

N° 468

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 octobre 2024.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE
BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2025** (n° 324),

PAR M. CHARLES DE COURSON,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 1

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. KARIM BEN CHEIKH

Député

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	7
INTRODUCTION	9
I. PROGRAMME 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE	13
A. LA BAISSÉ DU MONTANT DES CONTRIBUTIONS EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES REPRÉSENTE L'ESSENTIEL DE LA BAISSÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME	14
1. La participation financière aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix est en recul principalement du fait du retrait de la MINUSMA	15
2. La contribution à la Facilité européenne pour la paix sera moins élevée qu'en 2024 .	16
B. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT DU MINISTÈRE ET DE SON RÉSEAU MONDIAL STAGNENT MALGRÉ LES BESOINS.....	18
1. Un recul des moyens en matière d'immobilier est à prévoir	18
2. La succession de crises mettant en péril nos ressortissants est une préoccupation.....	19
C. UNE HAUSSE DES EMPLOIS MODESTE AU REGARD DES ENGAGEMENTS PRIS POUR 2027	20
1. L'ensemble des emplois et la totalité des dépenses de personnel relèveront du programme 105 <i>Action de la France en Europe et dans le monde</i>	20
2. Un schéma d'emplois loin des promesses	21
3. Des effectifs sous tension après trois décennies d'attrition	22

II. PROGRAMME 185 DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE	25
A. LES MOYENS ALLOUÉS À L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER SERONT RÉDUITS.....	26
1. Une baisse en contradiction avec l'objectif d'essor du réseau d'établissements....	26
2. Une croissance du réseau reposant sur les établissements privés qui pose question ...	28
3. Un sous-financement qui pèse sur les capacités d'investissement en matière d'immobilier....	31
B. LA CULTURE, LA PROMOTION DU FRANÇAIS ET L'ATTRACTIVITÉ DES ÉTUDES EN FRANCE FONT LES FRAIS DE LA RÉDUCTION DES DÉPENSES DU PROGRAMME	32
1. Des instituts français et des alliances françaises aux moyens nettement réduits....	32
2. Une mobilité étudiante en progression mais qui reste loin du cap fixé pour 2027	34
III. PROGRAMME 151 FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES....	37
A. LES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT DESTINÉS À L'ADMINISTRATION CONSULAIRE SONT EN PROGRESSION DU FAIT DE LA CONDUITE DE PLUSIEURS PROJETS.....	38
1. Le déploiement de France Consulaire entre dans sa phase critique.....	38
2. La dématérialisation de l'état civil des Français de l'étranger est un chantier toujours en cours	39
3. L'année 2025 doit être mise à contribution pour améliorer les procédures de vote aux élections nationales et consulaires.....	39
B. L'ACTION SOCIALE DES POSTES CONSULAIRES VA PÂTIR DE LA RÉDUCTION DES DÉPENSES.....	40
1. Les aides sociales présentent une baisse importante.....	41
2. Une prise en compte de la dépendance qui se fait attendre	42
3. Un soutien aux associations françaises à l'étranger obéré.....	42
C. LES AIDES À LA SCOLARITÉ PORTENT L'ESSENTIEL DE LA RÉDUCTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME	44
1. Un système de prise en charge de tout ou partie des frais d'inscription qui ne garantit plus l'égal accès des enfants français à leur réseau d'enseignement à l'étranger.....	44
2. Une participation au paiement des AESH qui reste en deçà des besoins pour une école inclusive	46
EXAMEN EN COMMISSION	47
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	69

L'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, aucune des réponses relatives à la mission n'étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Avec 3,53 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), la mission *Action extérieure de l'État* représente 0,6 % des crédits du budget général de l'État (594,04 milliards d'euros).

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2025 propose une baisse de 4 % des crédits de la mission : – 150,75 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et – 143,57 millions d'euros en CP.

En valeur absolue, la baisse la plus importante concerne le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* – qui regroupe les trois-quarts des crédits de la mission *Action extérieure de l'État* – à hauteur de – 96,4 millions d'euros en AE et de – 90,03 millions d'euros en CP. Cette diminution est essentiellement supportée par les contributions internationales qui devraient diminuer de 108,69 millions d'euros dans leur ensemble. La participation du MEAE aux opérations de maintien de la paix devrait être moins élevée qu'en 2024 (– 76,66 millions d'euros), principalement du fait de la liquidation de la MINUSMA au Mali. De même, la contribution à la Facilité européenne pour la paix (FEP) devrait être en recul de 39,44 millions d'euros.

Par rapport à la part qu'il occupe dans la mission *Action extérieure de l'État*, le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* présente, quant à lui, la baisse la plus importante. Ses crédits sont en effet en recul de 45,24 millions d'euros, soit une contraction de 6,3 % équivalente à plus de 30 % de l'effort de réduction des crédits de la mission et ce, alors que le programme ne regroupe que 19 % de ces derniers. Les moyens alloués à la coopération, qu'elle soit culturelle, universitaire ou scientifique, accusent une baisse de 25,94 millions d'euros. Quant aux subventions versées par le programme à ses opérateurs, elles sont en recul de 15,94 millions d'euros.

Enfin, le PLF 2025 demande une diminution de 5 % des crédits du programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* (– 9,1 millions d'euros en AE et – 8,3 millions d'euros en CP). La réduction de l'enveloppe des aides à la scolarité dans le réseau d'enseignement français à l'étranger représente la majeure partie de la baisse des crédits du programme (– 7 millions d'euros dont – 6,5 millions d'euros pour les seules bourses scolaires). Quant à l'expérimentation du pass « éducation langue française » (0,5 million d'euros en LFI 2024), elle ne sera pas reconduite en 2025 dans l'attente d'une évaluation du dispositif.

Le PLF 2025 présente un plafond d'emplois de 13 892 équivalents temps plein travaillé (ETPT) pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE). À compter du 1er janvier 2025, la totalité des emplois du MEAE seront rémunérés par les crédits du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, y compris ceux qui relevaient jusqu'à présent du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* de la mission interministérielle Aide publique au développement (1 490 ETPT).

Le schéma d'emploi est prévu à + 75 ETP, répartis de la manière suivante à titre indicatif : + 40 ETP pour les effectifs concourant au seul programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* ; + 15 ETP pour ceux concourant au programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* ; + 16 ETP pour ceux concourant au programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* ; + 4 ETP pour ceux concourant au programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* (mission *Aide publique au développement*)

Le rapporteur spécial émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission *Action extérieure de l'État* tel qu'ils sont présentés dans le PLF. Il constate que le « réarmement complet de notre diplomatie » annoncé par le Président de la République en clôture des États généraux du quai d'Orsay le 16 mars 2023 aura été de courte durée. Le MEAE devait bénéficier de 700 ETP supplémentaires et d'une hausse de 20 % de ses crédits d'ici 2027. Au contraire, le PLF pour 2025 annonce une réduction de 4 % des crédits de la mission et un schéma d'emplois de seulement + 75 ETP au lieu des 175 ETP annuels qui auraient été nécessaires pour respecter la promesse du Chef de l'État.

Le rapporteur spécial rappelle que ce revirement n'est cependant pas une surprise dans la mesure où, dès février 2024, 174 millions d'euros de crédits avaient été annulés, soit 60 % de la hausse présentée par la LFI pour 2024, tandis qu'une nouvelle réserve de précaution à hauteur de 59 millions d'euros a été constituée et fera probablement l'objet d'une annulation en fin de gestion.

Si la réduction des moyens du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* pourra être supportée, de manière opportune, grâce à la fin de la MINUSMA et au moindre coût de la FEP, ce ne sera pas le cas pour les deux autres programmes qui verront leurs capacités d'action sérieusement réduites. Concernant le programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*, le rapporteur spécial dénonce le recul des moyens de l'aide à la scolarité et de l'action sociale qui viendra toucher nos compatriotes les plus vulnérables.

Enfin, concernant l'évolution de la maquette budgétaire, il déplore le regroupement de l'ensemble des emplois et des dépenses de personnel de tout le ministère sur le seul programme 105 *Action extérieure de l'État* qui réduira la visibilité du Parlement sur l'affectation des ressources humaines et intégrera dans le périmètre de la mission des dépenses de personnel concourant au programme d'une autre mission.

