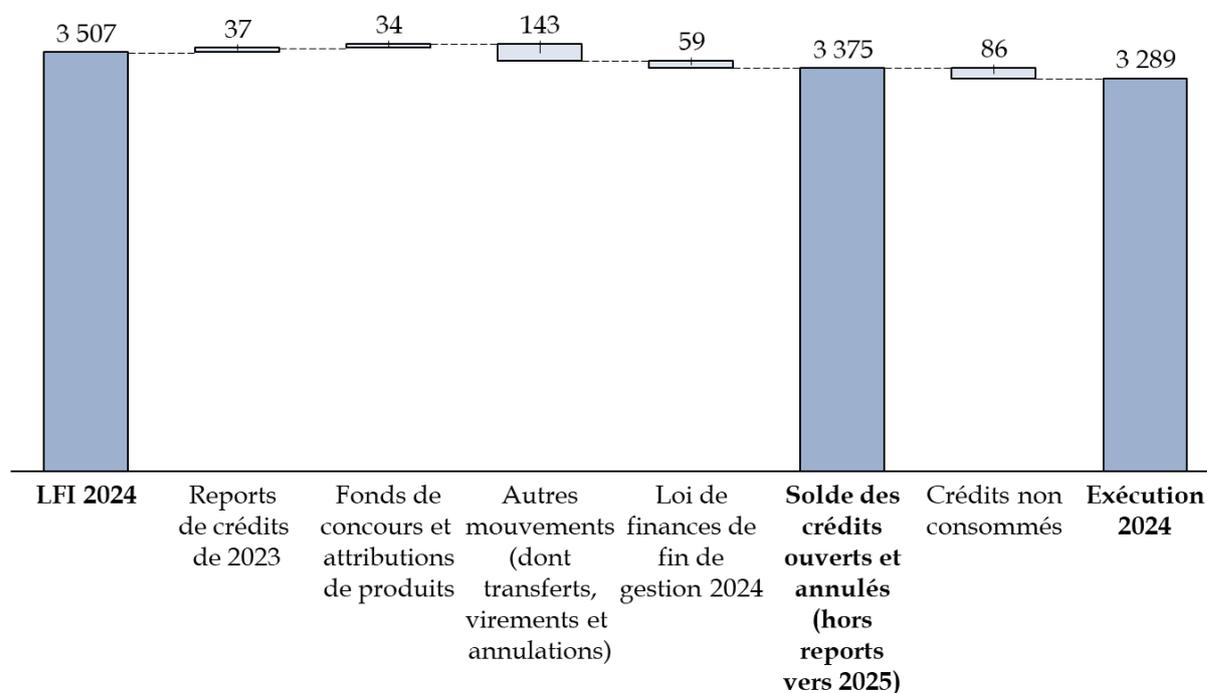
Si les augmentations de crédits décidées en loi de finances initiale concernaient presque l'ensemble des lignes budgétaires, hors dépenses de personnel (37 sur 43, soit 86 %), **les annulations de crédits opérées par le décret du 21 février 2024 ont été plus ciblées**. Elles concernaient, dans leur grande majorité (134 millions d'euros sur 174 millions d'euros d'annulations), le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde ». Les annulations portant sur les programmes 151 et 185 se sont respectivement élevées à 11,49 et 28,04 millions d'euros, en AE comme en CP.

En second lieu, **la loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024** a conduit à l'annulation de 58,76 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 58,74 millions d'euros en crédits de paiement. Comme pour les annulations de février 2024, le programme 105 a supporté l'essentiel de la régulation budgétaire, soit 32,86 millions d'euros.

¹ *Rapport d'information n° 685 (2023-2024) au nom de la commission des finances par la mission d'information sur la dégradation des finances publiques depuis 2023, son suivi par l'administration et le Gouvernement et les modalités d'information du Parlement sur la situation économique, budgétaire et financière de la France, par M. Jean-François Husson.*

**Mouvements intervenus en cours de gestion 2024
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

Au total, le niveau d'exécution des crédits ouverts en LFI 2024 est de 94,1 % en AE et de 93,2 % en CP. Il s'agit d'une performance en baisse par rapport à l'exercice 2023¹. De fait, l'exécution 2024 se caractérise par une forte sous-consommation des crédits qui a permis au ministère de l'Europe et des affaires étrangères d'absorber les annulations opérées en cours d'année. Fin 2024, ce sont 95 millions d'euros d'AE et 86 millions d'euros de CP qui n'ont pas été consommés, au-delà des mesures de régulation budgétaire.

B. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

1. Le programme 105

Par rapport à l'exercice 2023, les crédits du programme 105 ont progressé de 4,5 % en AE et de 6,2 % en CP. Comme pour les exercices 2022 et 2023, cette évolution procède 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 significative des dépenses de personnel.

¹ Le taux d'exécution de la mission était alors de 96,2 % en AE et de 96,6 % en CP.

