

... le projet de loi de finances pour 2025

MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT »

Nathalie GOULET, sénateur de l'Orne, et Rémi FÉRAUD, sénateur de Paris, rapporteurs spéciaux

1. LE BUDGET 2025 : UN « COUP DE FREIN » DANS L'AUGMENTATION DES MOYENS DE LA DIPLOMATIE

A. DEPUIS LA CRISE SANITAIRE, LA MISSION A BÉNÉFICIÉ DU « RÉARMEMENT » DE LA DIPLOMATIE FRANÇAISE

Fortement mise à contribution dans le cadre du programme « Action publique 2022 » et du plan de réforme des réseaux de l'État et de ses opérateurs à l'étranger, la mission « Action extérieure de l'État » a bénéficié, depuis la crise sanitaire, d'un renforcement sensible de ses moyens.

Au-delà des dépenses de crise destinées à soutenir les Français expatriés, le budget du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) a été tiré à la hausse, à compter de 2021-2021 **par une série d'annonces sectorielles représentant un coût budgétaire conséquent, formant une véritable ébauche de loi de programmation sans consultation du Parlement, dont :**

- la **stratégie interministérielle d'attractivité universitaire de la France**, « Bienvenue en France » (2018), avec un objectif de 500 000 étudiants étrangers en France en 2027 et de doublement des bourses d'études ;
- la **stratégie internationale pour la langue française et le plurilinguisme** (2018) avec un objectif de doublement du nombre d'élèves accueillis au sein du réseau scolaire français à l'étranger d'ici à 2030 ;
- la « **feuille de route de l'influence** » (2022), incluant de nombreuses mesures dont l'augmentation des contributions volontaires à l'ONU, le développement des campus français à l'étranger ou le développement des médias français à l'étranger ;
- les « **états généraux de la diplomatie** » (2023), avec l'annonce d'une hausse de plus de 20 % des crédits du MEAE, visant à atteindre un budget de 8 milliards d'euros en 2027 (soit + 1,3 milliard d'euros) et, d'autre part, la création de 700 nouveaux ETP sur la même période ;
- les « **consultations sur l'enseignement français à l'étranger** » (2023) qui évoquaient la piste d'une prise en charge par l'État de la politique immobilière de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

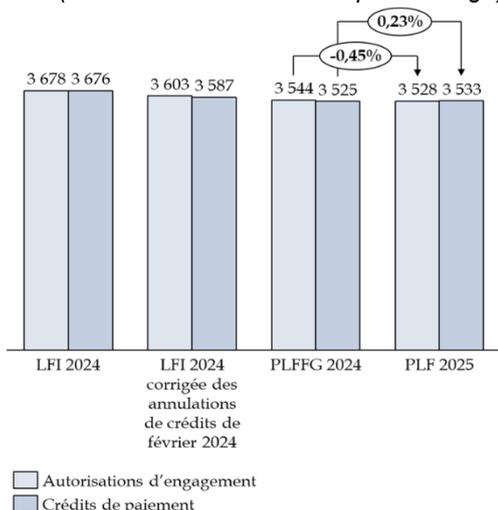
B. UNE STABILISATION DES CRÉDITS DE LA MISSION DÉCOULANT D'UN « RABOT » BUDGÉTAIRE QUE DE MESURES STRUCTURELLES D'ÉCONOMIES

L'exercice 2024 avait ainsi été caractérisé par une hausse des moyens du MEAE, avec une progression de plus de 15 % en AE comme en CP, inédite depuis 2005. Menée dans la précipitation, **la ventilation des crédits découlant de cet accroissement soudain n'était pas finalisée au moment de la présentation du budget.**

Dès février 2024, confronté à la dégradation des comptes publics, le Gouvernement a annulé, par décret, plus de 174 millions d'euros, en AE comme en CP, sur la mission AEE. De plus, le Gouvernement propose d'annuler 58 millions d'euros en AE et en CP dans le projet de loi de finances de fin de gestion déposé le 6 novembre.