DONNÉES CLÉS

CRÉDITS DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

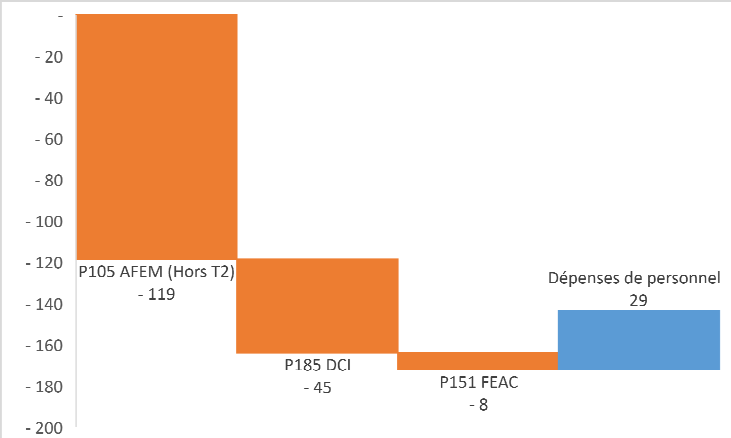
(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2024-2025	LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2024-2025
Programme 105 <i>Action de la France en Europe et dans le monde</i>	2 791,48	2 695,08	– 3,5 %	2 789,67	2 699,64	– 3,2 %
Programme 185 <i>Diplomatie culturelle et d'influence</i>	721,18	675,94	– 6,3 %	721,18	675,94	– 6,3 %
Programme 151 <i>Français à l'étranger et affaires consulaires</i>	165,63	156,53	– 5,5 %	165,23	156,93	– 5,0 %
Total	3 678,28	3 527,54	– 4,1 %	3 676,08	3 532,51	– 3,9 %

Source : projet annuel de performances.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2024

(en millions d'euros de CP)



Source : commission des finances.

INTRODUCTION

La mission *Action extérieure de l'État* comprend trois programmes qui relèvent du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) :

– le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* qui regroupe les crédits destinés à l'administration centrale du ministère et à notre réseau diplomatique à travers le monde ainsi qu'au paiement des contributions françaises aux organisations internationales desquelles elle est membres ;

– le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* qui subventionne l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), le réseau de coopération et d'action culturelles, la mobilité étudiante et les partenariats scientifiques ;

– le programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* qui regroupe les crédits destinés au fonctionnement des consulats, aux aides à la scolarité des élèves français du réseau de l'AEFE ainsi qu'aux frais de justice pour contentieux des visas.

À compter du 1^{er} janvier 2025, toutes les dépenses de personnel du MEAE seront retracées sous le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, y compris ceux afférents aux emplois jusqu'alors rémunérés par les crédits du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* de la mission interministérielle *Aide publique au développement*.

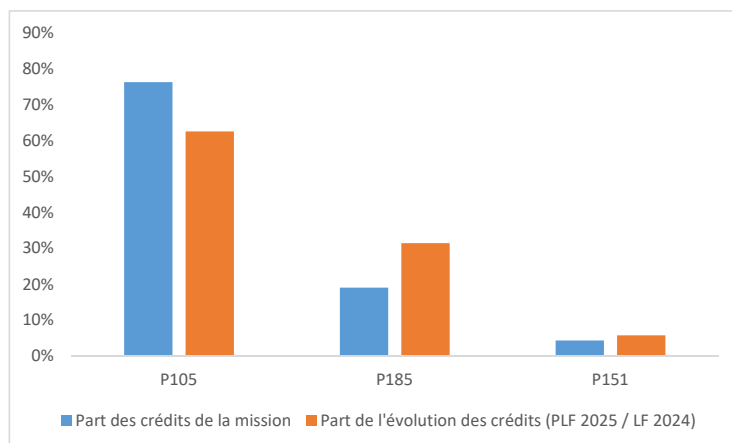
En conséquence, les commentaires du présent rapport spécial porteront sur des évolutions exprimées à périmètre constant, c'est-à-dire sur la base de la ventilation des crédits présentée dans les documents budgétaires annexés à ce projet de loi de finances (PLF).

Le PLF pour 2025 propose d'allouer 3,53 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) à la mission *Action extérieure de l'État*, soit 0,6 % des crédits du budget général de l'État (594,04 milliards d'euros). Ce montant représente une baisse de près de 4 % par rapport à la loi de finances pour 2024 ⁽¹⁾ (– 150,75 millions d'euros en AE et – 143,57 millions d'euros en CP).

(1) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

La majeure partie de cette diminution est supportée par une contraction des crédits alloués au programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* (62,7 % de la baisse des crédits de la mission) et, plus particulièrement, aux contributions européennes et internationales. Proportionnellement à la part respective qu'ils occupent au sein de la mission, les programmes 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* et 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* contribuent davantage à l'effort de réduction des dépenses.

PART DE CHAQUE PROGRAMME DANS LES CRÉDITS DE LA MISSION ET LEUR ÉVOLUTION



Source : commission des finances.

La progression des dépenses de personnel présentée par le PLF s'élève, quant à elle, à 2,2 %. Hors contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions, cette hausse ne sera que de 1,1 %. Le schéma d'emplois annoncé affiche un solde positif de seulement 75 équivalents temps plein (ETP), soit un renforcement d'à peine 0,5 % des effectifs au 31 décembre 2024.

Le rapporteur spécial ne peut que constater un véritable coup d'arrêt porté au « *réarmement complet de notre diplomatie* » qu'avait annoncé le Président de la République dans son discours de clôture des États généraux du MEAE le 16 mars 2023. Le Chef de l'État promettait alors une hausse de 20 % des crédits d'ici 2027 et un renforcement des effectifs à hauteur de 700 ETP.

Si la loi de finances pour 2024 avait permis une hausse de 9 % des crédits de la mission *Action extérieure de l'État* (+ 289 millions d'euros), il convient de rappeler que cet abondement avait finalement été relativement modeste et dispersé si l'on excluait l'augmentation importante de la participation française à la Facilité européenne pour la paix (FEP), à hauteur de 76 millions d'euros, au point que le rapporteur spécial n'y voyait qu'un « *saupoudrage* » ⁽¹⁾ sans réelle

(1) Assemblée nationale, rapport spécial sur les crédits de la mission Action extérieure de l'État de M. Karim Ben Cheikh, projet de loi de finances pour 2024, novembre 2023.

perspective de moyen terme à défaut d'une loi d'orientation et programmation comme en ont bénéficié le ministère de l'intérieur, le ministère des armées et le ministère de la justice.

Moins de deux mois après l'entrée en vigueur de la dernière loi de finances, le décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits a amputé ce budget de 174,01 millions d'euros. La reconstitution de la réserve de précaution postérieure à ces annulations a conduit au « surgel » de 58,98 millions d'euros. Eu égard aux propos tenus par le ministre chargé du budget et des comptes lors de son audition par la commission le 25 septembre 2024, le rapporteur spécial considère que ces crédits mis en réserve seront probablement annulés en loi de finances de fin de gestion pour 2024.

En conséquence, le recul des crédits présenté par ce PLF associé aux annulations passées et présumées de 2024 équivaut pratiquement à un retour au niveau des crédits *ex ante*.

Le rapporteur spécial dénonce le caractère illusoire des annonces consécutives aux États généraux de la diplomatie, lesquels avaient été réunis pour répondre au malaise des agents du MEAE exprimé lors de la grève inédite du 2 juin 2022. Dans un contexte de déficit et de dette publics élevés, il ne peut qu'exprimer son inquiétude quant à l'avenir de l'outil diplomatique de notre pays et, *in fine*, de sa place dans le monde.

I. PROGRAMME 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE

Le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* est placé sous la responsabilité du directeur général des affaires politiques et de sécurité (DGAPS). Il regroupe les trois-quarts environ des crédits de la mission *Action extérieure de l'État*.

À compter du 1^{er} janvier 2025, il rémunérera la totalité des emplois du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), soit 13 892 équivalents temps plein travaillés, (ETPT). En conséquence, les dépenses de personnel (dites de « titre 2 ») représenteront la moitié des charges budgétaires du programme (1,34 milliard d'euros).