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

(en millions d'euros – en pourcentage)

Action	Exécution 2023		LFI 2024		Exécution 2024		Variation exécution 2024/2023 (%)		Taux d'exécution (écart en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 - Coordination de l'action diplomatique	105,7	105,3	123,8	123,8	124,5	113,7	+ 17,8 %	+ 8,0 %	+ 0,1 %	- 8,2 %
02 - Action européenne	98,7	98,7	211,4	211,4	164,6	164,6	+ 66,8 %	+ 66,8 %	- 22,1 %	- 22,1 %
04 - Contributions internationales	681,1	681,1	728,9	728,9	671,1	670,9	- 1,5 %	- 1,5 %	- 8,0 %	- 8,0 %
05 - Coopération de sécurité et de défense	88,2	90,0	119,5	119,5	91,5	90,8	+ 1,5 %	+ 1,5 %	- 23,4 %	- 24,0 %
06 - Soutien	262,1	265,5	291,3	301	301	305,1	+ 14,8 %	+ 14,9 %	+ 3,3 %	+ 1,4 %
07 - Réseau diplomatique	789,3	742,3	795,9	784,4	767,3	759,9	- 2,8 %	+ 2,3 %	- 3,6 %	- 3,1 %
Programme	2 024,8	1 982,5	2 270,9	2 269,1	2 119,9	2 105	+ 4,7 %	+ 6,2 %	- 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 93,6 % en AE et de 93 % en CP. Le niveau d'exécution apparaît en recul par rapport à l'exercice 2023 (94,6 % d'exécution en AE et 95,2 % en CP). Le programme 105, du fait de son poids dans les dépenses de la mission, concentre la majorité des crédits non consommés en 2024 (soit 74 millions d'euros en AE et 53 millions d'euros en CP). Une diversité de facteurs a contribué à cette sous-performance.

Tout d'abord, s'agissant des contributions internationales, qui constituent l'essentiel des dépenses d'intervention du programme, **plusieurs lignes budgétaires ont fait l'objet d'une sous-exécution :**

- d'une part, comme pour les deux exercices précédents, **les contributions à la Facilité européenne pour la paix (FEP) ont été moins élevées** que la prévision inscrite en loi de finances initiale. Pour 2024, sur une enveloppe initiale de 114 millions d'euros, 20 millions d'euros n'ont pas été exécutés en fin de gestion. Ce décalage correspond à des appels de fonds moins importants de la part de ce mécanisme ;

- d'autre part, **le ministère a bénéficié d'une économie de 68 millions d'euros** en raison du retrait programmé de la mission des Nations unies pour la stabilisation du Mali (MINUSMA) et d'une moindre sollicitation de la mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en république démocratique du Congo (MONUSCO).

Ces moindres contributions ont permis au ministère de compenser les annulations de crédits opérées en février 2024 sur l'enveloppe dédiée aux contributions volontaires aux Nations unies.

Ensuite, concernant les dépenses d'investissement, **les retards et reports d'opérations immobilières et de rénovation ont conduit à une sous-exécution des dépenses d'« entretien lourd à l'étranger » (87 % des AE et 64 % des CP exécutés) et d'« entretien lourd en France » (seulement 69 % des AE et 30 % des CP consommés)**. Comme exposé *infra* dans les remarques des rapporteurs spéciaux, l'amélioration de la budgétisation des dépenses immobilières du ministère constitue un enjeu certain pour les exercices futurs.

Enfin, sur une enveloppe de plus faible montant, les dépenses de protocole ont connu une surexécution de l'ordre de deux millions d'euros au titre de l'organisation du sommet de la Francophonie. La France accueillant en 2025 la conférence des Nations unies sur les océans, il est probable qu'un résultat similaire soit observé sur l'exercice en cours.

2. Le programme 151

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 2024 ont connu une augmentation de 0,2 % en AE et de 5,9 % en CP**.

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

(en millions d'euros - en pourcentage)

Action	Exécution 2023		LFI 2024		Exécution 2024		Variation exécution 2024/2023 (%)		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	219,2	220,2	249,9	249,5	239,9	238,6	+ 9,4 %	+ 8,4 %	- 4,0 %	- 4,4 %
02 - Accès des élèves français au réseau AEFE	105,8	105,8	120,5	120,5	107,6	107,6	+ 1,7 %	+ 1,7 %	- 10,7 %	- 10,7 %
03 - Instruction des demandes de visa	65	65	66,9	66,9	67,7	67,7	+ 4,6 %	+ 4,6 %	+ 1,2 %	+ 1,2 %
Programme	390	391	437,3	436,9	390,9	413,9	+ 0,2 %	+ 5,9 %	- 10,6 %	- 5,3 %

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 en 2024 se dégrade fortement par rapport à l'exercice 2023 et se situe à 89,4 % en AE et à 94,7 % en CP¹. Dans le détail, cette moindre performance s'explique par :

- une sous-exécution de 6 % du versement des bourses scolaires, qui représente un reliquat de 5,3 millions d'euros non consommés en AE=CP ;

- des retards dans **la mise en œuvre des programmes de modernisation de l'administration consulaire**, à hauteur de 1,7 million d'euros en AE et de 700 000 euros en CP ;

- le déploiement limité de l'expérimentation du « Pass éducation langue française » dont seulement 38 % des crédits inscrits en loi de finances ont été consommés.