Comparaison du volume de la mission entre le projet de loi de finances pour 2025 et l'exercice 2024

(en milliards d'euros et en pourcentage)



Note : les montants prennent en compte le transfert des dépenses de titre 2 du programme 209 de la mission APD vers la mission AEE.

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Aussi, si le montant des crédits de la mission AEE pour 2025 s'inscrit en baisse par rapport à la loi de finances initiale pour 2024, avec 3,5 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (- 4,10 %) comme en crédits de paiement (- 3,91 %), il est stable par rapport à l'exécution anticipée de l'exercice 2024.

Cette stabilisation des crédits de la mission ne traduit aucune mesure structurelle d'économie budgétaire opérée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Si la mission se caractérise par le caractère rigide de certaines dépenses (contributions internationales, aides à la scolarisation, dotations aux opérateurs...), cette absence est regrettable.

Les seuls gisements possibles de réduction des dépenses mis en avant par le ministère reposent, d'une part, sur la réduction de la quote-part française dans les grandes organisations internationales et, d'autre part, sur les grands programmes de modernisation de l'administration consulaire.

Évolution des crédits de la mission Action extérieure de l'État

(en millions d'euros – en pourcentage)

	LFI 2024		PLF 2025		Évolution en valeur		Évolution en pourcentage	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
105 - Action de la France en Europe et dans le monde	2 791,5	2 789,7	2 695,1	2 699,6	- 96,4	- 90	- 3,5 %	- 3,2 %
151 - Français à l'étranger et affaires consulaires	165,6	165,2	156,5	156,9	- 9,1	- 8,3	- 5,5 %	- 5 %
185 - Diplomatie culturelle et d'influence	721,2	721,2	675,9	675,9	- 45,2	- 45,2	- 6,3 %	- 6,3 %
Mission - Action extérieure de l'État	3 678,3	3 676,1	3 527,5	3 532,5	- 150,74	- 143,57	- 4,1 %	- 3,9 %

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

2. LE PROGRAMME 105 : UNE RÉDUCTION DES CRÉDITS DES MOYENS GÉNÉRAUX DU MINISTÈRE QUI DÉCOULE DE LA BAISSÉ DES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES

A. SANS AUCUNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE, LES DÉPENSES DE PERSONNEL POURSUIVENT LEUR AUGMENTATION

L'exercice 2025 marque une évolution significative de l'architecture budgétaire du programme qui regroupe désormais l'ensemble des dépenses de personnel du MEAE, y compris celles contribuant au programme 209 de la mission APD.

En dépit d'une révision à la baisse des ambitions affichées en 2023, **le plafond d'emplois de la mission progresse significativement pour le troisième exercice consécutif avec une augmentation de 75 ETP en 2025**. Le total des dépenses de titre 2 s'élève à 1,15 milliard d'euros en 2025 (+ 45 millions).

Malgré une volonté de renforcement de ses moyens humains, le MEAE **n'est toujours pas en mesure de fournir un schéma pluriannuel d'affectation des nouveaux ETP**.

B. LA BAISSÉ DES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES, PRINCIPALE ÉCONOMIE DU BUDGET 2025, EST INDÉPENDANTE DE TOUT EFFORT BUDGÉTAIRE

Le programme 105 **porte une partie de contributions de la France aux entités multilatérales** (16,5 % en 2023) dont la majorité est composée de contributions obligatoires (92 % en 2025). Ces contributions obligatoires découlent d'un engagement de droit international public **et sont donc difficiles à remettre en cause**.