En dehors de ces dernières, les principales dépenses du programme concernent la participation financière aux organisations européennes et internationales desquelles la France est membre (0,83 milliard d'euros), le fonctionnement du réseau d'ambassades et de représentations permanentes à travers le monde (0,3 milliard d'euros) et celui de l'administration centrale du ministère (0,15 milliard d'euros).

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2025 propose d'allouer 2,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) à ce programme, soit une baisse de 3,5 % en AE et de 3,2 % en CP. Hors dépenses de titre 2, cette diminution est de respectivement 8,5 % et 8 %.

Le PLF présente également un schéma d'emploi de + 75 équivalents temps plein (ETP).

CRÉDITS DU PROGRAMME 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2024-2025	LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2024-2025
Action 01 <i>Coordination de l'action diplomatique</i>	123,67	134,93	+ 9,1 %	123,67	134,93	+ 9,1 %
Action 02 <i>Action européenne</i>	211,44	171,99	– 18,6 %	211,44	171,99	– 18,6 %
Action 03 <i>Dépenses de personnel concourant au programme 185</i> Diplomatie culturelle et d'influence	84,79	90,60	+ 6,8 %	84,79	90,60	+ 6,8 %
Action 04 <i>Contributions internationales</i>	728,88	659,64	– 9,5 %	728,88	659,64	– 9,5 %
Action 05 <i>Coopération de sécurité et de défense</i>	119,54	118,28	– 1,1 %	119,54	118,28	– 1,1 %
Action 06 <i>Soutien</i>	291,15	292,79	+ 0,6 %	300,88	301,13	+ 0,1 %
Action 07 <i>Réseau diplomatique</i>	790,89	782,78	– 1,0 %	779,35	779,01	– 0,0 %
Action 08 <i>Dépenses de personnel concourant au programme 209</i> Solidarité à l'égard des pays en développement	169,45	172,04	+ 1,5 %	169,45	172,04	+ 1,5 %
Action 09 <i>Dépenses de personnel concourant à l'action 01</i> Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger <i>du programme 151</i> Français à l'étranger et affaires consulaires	207,37	207,61	+ 0,1 %	207,37	207,61	+ 0,1 %
Action 10 <i>Dépenses de personnel concourant à l'action 03</i> Instruction des demandes de visa <i>du programme 151</i> Français à l'étranger et affaires consulaires	64,28	64,41	+ 0,2 %	64,28	64,41	+ 0,2 %
Total	2 791,48	2 695,08	– 3,5 %	2 789,67	2 699,64	– 3,2 %

Source : projet annuel de performances.

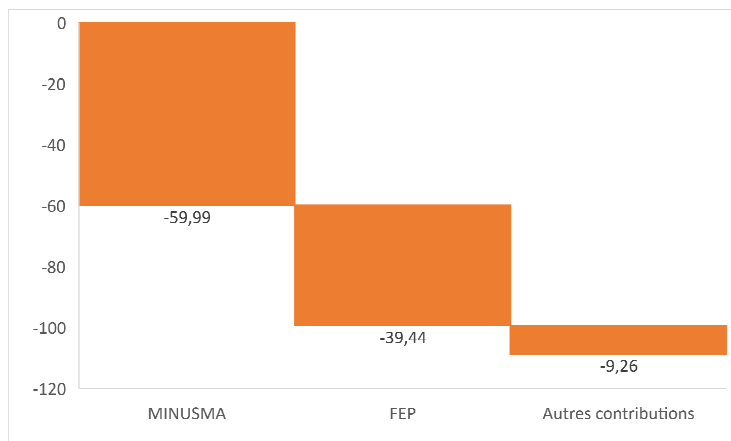
L'essentiel du recul des crédits par rapport à la dernière loi de finances est dû à des moindres contributions financières aux organisations internationales.

A. LA BAISSSE DU MONTANT DES CONTRIBUTIONS EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES REPRÉSENTE L'ESSENTIEL DE LA BAISSSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME

Les principales diminutions sont dues à la fin de la mission des Nations unies au Mali ainsi qu'au niveau moins élevé d'appel à la participation française pour la Facilité européenne pour la paix (FEP).

DÉCOMPOSITION DE LA BAISSE DES ACTIONS 02 ACTION EUROPÉENNE ET 04 CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES DANS LE PLF POUR 2025

(en millions d'euros)



Source : commission des finances.

1. La participation financière aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix est en recul principalement du fait du retrait de la MINUSMA

Le PLF pour 2025 propose d'allouer 659,64 millions d'euros en AE et CP à l'action 04 *Contributions internationales*, ce qui représente une baisse de 69,24 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2024.

Ce recul résulte de la baisse du niveau de la participation française aux opérations de maintien de la paix sous l'égide de l'Organisation des Nations unies (ONU). Celle-ci n'atteindrait plus que 220,21 millions d'euros en 2025 contre 296,87 millions d'euros en LFI pour 2024 (– 25,8 %).

La fin du mandat de la mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) et la liquidation de ses actifs entraîne une économie de 59,99 millions d'euros pour le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* en 2025.

De plus, les contributions des États étant fondées sur la part relative de leur revenu national brut, le coût pour la France de la participation financière à ces opérations de l'ONU tend à mécaniquement diminuer lorsque les quotes-parts sont mises à jour. Hors MINUSMA, les crédits destinés à celles-ci seront, en effet, en baisse de 16,67 millions d'euros (– 7 %).

Quant aux contributions aux budgets des organisations internationales non européennes, hors opérations de maintien de la paix, elles seront en légère hausse de 2 % (+ 8,72 millions d'euros).

L'ensemble des participations financières au système des Nations unies (budget régulier de l'ONU, programmes, fonds, institutions spécialisées et autres entités apparentées) représente à elles seules 63,1 % des crédits de l'action 04 *Contributions internationales*, sans les opérations de maintien de la paix. Hors « galaxie onusienne », les principales organisations internationales financées par cette action sont l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), à hauteur de 11 %, et l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) à hauteur de 5,3 %.

Si la baisse tendancielle des quotes-parts françaises auraient dû diminuer le coût des participations financières de la France à budget constant, il faut noter la hausse des dépenses de plusieurs organisations internationales dont l'ONU et l'OTAN, venant ainsi compenser la réduction du montant relatif de sa contribution.

Concernant l'ONU, il faut noter que la France accueillera la troisième conférence des Nations unies sur l'océan (UNOC 3) à Nice en juin 2025, ce qui représentera une majoration de 4 millions d'euros de la contribution française ⁽¹⁾.

2. La contribution à la Facilité européenne pour la paix sera moins élevée qu'en 2024

Quant aux contributions aux fonds et organismes européens qui ne relèvent pas de l'Union européenne (UE) ⁽²⁾ ou de son budget ⁽³⁾, elles sont portées par l'action 02 *Action européenne* à laquelle le PLF pour 2025 propose d'allouer 159,20 millions d'euros en AE et CP ⁽⁴⁾, un montant en baisse de 39,54 millions d'euros (– 19,9 %) par rapport à la dernière loi de finances.

Ce recul résulte du moindre coût de la contribution à la Facilité européenne pour la paix (FEP) pour le MEAE, en baisse de 39,44 millions d'euros (– 27,5 %).

Cet instrument extrabudgétaire de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE a été créé en 2021 ⁽⁵⁾ pour la prévention des conflits, la préservation de la paix et le renforcement de la sécurité et de la stabilité internationales. La FEP permet de fournir des équipements militaires et de

(1) À laquelle s'ajoute une enveloppe de 20 millions d'euros au titre des dépenses d'ordre protocolaire portées par l'action 01 *Coordination* de l'action diplomatique.

(2) À l'instar du Conseil de l'Europe (49 millions d'euros).

(3) Pour rappel, la participation de la France au budget de l'UE ne relève pas de la mission *Action extérieure* de l'État mais fait l'objet d'un prélèvement sur recette, estimé à 23,32 milliards d'euros par le PLF pour 2025 (article 40).

(4) L'action 02 *Action européenne* porte aussi 12,02 millions d'euros (AE et CP) de crédits de titre 2 destinés à la rémunération du personnel de la direction de l'Union européenne (DUE) du MEAE et des experts nationaux détachés (END) auprès des institutions de l'UE ainsi que 0,77 million d'euros (AE et CP) au titre des subventions au profit d'associations, de centres de recherche et d'institution favorisant les échanges sur l'Europe.