Ici encore, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a redéployé une partie des crédits non-consommés en cours d'année vers des projets **excédant leur enveloppe en exécution, comme la dématérialisation de l'état civil**.

3. Le programme 185

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 hausse (+ 8,8 % en AE et + 3,9 % en CP) par rapport à l'exercice précédent.

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.

¹ Contre 99,6 % de crédits consommés en AE et 99,9 % en CP.

Crédits du programme 185 – Diplomatie culturelle et d’influence

(en millions d’euros – en pourcentage)

Action	Exécution 2023		LFI 2024		Exécution 2024		Variation exécution 2024/2023 (%)		Taux d’exécution (écart en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 - Appui au réseau	41,3	41,4	46,1	46,1	50,2	49,8	+ 21,6 %	+ 20,9 %	+ 8,9 %	+ 8,0 %
02 - Coopération culturelle et promotion du français	71,1	70,9	86,3	86,3	81,3	81,5	+ 14,4 %	+ 15,0 %	- 5,8 %	- 5,6 %
03 - Objectifs de développement durable	1,6	1,6	2,3	2,3	1,2	1,2	- 25,0 %	- 25,0 %	- 47,8 %	- 47,8 %
04 - Enseignement supérieur et recherche	98,8	98,8	123	123	88,5	88,8	- 10,4 %	- 10,4 %	- 28,0 %	- 27,8 %
05 - Agence pour l’enseignement français à l’étranger	439,4	439,4	454,9	454,9	445,5	445,5	+ 1,4 %	+ 1,4 %	- 2,1 %	- 2,1 %
06 - Dépenses de personnel concourant au programme « Diplomatie culturelle et d’influence »	78,3	78,3	84,8	84,8	84,7	84,7	+ 8,2 %	+ 8,2 %	- 0,1 %	- 0,1 %
07 - Diplomatie économique et attractivité	12	10,4	10,4	10,4	15,4	17	+ 28,3 %	+ 41,7 %	+ 48,1 %	+ 63,5 %
Programme	742,7	740,7	808	766,9	807,8	769,6	+ 8,8 %	+ 3,9 %	0,0 %	+ 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

L’exécution de ce programme connaît, comme sur l’exercice précédent, une consommation satisfaisante des crédits (99,9 % de consommation des crédits en AE et 99,6 % en CP). Pour autant, il importe de noter :

- que les bourses du Gouvernement français au profit d’étudiants étrangers ont été significativement sous-exécutées en 2024 (à hauteur de 69 % en AE et de 71 % en CP), en contrepartie d’une mobilisation de la trésorerie de l’opérateur Campus France ;

- que les crédits dédiés aux échanges scientifiques et d’expertise ont été largement sous-consommés, puisque 26 % des crédits en AE=CP n’ont pas fait l’objet d’un décaissement.

À l'inverse, le montant des dotations versées aux établissements à autonomie financière (EAF, soit les Instituts français¹ et les unités mixtes des instituts français de recherche à l'étranger)², d'une part, et aux Alliances françaises, d'autre part, a été plus important que les enveloppes initialement inscrites en loi de finances. Ce surcroît de dépenses s'explique par le soutien à ces établissements face aux surcoûts de l'inflation et au financement d'actions en faveur de la francophonie qui auraient néanmoins pu être programmées dès la LFI.

¹ Distincts de l'opérateur Institut français de Paris.

² Inscrits dans la Lof, ces établissements disposent de ressources propres et perçoivent une dotation de fonctionnement sur le programme 185.

II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

A. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL NATHALIE GOULET SUR LE PROGRAMME 105

L'exercice 2024 constitue sans aucun doute, par l'ampleur des moyens déployés, une rupture dans l'évolution du budget du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. La hausse sans précédent du budget de la mission AEE, décidée dans la foulée des « états généraux de la diplomatie ».

Si un budget en hausse n'est pas en soi une mauvaise chose, force est de constater que l'exécution de la mission « Action extérieure de l'État » s'inscrit dans une augmentation disproportionnée des crédits, que le ministère n'a pas été en mesure de consommer, faute d'une budgétisation réaliste et d'une programmation précise de ses dépenses.

1. L'Agenda de la transformation du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : une regrettable absence de programmation de la dépense

La mise en œuvre des annonces présidentielles par le ministère devait prendre la forme d'un « Agenda de la transformation ». **Or, deux ans après la première mention de ce plan, force est de constater qu'aucune annonce concrète n'est venue en préciser le contenu.** Il n'existe, chose rare, aucun document à destination des parlementaires, de la presse ou du public qui vienne expliciter l'agenda de la transformation du MEAE. **Seuls les programmes et rapports annuels de performances mentionnent épisodiquement ce plan, par des évocations sibyllines** telles que « *le ministère s'appuiera ainsi sur des moyens accrus, en crédits et en emplois, pour mettre en œuvre les différents projets de l'Agenda de la transformation* »¹ ou « *en application de l'Agenda de la transformation du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, les budgets de fonctionnement s'inscrivent dorénavant dans une approche de déconcentration, afin de rapprocher la décision budgétaire de l'échelon local, et de simplification en vue d'accroître l'efficacité de la gestion et de l'utilisation des crédits* »².