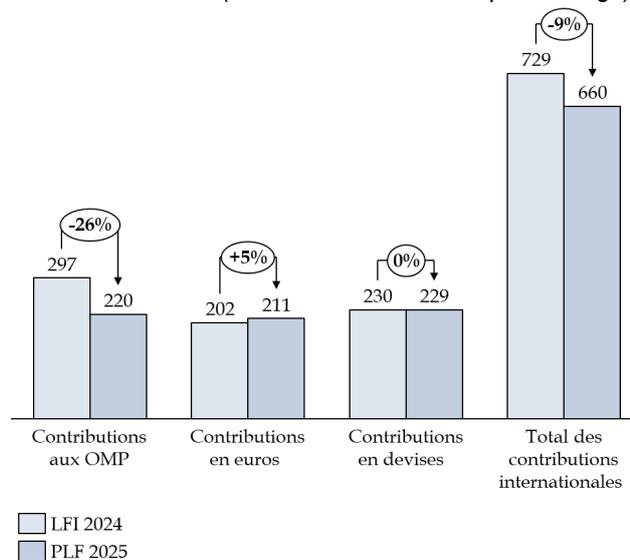
Pour 2025, le total des contributions du programme 105 **devrait diminuer de 9 %**, essentiellement en raison d'une baisse du financement des opérations de maintien de la paix de l'ONU. **Ce recul s'explique, d'une part, par la diminution de la quote-part française au barème des Nations unies et, d'autre part, par la fin de la MINUSMA**.

De même, s'agissant des contributions européennes, la contribution française à la Facilité européenne pour la paix baisse de 40 millions d'euros, **ce qui constitue la principale économie du budget 2025**.

Si cette baisse des contributions permet de compenser le maintien à un haut niveau d'autres enveloppes, **elle ne découle en rien d'un effort budgétaire du MEAE**.

Évolution des contributions internationales portées par la France

(en millions d'euros – en pourcentage)



Note : l'abréviation OMP renvoie aux opérations de maintien de la paix.

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

C. UNE ÉVALUATION PLUS RÉALISTE DES DÉPENSES D'IMMOBILIER PERMET DE MAINTENIR À UN NIVEAU ÉLEVÉ LES DÉPENSES NUMÉRIQUES ET DE SÉCURITÉ

Par rapport à l'exercice 2024, les dépenses d'entretien et de maintenance à l'étranger devraient reculer de 10 % pour se situer à 94,3 millions d'euros en AE et en CP. **Cette baisse résulte d'une rationalisation des dépenses immobilières du ministère prenant en compte la sous-consommation des CP constatée lors des années précédentes.**

Proposée l'année dernière par la commission des finances du Sénat, cette évaluation plus réaliste des dépenses immobilières permet au ministère de maintenir à un niveau élevé les dépenses numériques (58 millions d'euros en AE et en CP) et de sécurité (66,7 millions d'euros en AE et 70,1 millions d'euros en CP).

3. LES PROGRAMMES 185 ET 151 : UNE STABILISATION DES MOYENS DE LA COOPÉRATION CULTURELLE, DU RÉSEAU CONSULAIRE ET DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS QUI COMPROMET LES OBJECTIFS AFFICHÉS

A. UNE STAGNATION DES MOYENS DE LA COOPÉRATION CULTURELLE ET D'INFLUENCE, QUI INTERROGE NOTRE POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ

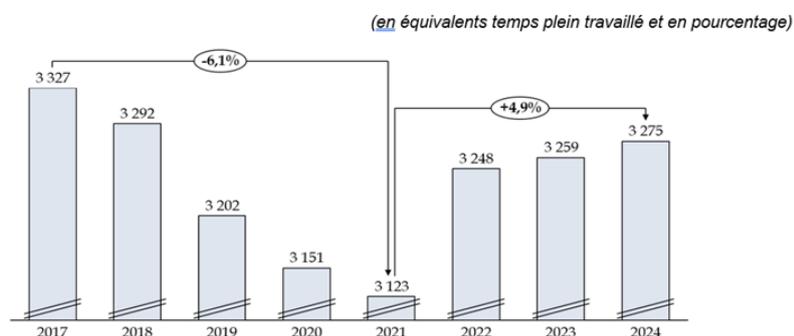
Le soutien au réseau de la coopération structurelle **fait l'objet d'une sanctuarisation**, notamment avec une progression des dotations aux établissements à autonomie financière