(5) Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2021 établissant une facilité européenne pour la paix, et abrogeant la décision (PESC) 2015/528.

défense, des infrastructures et de l'assistance technique à des pays partenaires ainsi qu'à des organisations régionales ou internationales. Depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022, la FEP est mobilisée pour soutenir ce pays agressé.

Elle dispose actuellement d'un plafond pluriannuel de 17 milliards d'euros pour la période 2021-2027. La participation française est répartie entre le ministère des armées, pour ce qui relève des mesures d'assistance à caractère légal, et le MEAE pour les autres mesures. Par rapport à la LFI pour 2024, la quote-part du MEAE ne devrait atteindre que 104,1 millions d'euros en 2025.

La hausse des contributions volontaires aux enceintes internationales est un enjeu important pour la France

Le recul de la part du produit intérieur brut (PIB) de la France dans le PIB mondial, sous l'effet de la croissance économique des pays émergents, tend à abaisser le barème des quotes-parts de notre pays dans le système des Nations unies. Pour compenser la baisse relative des contributions obligatoires, les États membres ont la possibilité de verser des contributions volontaires pour accroître ou maintenir leur influence dans ces enceintes internationales.

En 2022, un rapport d'information du Sénat ⁽¹⁾ recommandait d'« *augmenter le niveau de nos contributions volontaires de sorte à réduire l'écart avec nos principaux partenaires au sein des organisations stratégiques par rapport à nos priorités* ». En effet, la France tend à reculer dans le classement mondial des contributeurs. À titre d'exemple, l'Allemagne représente 51,2 % des contributions volontaires des États membres de l'UE au système onusien contre 4,6 % pour la France.

Dans le contexte budgétaire actuel, le rapporteur spécial ne peut que craindre un « décrochage » des participations facultatives de notre pays aux instruments multilatéraux. En 2022, la France était le sixième contributeur au rang des participations obligatoires mais seulement le dixième pour les contributions volontaires ⁽²⁾. Toutes catégories de financements confondus, la France occupait la huitième place.

Suite aux amendements du rapporteur spécial adoptés lors de l'examen du PLFI pour 2024, le présent PLF dispose d'un nouvel indicateur de performances mesurant la réponse à l'objectif de « [promotion] *du multilatéralisme et [d'action] pour une Europe souveraine, unie et démocratique* » assigné au programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*. Pour 2025, le MEAE fixe deux cibles pour notre pays : rester le huitième contributeur dans le système des Nations unies et allouer 69 millions d'euros de contributions volontaires.

(1) Sénat, rapport d'information sur les contributions de la France au financement des organisations internationales de MM. Vincent Delahaye et Rémi Féraud, janvier 2022.

(2) Réponses au questionnaire.

La commission a ainsi adopté l'amendement n° II-CF1232 du rapporteur spécial visant à augmenter de 25 millions d'euros les contributions volontaires au système des Nations unies en faveur de :

– l'effort global de recrutement de nouveaux jeunes experts associés (JEA) ⁽¹⁾ ;

– la participation de la France aux actions de prévention et de maintien de la paix du secrétariat des Nations unies ;

– celle au programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) ;

– celle à l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC).

B. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT DU MINISTÈRE ET DE SON RÉSEAU MONDIAL STAGNENT MALGRÉ LES BESOINS

Hors dépenses de personnel et hors contributions aux organisations européennes et internationales, le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* regroupe les dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'administration centrale du MEAE et du réseau diplomatique dans le monde.

Le PLF pour 2025 présente une baisse de 3,1 % de ces crédits en AE et de 1,9 % en CP par rapport à la LFI pour 2024.

Deux sujets ont appelé l'attention du rapporteur spécial et de la commission : l'immobilier à l'étranger et la gestion de crise.

1. Un recul des moyens en matière d'immobilier est à prévoir

En ce qui concerne les dépenses immobilières, le PLF pour 2025 propose d'allouer 101,56 millions d'euros en AE et 94,35 millions d'euros en CP aux dépenses immobilières des emprises françaises à l'étranger, soit une baisse de 10,6 % en AE et de 10,3 % en CP. **Le rapporteur spécial déplore cette contraction importante des crédits alloués à l'entretien du parc immobilier à l'étranger alors que ses besoins restent criants, notamment en ce qui concerne la transition énergétique.**

À ce titre, il faut rappeler que les biens immobiliers du réseau diplomatique n'étaient pas éligibles à l'appel à projets pour la rénovation thermique des bâtiments publics lancé fin 2020 avec les crédits du Plan de

(1) Les JEA, appelés aussi junior professional officers (JPO) en anglais, sont directement employés par les Nations unies sur financement français pour une durée d'un renouvelable une fois. Le recrutement de ces jeunes experts permet « d'instaurer des liens entre les équipes des organisations multilatérales et celles du MEAE travaillant dans le même domaine d'expertise, de créer des réseaux d'échanges et de dialogue, de contribuer au renforcement de l'influence et de l'expertise françaises dans les organisations internationales » (réponses au questionnaire).

relance (2,7 milliards d'euros). Il faut certes également rappeler que les dispositions du décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire (dit « décret tertiaire »), pris en application de la loi ELAN de 2018 ⁽¹⁾ ne s'appliquent pas aux emprises à l'étranger. Pour rappel celui-ci fixe, sur le territoire national, un objectif de diminution des usages énergétiques de l'ordre de 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050.

Le rapporteur spécial considère par ailleurs que ces travaux sont nécessaires, non seulement pour des raisons environnementales, mais aussi pour servir notre politique d'influence. Il en va de l'image de la France qui doit se montrer exemplaire et pionnière sur ce sujet. Cet impératif est encore plus prégnant lorsqu'il concerne les bâtiments du réseau de coopération et d'action culturelle. L'investissement dans ces locaux permet en outre un financement de ces outils d'influence, de telle sorte qu'il tend à faire décroître leur dépendance aux ressources locales et assure donc une meilleure prévisibilité budgétaire pour les schémas immobiliers programmés de manière pluriannuelle.

Partant de ce constat, **la commission a adopté les amendements identiques n° II-CF2885 du Président et n° II-CF1288 du rapporteur spécial** visant à abonder ce budget de 15 millions d'euros supplémentaires en AE et en CP.

2. La succession de crises mettant en péril nos ressortissants est une préoccupation

L'année 2023 a été ponctuée de plusieurs crises mettant en danger les ressortissants français présents sur place qui ont dû être évacués :

– la guerre civile au Soudan du fait des affrontements entre l'armée régulière et les paramilitaires du RSF en avril ;

– le coup d'État au Niger en août qui a entraîné une contestation de la présence française dans ce pays ;

– le conflit au Proche-Orient suite aux attaques terroristes du Hamas du 7 octobre puis des bombardements israéliens sur la bande de Gaza.

Il faut également mentionner l'évacuation des Français d'Haïti en mars de cette année suite à l'affrontement de groupes criminels armés.

Malgré l'intensification des tensions au Liban et en particulier des bombardements de l'armée israélienne dans le sud et l'est du pays depuis le mois de septembre, aucune opération d'évacuation des Français installés dans le pays n'a été organisée. C'est la raison pour laquelle, **la commission a adopté l'amendement n° II-CF777 de notre collègue Sophia Chikirou.**

(1) Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Par ailleurs, le rapporteur spécial déplore le sort réservé aux agents de droit local (ADL) n'ayant pas été évacués qui travaillaient au sein des ambassades, consulats, instituts français et établissements d'enseignement. Il rappelle que *« la collectivité publique est tenue de protéger l'agent public contre les atteintes volontaires à l'intégrité de sa personne, les violences [...] dont il pourrait être victime sans qu'une faute personnelle puisse lui être imputée »*⁽¹⁾, que *« lorsqu'elle est informée, par quelque moyen que ce soit, de l'existence d'un risque manifeste d'atteinte grave à l'intégrité physique de l'agent public, la collectivité publique prend, sans délai et à titre conservatoire, les mesures d'urgence de nature à faire cesser ce risque et à prévenir la réalisation ou l'aggravation des dommages directement causés par ces faits »*⁽²⁾. Or, le Conseil d'État, dans une décision du 1^{er} février 2019⁽³⁾, avait considéré que la protection fonctionnelle *« s'étend [ait] aux agents non-titulaires de l'État recrutés à l'étranger, alors même que leur contrat est soumis au droit local »* et estimé que cette protection *« peut exceptionnellement conduire à la délivrance d'un visa ou d'un titre de séjour à l'intéressé et à sa famille »*.