Le manque de programmation précise du déploiement des crédits et des emplois annoncés dans le cadre de l'Agenda de la transformation soulève, aux yeux du rapporteur spécial, quatre difficultés majeures.

¹ *Projet annuel de performances de la mission « Action extérieure de l'État », annexé au projet de loi de finances pour 2024, page 8.*

² *Projet annuel de performances de la mission « Action extérieure de l'État », annexé au projet de loi de finances pour 2025, page 69.*

Premièrement, l'absence d'une programmation précise affaiblit grandement l'information du Parlement. Ce dernier a été invité par le Gouvernement à se prononcer sur un budget en hausse considérable sans aucune programmation précise de la dépense. **La progression de 14 % des crédits de la mission AEE entre l'exécution 2023 et la loi de finances pour 2024 fait figure d'exception** alors que le Parlement n'a examiné aucune loi de programmation sectorielle, à l'inverse, par exemple, de la mission « Défense » où la progression des crédits (+ 5 %) s'inscrivait dans la trajectoire de la loi de programmation du 1^{er} août 2023¹. La trajectoire annoncée par le Président de la République de 700 ETP additionnels et de 20 % de hausse des crédits n'a jamais fait l'objet d'une approbation formelle par le Parlement.

Deuxièmement, faute de disposer d'une programmation plus opérationnelle qui permettrait d'identifier les axes prioritaires du « réarmement » de la diplomatie française, le MEAE se trouve exposé à un risque de saupoudrage, identifié par les rapporteurs spéciaux dès 2023, à l'occasion de la préparation du projet de loi de finances pour 2024². Dans le même sens, les rapporteurs avaient recommandé au ministère de réaliser une programmation précise de la répartition des nouveaux postes créés, recommandation reprise par la Cour des comptes dans ses évaluations de l'exécution budgétaire 2023³ et 2024⁴.

L'exécution 2024 révèle une matérialisation de ce risque. Aucunement ciblées, les majorations de crédits ont été imputées sur une très grande majorité des lignes budgétaires. Ainsi, comme indiqué *supra*, **37 des 43 lignes budgétaires hors dépenses de personnel ont progressé entre l'exécution 2023 et la loi de finances pour 2024.** Sous couvert d'un plan de transformation structurel du ministère, la quasi-totalité des dépenses de la mission a progressé, sans tenir compte des priorités stratégiques de la diplomatie française.

Troisièmement, les augmentations de crédits décidées au titre de l'Agenda de la transformation n'ont aucunement pris en compte les capacités réelles de décaissement du MEAE. En effet, y compris après des annulations de crédits d'un total de 233 millions d'euros en crédits de paiement opérées en cours d'exercice, près de 86 millions d'euros de CP sont restés inexécutés fin 2024.

¹ Loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

² Annexe n° 1, « Action extérieure de l'État », par Mme Nathalie Goulet et M. Rémi Féraud, rapporteurs spéciaux, au rapport général n° 128 (2023-2024) au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2024, par M. Jean-François Husson, rapporteur général.

³ Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission Action extérieure de l'État, avril 2024.

⁴ Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2024, Mission Action extérieure de l'État, avril 2025.

Quatrièmement, dans un contexte de dégradation de nos comptes publics, l'Agenda de la transformation ne doit en rien exclure la recherche d'une plus grande performance et d'une maîtrise de la dépense. L'ambition de transformer le MEAE et son fonctionnement a été présentée, lors des débats budgétaires de l'automne 2023 et de l'automne 2024, comme la priorité des responsables de la mission « Action extérieure de l'État », au détriment de l'identification d'économies structurelles et alors que d'autres missions du budget de l'État étaient largement mises à contribution.

2. Une sous-exécution chronique des dépenses du programme 105 : l'exemple des dépenses d'immobilier et de personnel

La hausse brutale des crédits de la mission entraîne des difficultés sérieuses de décaissement pour le ministère, constatées au stade de l'exécution 2024. La Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire, diagnostique très clairement cette problématique : *« Tant pour la gestion des emplois que pour celle des projets immobiliers, ces défaillances se traduisent par un manque de concrétisation de l'effort consenti par le Parlement en vue de permettre le « réarmement » du ministère »*¹.

En premier lieu, s'agissant des dépenses de personnel de la mission AEE, **le taux d'exécution des crédits ouverts en loi de finances initiale est relativement satisfaisant,** avec 1,11 milliard d'euros consommés sur 1,14 milliard d'euros initialement prévus. **En revanche, l'exécution du schéma d'emploi appelle une plus grande attention.**