La stabilisation du volume des bourses du Gouvernement français au bénéfice des étudiants étrangers à 70,1 millions d'euros aura pour conséquence de réduire le nombre de bourses nouvelles par rapport à l'année 2024, interrompant la trajectoire haussière engagée les années passées. **Une partie conséquence de l'enveloppe prévue sera, en effet, utilisée pour financer les engagements pris lors des années précédentes à financer des mobilités couvrant plusieurs années civiles.**

B. DES SERVICES CONSULAIRES SOUS PRESSION

La démarche de modernisation des outils du service consulaire, engagée depuis plusieurs années par la direction des Français de l'étranger se poursuit. Toutefois, si les grands projets de modernisation sont présentés comme des viviers d'économies, ils n'ont pas encore porté leurs fruits, à l'image de France consulaire dont les locaux feront l'objet d'un déménagement à Nantes.

Évolution des effectifs sous plafonds du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » entre 2017 et 2024



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

De même, si l'instruction **des demandes de visas** a bénéficié de la hausse des effectifs affectés au programme 151, **l'amélioration des procédures d'instruction**, recommandée par le rapport de la mission Hermelin **n'est pas encore aboutie.**

C. LES DOTATIONS ALLOUÉES À L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER SONT MISES À CONTRIBUTION

Les dotations allouées à l'enseignement français à l'étranger devraient reculer sur l'exercice 2025.

D'une part, la subvention pour charges de service public versée à l'AEFE se situe à 440,8 millions d'euros (- 14 millions d'euros) pour intégrer le moindre coût de la réforme de ses personnels et la non-consommation d'une enveloppe spécifique. Pour autant, **la problématique du financement de l'immobilier de l'agence demeure en suspens, en l'absence de capacité d'emprunt.**

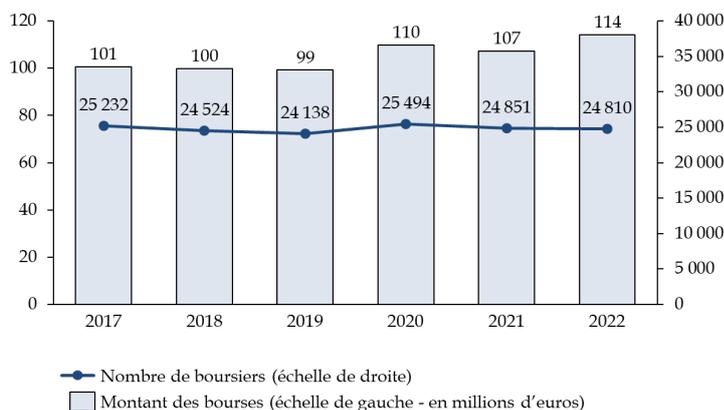
D'autre part, l'enveloppe des aides à la scolarisation s'inscrit **en baisse par rapport à l'année passée, avec 111,5 millions d'euros en AE=CP (- 5,5 %)**, du fait d'un recul de 17 % du nombre de boursiers français. La modération de cette enveloppe est compensée par la généralisation de l'aide à la scolarisation des élèves en situation de handicap.

Cette évolution des moyens compromet fortement de l'objectif de doublement du nombre d'élèves accueillis, français comme étrangers, dans le réseau d'ici à 2030.

Réunie le 20 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par un amendement de crédits de Mme Nathalie Goulet, rapporteur spécial, minorant de 50 millions d'euros sur des dépenses d'investissement faisant l'objet d'une sous-exécution régulière, d'une part, et sur des enveloppes de crédits d'intervention dont la doctrine de décaissement n'est pas précisée, d'autre part.

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Culture », « Direction de l'action du Gouvernement », « Enseignement scolaire », « Médias, livre et industries culturelles », « Audiovisuel public », « Recherche et enseignement supérieur », ainsi que des comptes spéciaux qui s'y rattachent.

Évolution du montant de l'enveloppe des bourses scolaires et du nombre de boursiers entre 2017 et 2022



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires



Nathalie GOULET
Rapporteur spécial
Sénateur (Union centriste)
de l'Orne



Rémi FÉRAUD
Rapporteur spécial
Sénateur (Socialiste,
Écologiste et Républicain)
de Paris

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28