C. UNE HAUSSE DES EMPLOIS MODESTE AU REGARD DES ENGAGEMENTS PRIS POUR 2027

Le PLF pour 2025 annonce un schéma d'emplois de + 75 ETP pour le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, c'est-à-dire pour l'ensemble du MEAE dans la mesure où tous les emplois du ministère seront rémunérés par les crédits du programme, y compris ceux concourant au programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* de la mission *Aide publique au développement*.

1. L'ensemble des emplois et la totalité des dépenses de personnel relèveront du programme 105 Action de la France en Europe et dans le monde

Concernant cette évolution de la maquette budgétaire, **le rapporteur spécial dénonce ce regroupement qui réduira la lisibilité des affectations des ressources humaines du MEAE pour le Parlement**. Il rappelle aussi que les députés et les sénateurs n'ont pas la possibilité, par voie d'amendement, de répartir différemment des crédits entre les actions d'un seul et même programme, cette échelle, purement indicative, étant de nature réglementaire. Dès lors, l'initiative parlementaire ne peut pas proposer de réallouer les dépenses de personnel au sein de ce seul programme afin de manifester la volonté d'un renforcement d'effectifs pour telle ou telle action, à moins de procéder à un amendement d'appel transférant des crédits à partir des deux autres programmes de la mission ne rémunérant plus aucun emploi.

(1) Article L. 134-5 du code général de la fonction publique.

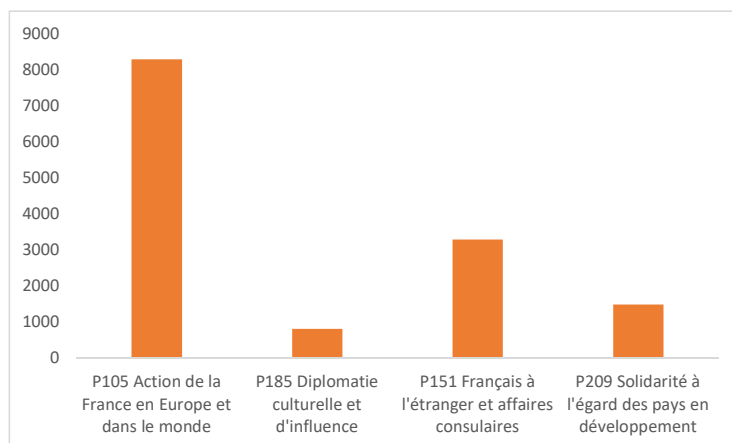
(2) Article L. 134-6.

(3) Conseil d'État, n° 421694, publié au recueil Lebon, 1^{er} février 2019.

De plus, le rapporteur spécial observe que les effectifs dédiés aux actions du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* entrent dans le périmètre de la mission *Action extérieure de l'État* alors que les crédits qu'ils emploient continuent de relever d'une autre mission, ce qui nuit à la cohérence de deux missions.

RÉPARTITION DU PLAFOND D'EMPLOIS PAR PROGRAMME D'APRÈS LEUR PÉRIMÈTRE EN 2024

(en ETP)



Source : commission des finances

2. Un schéma d'emplois loin des promesses

Le schéma d'emplois de + 75 ETP succède à celui de la dernière loi de finances qui était de + 165 ETP à périmètre constant. À titre indicatif, ces emplois supplémentaires seront répartis de la manière suivante ⁽¹⁾ :

– 40 ETP pour les effectifs concourant aux actions du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* (contre + 110 ETP en LFI pour 2024) ;

– 15 ETP pour ceux concourant aux actions du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* (contre + 16 ETP pour 2024) ;

– 16 ETP pour ceux concourant aux actions du programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* (contre + 20 ETP pour 2024).

Quant aux effectifs du MEAE jusqu'alors rémunérés par la mission *Aide publique au développement*, ils bénéficieront d'un schéma d'emplois de + 4 ETP contre + 19 ETP en LFI pour 2024.

(1) Réponses au questionnaire.

La révision à la baisse du renforcement des effectifs du MEAE laisse à penser que les promesses formulées par le Président de la République ne seront pas tenues. Lors de la conclusion des États généraux de la diplomatie le 16 mars 2023, il avait indiqué vouloir « *un réarmement complet de notre diplomatie, un réarmement au service de la paix, dans la défense de nos intérêts et de nos valeurs* ». Pour le Chef de l'État, ce réarmement devrait se traduire par « *une augmentation sur quatre ans des effectifs du ministère de 700 ETP* » et par une hausse des « *crédits du ministère de plus de 20 % pour cette période [afin] de les porter à 7,9 milliards d'euros en 2027* ».

Le rapport de Jérôme Bonnafont qui résultait de ces États généraux s'intitulait même *Pour un plan de réarmement de la diplomatie française*.

3. Des effectifs sous tension après trois décennies d'attrition

Le rapporteur spécial rappelle que cette grande consultation avait été ouverte après la grève du 2 juin 2022 concernant une partie des agents du MEAE, inédite au cours des vingt dernières années, pour protester contre la mise en extinction des deux corps de diplomates ⁽¹⁾. Les ministres plénipotentiaires et les conseillers des affaires étrangères devront en effet être progressivement remplacés par le nouveau corps des administrateurs de l'État, créé par la réforme de la haute fonction publique dans le but de réunir tous les fonctionnaires issus de l'Institut national du service public (INSP), à l'exception de ceux appartenant aux corps juridictionnels.

D'après lui, la grève exprimait aussi un mécontentement général quant à l'évolution des moyens du MEAE, ce que confirmait le rapport Bonnafont : « *Les États généraux de la diplomatie interviennent après l'expression d'un malaise lié à trois décennies d'attrition du budget et des personnels du Quai d'Orsay et de son réseau* ». L'auteur évoquait également « *un risque de décrochage* ».

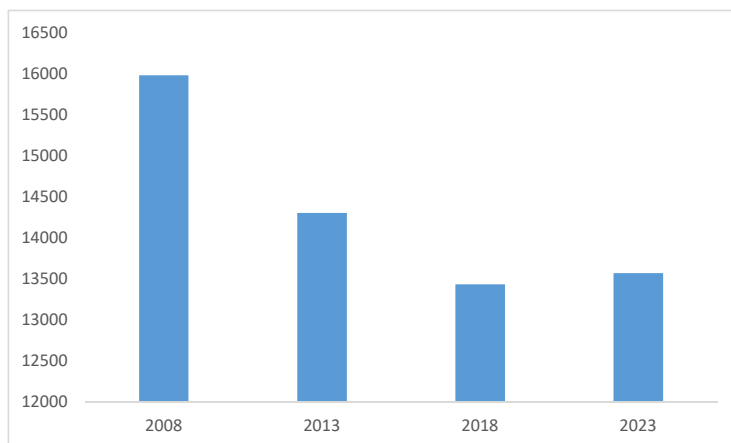
Il faut effectivement rappeler qu'entre 2007 et 2021, le ministère a perdu 2 850 emplois, soit plus de 17 % des effectifs rémunérés. Un rapport d'information du Sénat avait estimé que ces effectifs avaient été réduits de moitié en trente ans ⁽²⁾.

(1) Décret n° 2022-561 du 16 avril 2022 portant application au ministère de l'Europe et des affaires étrangères de la réforme de la haute fonction publique et modifiant le décret n° 69-222 du 6 mars 1969 relatif au statut particulier des agents diplomatiques et consulaires.

(2) Sénat, rapport d'information de MM. Jean-Pierre Grand et André Vallini sur l'avenir du corps diplomatique, 13 juillet 2022.

CONSOMMATION DES EMPLOIS DU MINISTÈRE DEPUIS 2008

(en ETP)



Source : commission des finances à partir des projets de loi de règlement.

Cette attrition des moyens humains a rencontré un écho au sein de la commission puisque **celle-ci a adopté les amendements n° II-CF1159 et n° II-CF786 de notre collègue Aurélien Taché** appelant respectivement à atteindre un schéma d'emplois de + 150 ETP et de renforcer les effectifs des consulats à hauteur de 100 emplois.