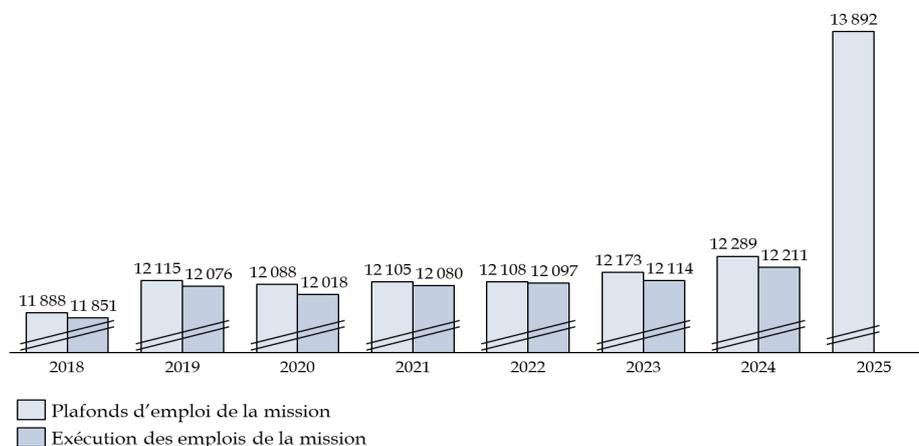
D'une part, l'exécution 2024, comme l'exécution 2023, souligne que la très grande majorité des équivalents temps plein créés s'est matérialisée par le recrutement de contractuels et non de CDI ou de titulaires. Selon les données transmises par le MEAE à la Cour des comptes, sur un solde de 165 nouveaux ETP ouverts en 2024, 129 ont été pourvus par des contractuels², soit 78 %. Cette proportion conséquente de contractuels traduit le manque d'anticipation et de préparation par le ministère de la répartition de ces moyens additionnels, à l'inverse des recommandations des rapporteurs. La hausse du schéma d'emploi ayant été annoncée en février 2023, le MEAE devrait être en mesure d'anticiper plus largement la ventilation des nouveaux ETP.

¹ Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2024, Mission Action extérieure de l'État, avril 2025, page 7.*

² Contre 126 nouveaux contractuels en 2023.

Évolution du plafond d'emplois de la mission « Action extérieure de l'État » sur la période 2018-2025, en prévision et en exécution

(en équivalents temps plein travaillé)

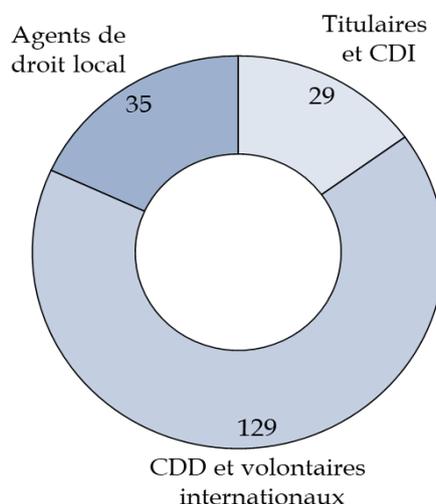


Note : la hausse sensible du plafond d'emploi de la mission en 2025 découle de l'intégration au sein du programme 105 des dépenses de titre 2 concourant au programme 209 de la mission « Aide publique au développement » (soit 1 485 ETP).

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Répartition des EPT créés en 2024, selon la catégorie d'emplois

(en équivalents temps plein travaillé)



Source : commission des finances, d'après les données de la Cour des comptes

D'autre part, l'exercice 2024 se conclut sur une sous-exécution du **plafond d'emploi**, certes limitée à environ 1 % de son total, mais qui suggère que la trajectoire initialement envisagée d'augmentation des emplois était trop ambitieuse. Ceci explique sans aucun doute la **révision à la baisse des objectifs de progression des dépenses de personnel** entérinée par la loi de

finances initiale pour 2025. En effet, cette dernière a acté que sur les 700 ETP à horizon 2027 supplémentaires annoncés par le Président de la République, 439 ETP seraient effectivement ouverts.

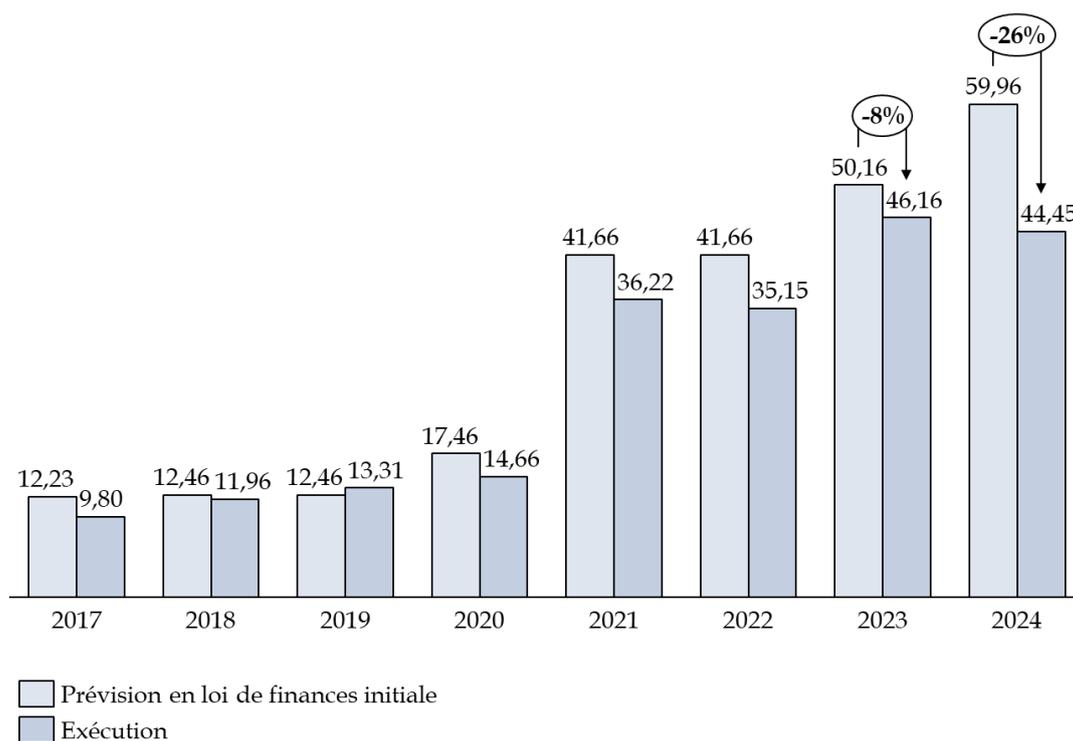
En second lieu, concernant les dépenses d'investissement immobilier, l'exercice 2024 se caractérise par une forte sous-consommation des crédits. Cette sous-exécution concerne particulièrement les dépenses d'entretien lourd à l'étranger. **Deux facteurs d'explication sont avancés :**

