

Assemblée des Français de l'Étranger

Éclairages sur les budgets de la mission extérieure de l'État du PLF 2025

L'Assemblée des Français de l'Étranger (AFE) a tenu sa 41^e session et a reçu Sophie Primas, la nouvelle ministre-déléguée aux Français de l'étranger. Celle-ci porte en outre le portefeuille du commerce extérieur. Aux côtés du ministre des Affaires étrangères, elle est responsable de l'administration du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères dédiée aux Français établis hors de France : la DFAE. Dans le contexte actuel d'économies budgétaires drastiques, la ministre-déléguée va se saisir des premiers dossiers et espère avoir du temps pour défendre ses budgets dans les arbitrages à venir. Le débat budgétaire est en cours à l'Assemblée nationale et est marqué par bien des incertitudes politiques.

Auditions des parlementaires

La commission des finances, du budget et de la fiscalité de l'AFE a auditionné des parlementaires qui suivent à l'Assemblée nationale et au Sénat la partie du projet de loi de finances destinée à la mission extérieure de l'État. Ils ont indiqué que leur travail sur le budget 2025 vient de commencer (en date du 14 octobre) et que les arbitrages sont encore inconnus.

Le député Frédéric Petit (modem) a salué les "énormes pistes de progrès" accomplies en sept ans et assure d'une certaine stabilité des budgets concernant les Français établis hors de France. Cependant, il regrette d'une part pour les Français de l'étranger un éclatement des acteurs ministériels (affaires étrangères, culture, éducation nationale, recherche et budget) et d'autre part "une logique de silos" parmi les opérateurs qui nuirait beaucoup à l'efficacité.

Le député Karim ben Cheikh (Ge) précise, lui, que la mission extérieure de l'État représente seulement 0,6% du budget de l'État. Pour le budget 2024, en cours d'exécution, les sur-gels de l'année vont devenir des "annulations de crédits" (selon le ministre du budget), annulations qui entre autres, dans ce contexte budgétaire d'austérité, signifiera l'abandon de la création de 700 emplois-temps-plein qui avait été annoncée sur cinq ans... D'ailleurs, les crédits de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (Aefe) - le principal opérateur éducatif français à l'étranger (600 établissements, 400 000 élèves) - baissent de 3%, ceux de Campus France, de 2,5 % et ceux des Instituts français, de 6,5%.

Le sénateur Rémi Féraud (PS), rapporteur spécial du budget de l'action extérieure de la France, qualifie le budget 2025 de "très particulier", avec des points d'alerte : 150 M€ en moins que pour le PLF 2024. C'est l'aide publique au développement (APD) qui baisse le plus (-25%). La diminution de contributions internationales (programme budgétaire 105) donnerait des marges de manœuvre, mais le programme 185 subit un effet de rabet sur tous ses opérateurs, le programme 151 (Français de l'étranger et affaires consulaires) ne semble pas sacrifié, le ministère pourrait poursuivre ses grands projets (de dématérialisation, p.ex.). Selon le sénateur, "faire vivre l'ambition culturelle française sans crédits publics semble impossible".

Le programme budgétaire 151 : Français à l'étranger et affaires consulaires

Le budget du programme 151 a trois actions : le service public de qualité, l'accès des élèves au réseau et les visas. Il affiche également une baisse de 3,9 M€ (-2,4%) à 156,9 M€, les

crédits annulés sont pour l'instant déduits de la réserve de précaution, une baisse de 8 M€ est prise sur la masse salariale et serait pour l'heure sans impact sur les postes, la création ou le redéploiement de 33 postes restant prévus. Cependant la dotation allouée au service public consulaire est en hausse de 28% à 9,7 M€, principalement pour financer le déploiement intégral du service France Consulaire* d'ici la fin 2025. L'autre poste en hausse concerne les projets de modernisation de l'administration consulaire qui voient leurs crédits augmenter de 2,9 M€ à 7,37 M€, notamment la dématérialisation de l'état civil (+2,4 M€, soit + 267%) et le vote par internet (+ 0,4 M€, soit + 49%).