La commission a également adopté l'amendement n° II-CF2473 du rapporteur spécial visant à abonder de 2,9 millions d'euros des crédits destinés à la direction du numérique (DNUM) du MEAE afin de lui permettre de pourvoir ses postes vacants et de proposer des salaires plus attractifs à ses contractuels.

Cette direction joue, en effet, un rôle important pour l'ensemble du réseau diplomatique. Elle devrait disposer d'un budget de 57,52 millions d'euros en 2025. Il ressort des auditions du rapporteur spécial qu'elle connaît des problèmes de recrutement. Elle peine à pourvoir ses postes dont la technicité met en concurrence le ministère avec les entreprises privées sur le marché de l'emploi, ce qui compromet les projets qu'elle entend mener. En 2023, le taux d'écart budgétaire des projets de système d'information et de communication (SIC) était de 228 %. En nombre de jours, il était de 118 %. Les difficultés rencontrées dans la mise en place du registre d'état-civil électronique (RECE) en sont une autre illustration.

II. PROGRAMME 185 *DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE*

Le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* est placé sous la responsabilité du directeur général de la mondialisation (DGM). Il regroupe 19,1 % des crédits de la mission *Action extérieure de l'État*.

La subvention pour charges de service public à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) représente les deux tiers de ses charges budgétaires (440,83 millions d'euros).

En dehors des crédits alloués à cet opérateur, les principales dépenses concernent la valorisation à l'internationale de notre système d'enseignement supérieur et de recherche (107,87 millions d'euros) et le réseau de coopération et d'action culturelles (75,57 millions d'euros).

Le PLF pour 2025 propose d'allouer 675,94 millions d'euros en AE et en CP à ce programme, soit une baisse de 6,3 %.

CRÉDITS DU PROGRAMME 185 *DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE*

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2024-2025	LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2024-2025
Action 01 <i>Appui au réseau</i>	44,10	44,90	+ 1,8 %	44,10	44,90	+ 1,8 %
Action 02 <i>Coopération culturelle et promotion du français</i>	86,34	75,57	– 12,5 %	86,34	75,57	– 12,5 %
Action 03 <i>Objectifs de développement durable</i>	2,35	1,77	– 24,7 %	2,35	1,77	– 24,7 %
Action 04 <i>Enseignement supérieur et recherche</i>	123,04	107,87	– 12,3 %	123,04	107,87	– 12,3 %
Action 05 <i>Agence pour l'enseignement français à l'étranger</i>	454,93	440,83	– 3,1 %	454,93	440,83	– 3,1 %
Action 07 <i>Diplomatie économique et attractivité</i>	10,42	5,00	– 52,0 %	10,42	5,00	– 52,0 %
Total	721,18	675,94	– 6,3 %	721,18	675,94	– 6,3 %

Source : projet annuel de performances.

La plupart des postes de dépense du programme sont concernés par la réduction des moyens alloués au MEAE.

A. LES MOYENS ALLOUÉS À L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER SERONT RÉDUITS

L'AEFE est un établissement public administratif, placé sous la tutelle du MEAE, chargé « *d'assurer, en faveur des enfants français établis hors de France, les missions de service public relatives à l'éducation* » en application de l'article L. 452-2 du code de l'éducation. L'agence a également pour mission « *de contribuer, notamment par l'accueil d'élèves étrangers, au rayonnement de la langue et de la culture françaises* ».

1. Une baisse en contradiction avec l'objectif d'essor du réseau d'établissements

Le PLF pour 2025 propose d'allouer 440,83 millions d'euros en AE et en CP à l'AEFE au titre de sa subvention pour charges de service public (SCSP). Ce montant représente une baisse de 14,1 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2024 (– 3,1 %). Son plafond d'emplois est fixé à 5 579 ETPT (– 15 ETPT par rapport au plafond en LFI pour 2024). Hors plafond de la loi de finances, l'AEFE devrait également rémunérer 5 161 autres emplois, principalement sous la statut d'agents de droit local (ADL).

Le rapporteur spécial constate que cette baisse fait plus qu'annuler la hausse des crédits qui devait initialement être apportée en 2024 (+ 8 millions d'euros). Celle-ci était d'ailleurs modeste (+ 1,8 % par rapport à la LFI pour 2023) et ne faisait que remettre la SCSP de l'opérateur à son niveau de 2012. Il considère ce recul comme regrettable dans la mesure où le réseau d'enseignement français à l'étranger constitue un important relais d'influence pour notre pays à travers le monde.

L'enseignement à distance dans le réseau de l'AEFE

En application de l'article L. 131-2 du code de l'éducation, « *un service public du numérique éducatif et de l'enseignement à distance est organisé pour, notamment [...] assurer l'instruction des enfants qui ne peuvent être scolarisés dans une école ou un établissement scolaire* ».

Sur le territoire national et dans le réseau d'enseignement français à l'étranger, cette mission est assurée par le Centre national d'enseignement à distance (CNED)⁽¹⁾. En application de l'article R. 426-2 du même code, il « *favorise le développement, notamment à l'étranger, de cet enseignement [à distance] et de ces formations ainsi que des techniques d'enseignement et de formation à distance* ».

Le contrat d'objectifs et de performance entre l'État et le CNED pour la période 2023-2026 donne pour objectif à cet établissement public de « *participer au rayonnement international de la France* », notamment en contribuant à celui de l'enseignement français à l'étranger et en développant l'offre scolaire à l'international.

Le CNED participe ainsi au développement du réseau de l'AEFE pour atteindre l'objectif de doublement du nombre d'élèves entre 2018 et 2030. À ce titre, il complète l'offre des établissements homologués dans les disciplines non couvertes par les cours en présentiel. Il a également vocation à proposer une offre d'enseignement dit « réglementé » afin de garantir une continuité de scolarité pour les établissements dont l'ensemble des niveaux d'enseignement ne sont pas encore homologués ainsi que pour les élèves dont la résidence familiale d'habitation se trouve éloignée d'une école du réseau.

Dans le cadre de cette scolarité réglementée, le CNED est chargé d'assurer le contrôle continu des élèves, en particulier s'agissant des enseignements conduisant au baccalauréat et délivre bulletins scolaires et attestations de suivi qui permettent la réinscription dans un niveau adéquat au retour en France.

En 2023, environ 17 000 élèves vivant à l'étranger ont suivi une scolarité avec le CNED et une centaine d'établissements du réseau de l'AEFE étaient conventionnés avec.

Au cours de ses travaux, **le rapporteur spécial a soulevé le problème du refus de l'accès à l'enseignement réglementé pour les lycéens qui s'inscrivent en cycle terminal dans un établissement du réseau** en raison d'une condition de continuité d'un enseignement français (scolarité en France, dans le réseau de l'AEFE et via le CNED réglementé) par rapport à l'année précédente, et à chaque entrée de cycle, qui leur est opposé.

À la rentrée 2023, le CNED a, en effet, révisé les critères d'inscription au parcours réglementé, en raison de la mise en œuvre de la réforme du baccalauréat et de la prise en compte du contrôle continu en fin de secondaire. Tout élève qui ne répond pas favorablement à ce critère est invité à s'inscrire en parcours « libre » du CNED. L'inscription libre ne donne lieu ni à un livret scolaire, ni à un avis d'orientation. Dans le cadre des examens nationaux, les notes ne sont pas intégrées au livret scolaire.

(1) En qualité d'établissement public administratif placé sous la tutelle des ministres chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, le CNED est un opérateur de la mission Enseignement scolaire. Le PLF pour 2025 prévoit une subvention pour charges de service public de 31,79 millions d'euros en AE et CP de la part du programme 214 Soutien de la politique de l'éducation nationale.

Le rapporteur spécial a noté la difficulté que posent ces critères d'antériorité notamment aux familles d'enfants français, qui peuvent se réinstaller en France ou partir en mobilité vers un autre pays doté d'établissements d'enseignement français, par rapport à leur continuité scolaire au niveau du cycle terminal ou en entrée de cycle, notamment au primaire. Par ailleurs, en introduisant ces nouveaux critères d'antériorité sur le parcours réglementé, le CNED fait un choix qui désaligne sa politique d'accès à ce parcours avec les objectifs d'influence culturelle portés par le système d'enseignement français à l'étranger.

Suite au discours du Président de la République sur l'ambition pour la langue française et le plurilinguisme prononcé à l'Institut de France le 20 mars 2018, l'objectif avait été donné à l'AEFE de doubler le nombre d'élèves qu'elle accueille dans son réseau d'ici 2030.