- d'une part, **les aléas dans la conduite opérationnelles des travaux**, découlant de la difficulté de mener les procédures de sélection des prestataires ou de la dégradation de la situation sécuritaire de certaines régions ;

- d'autre part, **des délais de livraison des travaux**, parfois très longs, ralentissent le taux de consommation des crédits de paiement.

Évolution des dépenses d'entretien lourd à l'étranger sur la période 2017-2024, en prévision et en exécution

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



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

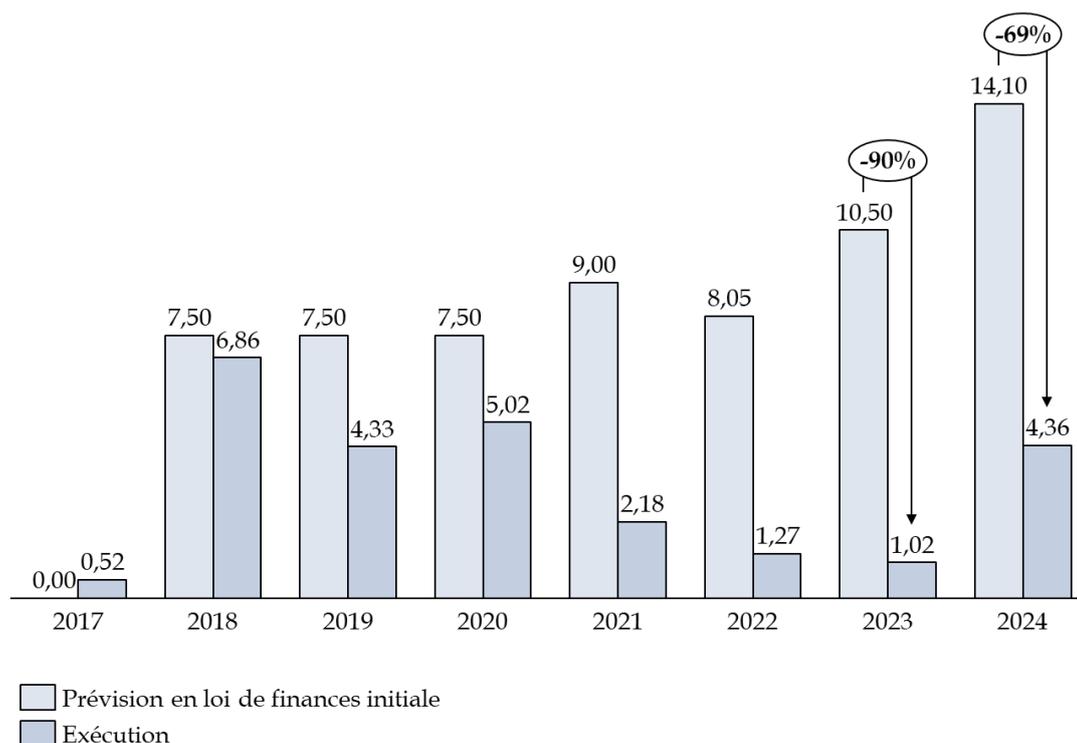
Lors de son audition par les rapporteurs spéciaux à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, la direction du budget avait indiqué que le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2020-2025 et le schéma directeur immobilier pluriannuel pour l'étranger (Sdipe) 2021-2025, respectivement destinés à la programmation des dépenses

d'immobilier en France et à l'étranger, **s'étaient montrés trop optimistes dans les capacités du ministère à décaisser ces crédits.**

Dès lors que l'analyse de l'exécution 2024 confirme ce constat, **il importe que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères fiabilise la programmation des crédits de la politique immobilière, afin d'aligner l'enveloppe ouverte en loi de finances avec le rythme de décaissement des crédits de paiement.** En ce sens, les prochains schémas pluriannuels devront intégrer une prévision plus réaliste des capacités de mise en œuvre de ce type de dépense. De même, il paraît indispensable que le Quai d'Orsay poursuive ses efforts de recensement de son patrimoine à l'étranger, par l'établissement d'un inventaire pour chaque pays comportant une emprise française.