Les bourses scolaires destinées aux élèves français et attribuées sur critères sociaux ont un budget souvent très contraint (113 M€ sont budgétés pour 2025, dont 111,5 M€ pour les bourses et 2 M€ pour les accompagnants d'élèves à besoins particuliers en situation de handicap/aesh) soit une baisse de 6 ou 7 M€. Les dépenses 2024 ont dépassé les budgets et les paiements des aesh sont en retard, les familles en supportant les frais. Ce budget, toujours équilibré par des dégels de réserves, a permis, jusqu'à hier, de faire coïncider enveloppe et besoins mais le dégel complet de la réserve budgétaire et la consommation en 2023-2024 de tous les crédits non consommés depuis plusieurs années pour faire face aux coûts croissants, sans effort budgétaire distinct, et alors même que le nombre de bourses chute, ne laisse aucune nouvelle marge de manœuvre pour 2024-2025. Il faudra observer les effets de ces baisses qui ne se lisent que sur plusieurs exercices et surtout étudier quel impact a la baisse du nombre de boursiers sur deux ans de 24 000 boursiers en 2022 à 20 000 en 2024, ce qui est une diminution considérable.

Quant au budget global des **affaires sociales**, il s'élève à 19,9 M€, en baisse d'1,6 M€ par rapport à 2024. Les aides sociales directes baissent de 1 M€ à 15,2 M€. Celles-ci concernent 4 300 allocataires : Afrique du nord, Amérique latine, deux pays en Asie, et le Liban, pays en crise avec des compatriotes en difficultés, il absorbe à lui seul 20% du budget des aides. L'enveloppe du dispositif de soutien aux associations (STAFE) perd 20% (1,6 M€, contre 2M€ en 2024), la dotation aux Organismes locaux d'entraide et de solidarité (Oles) baisse de 0,2 M€ à 1,2 M€, l'aide aux centres médico-sociaux baisse de 30% (-30 000 €).

Le MEAE doit en outre supporter les effets de décisions de justice des contentieux en matière de refus de visas qui ont crû de 1,7M€, puis 2,3M€, enfin à 3,5 M€ pour 2025. Ces coûts de non-exécution, exponentiels sur la durée, sont en cours de règlement.

Les **élections législatives** de 2024 ont eu un coût de 5,4 M€, puisque les Français de l'étranger sont représentés par 11 députés. Le ministère des Affaires étrangères attend encore le remboursement par le ministère de l'Intérieur du solde de 4,23 M€. Aux dernières élections, l'envoi de la propagande électorale a coûté 2 M€ (pour un tour). Quant au vote par internet, modalité de vote exceptionnellement consentie dans les 11 circonscriptions législatives hors de France, il a été plébiscité, le taux d'utilisation ayant atteint 73% au 1^{er} tour et 77% au 2nd tour. La mobilisation a été au rendez-vous cette année et le vote en ligne a fait la différence en termes de participation. C'est assez nouveau.

Le programme budgétaire 185 : Diplomatie culturelle et d'influence

Parmi ses auditions, la commission des Finances s'est fait présenter une partie du programme budgétaire 185, dédié à la « Diplomatie culturelle et d'influence ». Historiquement, la diplomatie culturelle et éducative a toujours été du ressort des Affaires étrangères. Le Budget total de ce programme est en baisse à 671,18 M€ (en Crédits de Paiement 2023, -6,3%).

Le budget « coopération culturelle et promotion du français » est en forte baisse de 9,6 M€

(-31%). La subvention à l'Institut français de Paris perd 1,7 M€ (-6%) à 26,5 M€, mais son plafond d'emplois reste stable à 153 emplois temps plein travaillés. Le programme enseignement supérieur et recherche, échanges d'expertise et scientifiques est particulièrement impacté, visant les dépenses de fonctionnement et d'opération des instituts français de recherche à l'étranger.

66% des crédits de ce programme sont dirigés vers l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger. Regardons donc plus précisément ce budget.

Le Budget annuel de l'Aefe

Le budget annuel de l'Aefe s'élève en recettes à 1,22 Milliard € et en dépenses à 1,45 Milliard €. Selon le projet de loi de finances pour 2024 la situation budgétaire reste solide mais sa subvention a baissé de 3,5 M€ par le décret d'annulation de crédits de février 2024. Il faut savoir que plus de 53% du budget de l'Aefe est constitué de ressources propres.

Les **recettes** sont constituées d'abord de la subvention pour charge de service public : 446 M€ dans la loi de finances initiale 2023 - 445 M€ dans le budget rectificatif de 2024 et 440 M€ dans le projet de loi de finances 2025 (soit environ 434 M€ de dotation après les réserves budgétaires).

Elles sont constituées ensuite par les frais de scolarité perçus des familles : 438 M€/2024. Ce sont des ressources propres en augmentation constante, et par des financements publics des États-hôtes des établissements notamment ceux en gestion directe (EGD), et pour les bâtiments surtout, qui complètent les ressources propres (total : 649 M€), tous comme les contributions des établissements conventionnés et EGD (participation pour les résidents 190 M€), la participation complémentaire au fonctionnement du réseau (57 M€).