2. Une croissance du réseau reposant sur les établissements privés qui pose question

À la rentrée 2024, ce réseau comptait 600 établissements dont 68 gérés directement par l'AEFE (EGD). Les autres écoles sont liées à l'agence par une convention (168) ou par un accord de partenariat (374). Ils scolarisaient environ 400 000 élèves.

Les établissements conventionnés du réseau sont gérés par des fondations de droit local à but non lucratif, par des associations de droit français ou de droit local. Leurs contrats avec l'AEFE portent notamment sur les conditions d'affectation et de rémunération des agents titulaires, sur l'attribution de subventions et sur le dialogue de gestion avec celle-ci.

Quant aux établissements partenaires, ils ne sont pas nécessairement gérés par des associations à but non lucratif. S'ils sont également homologués par le ministère de l'éducation nationale et dispensent ses programmes, leurs liens avec l'AEFE se limitent principalement à la formation des enseignants et à l'orientation des élèves.

Pour atteindre le cap fixé par le Président de la République en 2018, 11 pays cibles ont été identifiés pour leur potentiel de croissance des effectifs d'élèves : l'Arabie saoudite, le Brésil, la Côte d'Ivoire, l'Égypte, les Émirats arabes unis (EAU), les États-Unis, l'Inde, le Mexique, le Nigéria, la République démocratique du Congo (RDC) et le Sénégal. L'AEFE entend assouplir les procédures d'homologation pour favoriser l'ouverture d'établissements partenaires.

Dans un contexte de réduction des dépenses de l'État et de ses opérateurs pour réduire le déficit public, l'objectif de ce doublement du nombre d'élèves scolarisés dans le réseau d'enseignement français à l'étranger ne pourra être atteint que par une croissance des établissements privés et, plus particulièrement de ceux en partenariat.

Cet essor des établissements partenaires pose la question de l'équilibre du réseau. **Le rapporteur spécial relève l'ambiguïté de faire cohabiter sur un même territoire des EGD – directement rattachés à l'AEFE donc publics – et des établissements partenaires appartenant à des investisseurs privés.**

Dans cette perspective, l'éducation constitue un marché concurrentiel. Le but d'un acteur privé est de maximiser ses revenus. Il peut dès lors être craint qu'un investisseur local cherche à amortir le plus rapidement possible le capital qu'il a consacré à l'ouverture d'une école, ce qui peut, d'une part, entraîner une hausse des droits de scolarité et compromettre ainsi l'égal accès des élèves français au réseau et ce même avec un système de prise en charge de tout ou partie de ces droits ⁽¹⁾, et, d'autre part, créer une concurrence exacerbée avec les EGD, voire avec les établissements conventionnés (à but non lucratif) perçus comme une concurrence déloyale, engendrant une forme d'agressivité commerciale (débauchage d'enseignants et d'élèves, tracasseries administratives, campagnes de presse, *fake news* sur les réseaux sociaux...).

Enfin, cette ambivalence du réseau peut conduire à une situation sous-optimale au regard du but recherché. L'augmentation du nombre d'établissements ne conduit pas nécessairement à une croissance proportionnelle des effectifs, ni à une meilleure répartition de l'offre d'enseignement sur un territoire. Il ressort d'un déplacement du rapporteur spécial en Tunisie que le projet précurseur « Tunisie Pilote » (cf. *infra*) a favorisé de manière inégale la croissance du réseau.

(1) La question des aides à scolarité sera développée dans le commentaire du programme 151 Français à l'étranger et affaires consulaires ci-après.

Le projet « Tunisie Pilote »

En 2018 a été lancé le projet « Tunisie Pilote » afin de développer le réseau d'enseignement français à l'étranger par un accroissement du nombre d'établissement homologué sur l'ensemble du territoire tunisien.

Il partait du constat d'une forte demande locale d'enseignement privé, à programme tunisien ou français, face aux carences de l'instruction publique et d'une saturation du réseau d'enseignement français pour pouvoir répondre à cette demande.

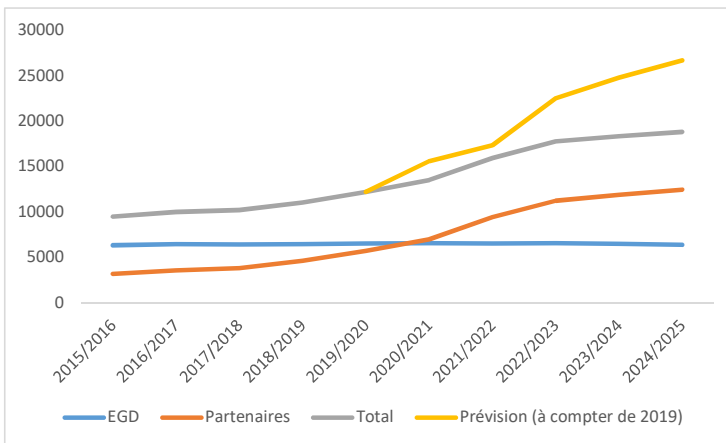
D'après l'AEFE, l'originalité de ce programme résidait dans la volonté :

- d'élargir le réseau existant sans le fragiliser ;
- de couvrir l'ensemble du territoire au-delà de la capitale ;
- d'accompagner les projets d'ouverture de la conception à l'homologation.

L'AEFE et l'ambassadeur de France en Tunisie ont réuni des investisseurs susceptibles d'ouvrir des établissements partenaires dans le cadre d'un appel à projets afin de doubler d'ici 2025 les capacités d'accueil du réseau.

Évolution des effectifs dans le réseau AEFE de Tunisie

(en nombre d'élèves inscrits)



Source : consulat général de France à Tunis.

Le développement du réseau semble connaître un certain tassement depuis 2022. Son essor a été plus rapide dans l'enseignement secondaire que dans l'enseignement primaire.

Le rapporteur ne remet pas en cause la présence d'acteurs privés dans le réseau de l'AEFE et admet que, dans un contexte budgétaire contraint, seuls des investisseurs locaux ont la capacité financière d'ouvrir de nouveaux établissements. Toutefois, **il s'interroge sur l'absence de réflexion** sur cette croissance « par le privé » du réseau et s'inquiète d'une fragilisation des EGD à terme.

Le rapporteur spécial pense qu'il faut, au contraire, s'appuyer sur les EGD pour accroître le réseau, notamment en favorisant l'investissement en matière d'immobilier (cf. *infra*), en développant les internats qui permettent de couvrir un territoire plus large et offrent une scolarité inclusive, à l'instar des unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS) des élèves en situation de handicap.

Pour l'ensemble de ces raisons, **la commission a adopté les amendements identiques n° II-CF2972 du rapporteur spécial et n° II-CF770 de notre collègue Sophia Chikirou** visant à au moins rétablir la SCSP de l'AEFE à son niveau initial de 2024, soit un abondement de 14 millions d'euros en AE et CP.

Pour la séance, le rapporteur spécial a l'intention de présenter un amendement allouant des crédits supplémentaires à l'AEFE pour soutenir des structures plus modestes, notamment des associations à but non lucratif, pour leur permettre de faire homologuer leurs établissements, à l'instar des écoles dites « à gestion parentale » qui sont les seules à même de répondre à une demande importante dans certaines villes où est concentrée une importante communauté française. Le rapporteur spécial considère que la croissance du réseau de l'AEFE ne peut uniquement reposer sur quelques entrepreneurs dans le marché de l'éducation.

3. Un sous-financement qui pèse sur les capacités d'investissement en matière d'immobilier

L'absence de moyens à hauteur des besoins du réseau pose la question de l'investissement de l'agence dans l'immobilier de ses EGD. L'appartenance de l'AEFE à la catégorie des organismes divers d'administration centrale (ODAC) interdit à cet établissement public de se voir consentir des prêts. L'AEFE ne peut obtenir que des avances de l'État, dont les crédits sont inscrits au programme 823 *Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics* du compte de concours financier (CCF) *Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*. Celles-ci constituent des acomptes de court terme pour répondre à des situations d'urgence caractérisée, assurer la continuité de l'action publique, mettre en œuvre de façon accélérée une mesure de politique publique ou encore couvrir provisoirement un besoin de financement imprévu qu'une ressource durable, et certaine, doit venir assurer ultérieurement de façon pérenne. Le PLF pour 2025 annonce ainsi le financement, par avance de l'Agence France Trésor (AFT), de 10 millions d'euros d'investissements immobiliers pour l'AEFE.