Évolution des dépenses d'entretien lourd en France sur la période 2017-2024, en prévision et en exécution

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



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

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

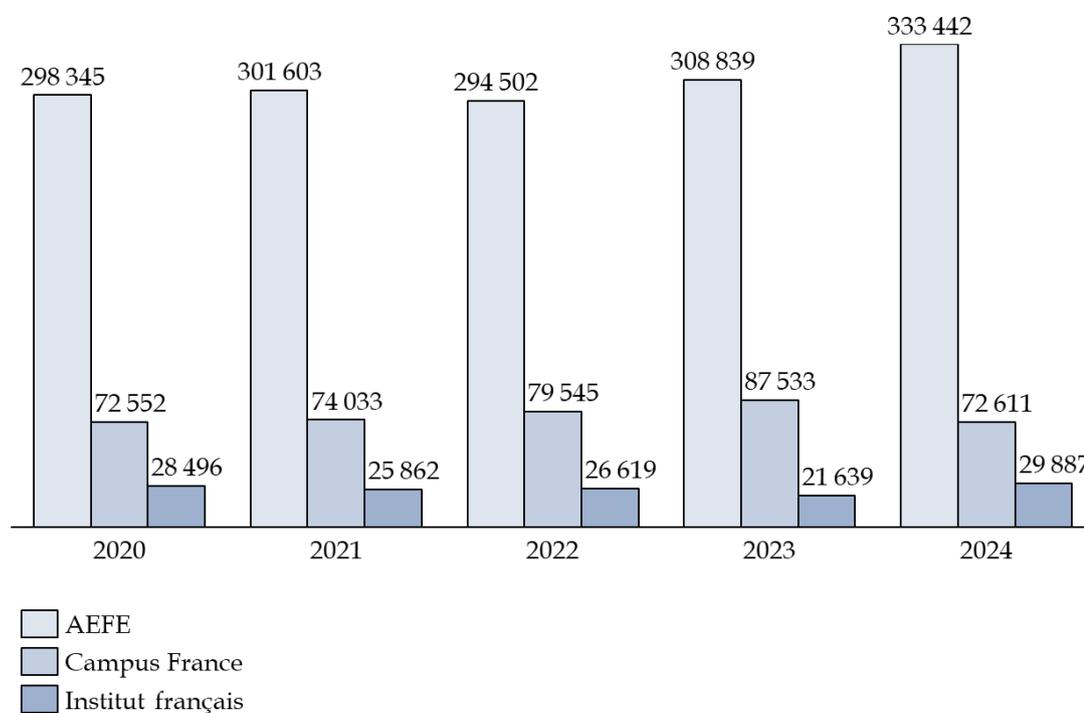
1. L'excédent de trésorerie des opérateurs du programme 185 appelle un suivi poussé qui ne doit toutefois pas obérer leurs capacités d'investissement

Le programme 185 regroupe les subventions pour charges de service public (SCSP) de l'ensemble des opérateurs relevant de la mission « Action extérieure de l'État » : l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), Campus France et l'Institut français. Ces trois opérateurs ont vu le niveau de leur trésorerie progresser depuis 2020.

La trésorerie élevée des opérateurs du programme 185 leur a permis d'absorber sans difficulté majeure les annulations de crédits opérées par le décret d'annulation de février 2024. Ce dernier avait en effet ponctionné la SCSP de l'AEFE de 3,1 millions d'euros, celle de Campus France de 1,4 million d'euros et celle de l'Institut français de 0,85 millions d'euros.

Évolution du niveau de trésorerie des opérateurs du programme 185 entre 2020 et 2024

(en milliers d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

S'agissant de l'AEFE, la trésorerie s'élève en fin d'exercice 2024 à plus de 333,4 millions d'euros. Ce montant est largement supérieur (29 %) à celui initialement envisagé dans le budget initial de l'opérateur, qui visait un niveau de 257,8 millions d'euros. Il importe néanmoins de noter que la trésorerie de l'agence se décompose entre la trésorerie de ses services centraux (92 millions d'euros), directement mobilisable, et celle des établissements en gestion directe (241 millions d'euros). La trésorerie des EGD est plus difficilement exploitable, du fait de contraintes de mobilité des fonds depuis certains États. Il n'en reste pas moins que **le niveau des réserves de l'opérateur est équivalent à 118 jours de fonctionnement.**

L'AEFE explique la forte progression de sa trésorerie par différents facteurs :