Pour ce qui est des **dépenses**, 80% du budget est consacré aux rémunérations, sur une tendance haussière. À titre d'exemple, la hausse du point indice des personnels titulaires de l'Éducation nationale correspond pour l'Aefe à une charge de 11 M€ pour 2023. De même, la spirale peu vertueuse du compte d'affectation spéciale dédié aux pensions civiles atteint les 176,5 M€ en 2023. Sans compensation suffisante d'autres ministères cette charge affecte gravement les marges du budget de l'Aefe. Il existe également une ligne budgétaire regroupant 59M€ pour les projets immobiliers, de sécurité et d'équipement informatique des services centraux et de leurs quelque 65 établissements en gestion directe. L'achat et le développement du nouveau logiciel de gestion des bourses coûte 4,3 M€, dépense qui portera sur plusieurs exercices budgétaires.

Le projet de loi de finances 2025 aggrave la contrainte budgétaire. Les dépenses, quasi incompressibles, comme on l'a indiqué plus haut, sont par contre marquées par une hausse de 9 M€ supplémentaires pour les pensions civiles, le taux de cotisation employeur ayant été augmenté de 74 à 78%. Et l'Aefe devrait renoncer à 15 emplois temps plein (fermetures de postes, postes non pourvus, notamment du fait des crises dans les pays du Sahel). À ce stade, la diminution de crédits correspond, selon la direction financière, à 29 M€.

Le programme budgétaire 105 : Action de la France dans l'Europe et dans le monde

Si les dépenses liées à l'action diplomatique sont en hausse pour financer des opérations internationales comme le sommet pour l'action sur l'intelligence artificielle et la conférence des Nations unies pour les océans (UNOC 3), le budget du programme 105 perd 90 M€ (-3,23%) à 2 699,6 M€. La Facilité européenne pour la paix (Ukraine) est réduite de 40 M€ par rapport à 2024, et les crédits de la MINUSMA (maintien de la paix des Nations unies au Mali) sont désormais en cours de liquidation (60 M€ en 2024).

Le programme budgétaire 209 : Aide publique au développement

C'est l'aide publique au développement (APD) qui baisse le plus (-25%), dont les contributions multilatérales. Les crédits de francophonie qui avaient été mieux dotés en 2024 (89 M€ en crédits de paiement, dont 20 M€ pour le sommet de Villers-Cotterêts) vont être réduits. Budget encore difficile à analyser.

Service public consulaire : Deux exemples de services en développement*

FranceConnect

FranceConnect est une plateforme gouvernementale française qui vise à simplifier l'accès à divers services publics en ligne avec un seul compte. L'objectif est de rendre l'administration numérique plus accessible et plus sûre, tout en améliorant l'expérience des utilisateurs dans leurs démarches administratives en ligne. La plateforme permet aux utilisateurs de se connecter à différents portails de services publics (impôts, sécurité sociale, retraites) avec un seul identifiant, sans avoir besoin de créer des comptes séparés pour chaque service.

En termes de sécurité, elle fournit une authentification sécurisée, réduisant les risques de fraude ou de vol d'identité. Elle utilise des identités vérifiées provenant de sources fiables comme La Poste, Ameli (assurance maladie), etc.

En termes d'efficacité, elle simplifie l'expérience numérique en facilitant l'accès aux services essentiels pour des tâches administratives, des déclarations d'impôts ou la consultation de dossiers personnels. FranceConnect agit comme un gestionnaire d'identité numérique, garantissant que les utilisateurs peuvent effectuer des transactions sécurisées en ligne avec les entités gouvernementales.

[franceconnect](https://franceconnect.gouv.fr)

France Consulaire

Le Service France Consulaire couvre depuis cette année 60 pays, soit 52% des Français inscrits au registre. 20 nouveaux pays d'Afrique seront couverts d'ici la fin 2024. Il reçoit quelque 1 500 appels par jour. Le taux de satisfaction concernant la réponse fournie atteint 91% et, surtout, les postes consulaires constatent une baisse notable des appels et des mails reçus, ce qui leur permet de se consacrer à l'accueil du public, aux dossiers individuels, etc. France consulaire répond à toutes vos demandes générales d'information, de clarification ou encore d'aide pour réaliser une démarche administrative concernant les services aux Français. Le service France Consulaire est accessible aux personnes sourdes et malentendantes.

[france-consulaire](https://france-consulaire.gouv.fr)

Philippe Loiseau
Conseiller AFE, 24.10.2024



LA FRANCE ET LE MONDE
EN COMMUN