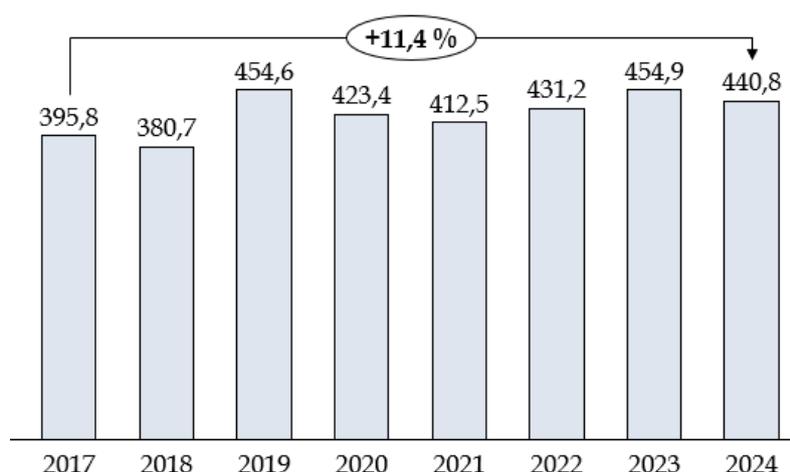
- une sous-exécution des dépenses d'investissement, à hauteur de 19 millions d'euros, en raison du retard et de la reprogrammation de plusieurs opérations ;

- un retard de paiement de bourses d'aide à la scolarité, pour un montant de 14 millions d'euros, et de l'aide à la scolarisation des enfants en situation de handicap, du fait d'un changement du logiciel de paiement ;

- une sous-exécution des dépenses de fonctionnement des établissements en gestion directe (EGD), découlant d'une évolution des taux de change.

Évolution de la subvention pour charges de service public de l'AEFE

(en millions d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Concernant Campus France, le niveau de la trésorerie a atteint 72,6 millions d'euros en exécution en 2024, **soit un montant égal à treize fois la SCSP de l'opérateur.**

Les documents budgétaires soulignent que ce montant est inférieur de 10,5 millions d'euros à la prévision inscrite en loi de finances initiale, du fait de l'identification par un groupe de travail dédié de près de 21 millions d'euros d'avances indues détenue depuis 2018 par l'opérateur pour le compte du ministère. L'amorce d'un apurement de cette somme a ainsi permis de limiter le montant de la trésorerie en fin d'exercice. Cependant, la Cour des comptes note que, correction faite de cet apurement, la trésorerie progresse encore de 5,6 millions d'euros entre 2023 et 2024.

Du côté de l'Institut français, la trésorerie s'élève à 29,9 millions d'euros en 2024, soit un montant équivalent à la SCSP annuelle de cet opérateur. Sur ce total, la trésorerie disponible représente 2,4 millions d'euros.

Conscientes de cet enjeu, la direction générale de la mondialisation, responsable du programme 185, la direction du budget et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel **travaillent depuis 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.

Pour autant, le rapporteur spécial souligne que **cette gestion plus fine ne doit pas obérer les capacités d'action des opérateurs** de la mission « Action extérieure de l'État ». Il importe en effet de **préserver leur potentiel d'investissement alors que des dépenses inéluctables devront être engagées dans les prochaines années.** C'est tout particulièrement le cas de l'AEFE, dont les besoins d'investissement sont significatifs et devraient être précisés dans le futur schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de l'agence.

2. Le programme 151 se caractérise par la multiplicité de ses canaux de financement

Le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » présente la spécificité de recevoir des contributions financières d'autres départements ministériels. Ainsi, ce programme reçoit :

- des contributions du ministère de l'intérieur, au titre de l'organisation des élections¹ par les services consulaires (4,23 millions d'euros), d'une part, et au titre du remboursement des frais de justice liés au contentieux des décisions de refus de délivrance des visas (1,69 million d'euros ont ainsi été remboursés par Beauvau en 2024), d'autre part ;

¹ L'année 2024 a été marquée par l'organisation des élections européennes et des élections législatives.

- une contribution du ministère chargé de la santé pour financer les rapatriements sanitaires et les frais de santé des Français du Vanuatu (soit 576 000 euros en 2023 et au premier semestre 2024). Cette compétence a été transférée au ministère de l'Europe et des affaires étrangères en 2022 et relevait auparavant du ministère de la santé. Elle constitue l'application de la convention du 2 septembre 1982 signée entre le ministère des affaires étrangères, le ministère de la santé et le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie relative à la prise en charge des Français établis au Vanuatu en Nouvelle-Calédonie ;

- une contribution de la délégation interministérielle à la transformation publique (DITP) et de la direction interministérielle du numérique (Dinum) pour le financement des grands projets de modernisation numérique du réseau consulaire.

Cette multiplicité de canaux de financement présente deux inconvénients majeurs. D'une part, l'équilibre financier du programme 151 est dépendant de versements issus d'autres départements ministériels que la direction responsable de ce programme. D'autre part, ces contributions traduisent un partage contestable de compétences entre le ministère de l'Europe et des affaires étrangères qui peut être source de difficultés dans la mise en œuvre des actions financées.

En ce sens, **la gestion du contentieux des visas a constitué pour le MEAE une difficulté croissante sur les deux derniers exercices.** De fait, si la gestion pratique des contentieux est confiée au ministère de l'intérieur, le financement des frais de contentieux revient au Quai d'Orsay qui bénéficie en retour d'un remboursement de 50 % de leur montant. Les problématiques de coordination entre les deux départements ministériels et de transmissions des décisions de justice au MEAE conduisent toutefois à d'importants versements des frais irrépétibles aux justiciables, exposant l'État à des pénalités. **Une rationalisation de l'organisation de cette compétence devrait être envisagée sur les prochains exercices.**