L'accès de l'AEFE et de ses EGD à l'emprunt est une problématique ancienne. Un groupe de travail avait été mis en place afin de mettre en œuvre un mécanisme pérenne de financement en remplacement des avances de l'AFT. Dans le cadre des consultations sectorielles sur l'enseignement français à l'étranger qui ont pris fin en juillet 2023, le Gouvernement a décidé de maintenir le recours aux avances de l'État jusqu'en 2026 « *dans l'attente de trouver au plus vite une*

solution de financement pérenne ». **Le rapporteur spécial fait preuve de son scepticisme concernant un nouveau système de réalisation d'investissements en matière d'immobilier.** Il considère que la solution ne peut venir que d'une hausse du budget de l'AEFE.

À défaut, la réalisation des opérations immobilières des EGD ne pourra dépendre que de leurs ressources propres, ce qui aura un impact sur les droits de scolarité acquittés par les familles et le coût des investissements de l'AEFE.

Poursuivant ce raisonnement, **la commission a adopté l'amendement n° II-CF1241 du rapporteur spécial** allouant 10 millions d'euros pour la rénovation énergétique des EGD.

B. LA CULTURE, LA PROMOTION DU FRANÇAIS ET L'ATTRACTIVITÉ DES ÉTUDES EN FRANCE FONT LES FRAIS DE LA RÉDUCTION DES DÉPENSES DU PROGRAMME

Proportionnellement à la place qu'ils occupent au sein des crédits du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence*, les dépenses destinées au réseau de coopération et d'action culturelle ainsi qu'à la promotion de l'enseignement supérieur et de la recherche en France connaissent une importante réduction dans le PLF.

1. Des instituts français et des alliances françaises aux moyens nettement réduits

Le PLF pour 2025 propose d'allouer 75,57 millions d'euros en AE et CP à l'action 02 *Coopération culturelle et promotion du français*, soit un montant inférieur de 10,77 millions d'euros à la LFI pour 2024 (– 12,5 %).

Cette action regroupe les crédits de fonctionnement destinés à la SCSP de l'Institut français (26,52 millions d'euros) ⁽¹⁾ et les crédits d'intervention alloués à divers partenariats financiers mis en œuvre par les postes diplomatiques et l'administration centrale (21,2 millions d'euros), aux dotations pour opération des établissements à autonomie financière (14,35 millions d'euros), aux subventions des alliances françaises (7,86 millions d'euros), fondation incluse, ainsi qu'aux bourses de formation (4,14 millions d'euros).

L'ensemble des dépenses d'intervention de coopération en matière culturelle et de promotion de la langue française est touché par des réductions importantes, de l'ordre de – 15,5 % tandis que la subvention à l'Institut français est réduite de 6,2 %.

(1) L'Institut français est un établissement public industriel et commercial placé sous la double tutelle du MEAE et du ministère de la culture. Cet opérateur a pour principales missions de promouvoir à l'étranger la culture française, de développer des échanges avec les cultures européennes, francophones et étrangères et de soutenir la création des expressions artistiques du Sud. Il ne doit pas être confondu avec les instituts français qui désignent communément les établissements à autonomie financière du réseau de coopération et d'action culturelles à l'étranger.

Face à cette érosion des moyens, **la commission a adopté :**

– **l’amendement n° II-CF779 de notre collègue Sophia Chikirou** allouant 11 millions d’euros à la promotion du français ;

– **l’amendement n° II-CF785 de notre collègue Aurélien Taché** proposant 900 000 euros pour les cours de langue en alliances françaises à l’attention des personnes susceptibles de bénéficier du droit au regroupement familial ;

– **l’amendement n° II-CF780 du même auteur** augmentant de 250 000 euros la subvention accordée à la Fédération internationale des professeurs de français (FIPF).

Concernant la coopération culturelle, **l’amendement n° II-CF1160 de Mme Chikirou, adopté par la commission**, propose d’allouer 4 millions d’euros pour la création d’un fonds d’urgence pour la protection du patrimoine culturel palestinien suite aux bombardements israéliens sur la bande de Gaza depuis octobre 2023.

En ce qui concerne les ressources des EAF pour lesquelles le Parlement dispose d’un état des recettes au niveau agrégé depuis la présentation du PLF pour 2023 ⁽¹⁾, **le rapporteur spécial constate une baisse de 6 % (– 4,02 millions d’euros) des crédits alloués aux instituts français** depuis le programme 185 *Diplomatie culturelle et d’influence* par rapport à la LFI pour 2024. Le recul le plus important concerne les dotations de fonctionnement et d’opérations destinés aux instituts français de recherche à l’étranger (IFRE) et aux unités mixtes des IFRE (UMIFRE), de l’ordre de – 36 %.

Les dotations de fonctionnement ne représentent que 15,7 % des ressources des EAF, le reste étant notamment constitué de prestations de services (cours et billetterie) à hauteur de 23,5 % et de la vente de produits spécifiques comme les certificats de langue (26,5 %).

Le rapporteur spécial rappelle que le caractère agrégé de ces données ne permet pas de bien prendre en compte la diversité des situations selon les pays. Certains instituts français génèrent beaucoup de recettes à partir du traitement des candidatures aux études en France par les espaces Campus France. En effet, un étudiant étranger qui souhaite déposer une demande pour venir étudier en France devra s’acquitter des frais de dossier quelle que soit l’issue de sa demande. En Tunisie, ils s’élèvent à 300 dinars soit environ 90 euros.

Les revenus tirés de ces procédures sont logiquement proportionnels au nombre de demandes. Il est à noter que dans plusieurs pays connaissant de très

(1) Article 6 de la LOLF modifié par l’article 21 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

fortes hausses de la demande étudiante, les recettes générées par Campus France constituent aujourd'hui la principale ressource des instituts français, qui en sont devenus dépendants tant pour leur programmation que pour leur fonctionnement.

Sous la précédente législature, le rapporteur spécial observait, à la suite de déplacements effectués au Maroc et au Sénégal, que *« ce système est parfois dévoyé dans la mesure où les espaces Campus France acceptent des dossiers, payés par les demandeurs, qui n'ont aucune chance d'aboutir à une candidature sérieuse à l'admission dans une grande école ou université française »* ⁽¹⁾. Il estimait que ces pratiques alimentaient un fort ressentiment à l'encontre de notre pays.

Afin d'atténuer la dépendance des EAF aux recettes des espaces Campus France, **la commission a adopté l'amendement n° II-CF1239 du rapporteur spécial** allouant 17 millions d'euros pour leurs dotations de fonctionnement et d'opérations.

2. Une mobilité étudiante en progression mais qui reste loin du cap fixé pour 2027

Le PLF pour 2025 prévoit de reconduire à l'identique le montant de 70,07 millions d'euros destiné aux bourses du Gouvernement français (BGF). Elles permettent de financer la mobilité d'étudiants et de chercheurs étrangers dans notre pays. Elles devraient bénéficier à 10 700 d'entre eux en 2025.

Le rapporteur spécial se réjouit que cette enveloppe, nécessaire à l'attractivité de notre pays, n'ait pas fait l'objet de réductions de crédits. Toutefois, il constate que cette stagnation des moyens ne permettra pas à la France d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixée d'ici 2027.

En effet, la stratégie « Bienvenue en France » a pour ambition d'accueillir un demi-million d'étudiants étrangers d'ici là, dont 15 000 boursiers du Gouvernement français. Pendant l'année universitaire 2023-2024, environ 430 000 étudiants étrangers étaient inscrits dans l'enseignement supérieur français, ce qui représente une hausse de 4,5 % par rapport à l'année précédente et de 17 % par rapport à l'année 2018-2019, année de lancement de la stratégie « Bienvenue en France ». Si ces chiffres peuvent paraître encourageants, il faut noter que, pour la même période, le Canada a enregistré une hausse de 29 %, le Royaume-Uni de 12 % et l'Allemagne de 5 %.

Pour réaliser l'objectif de 500 000 étudiants en 2027, il faudrait une hausse de 16,3 % des effectifs en deux ans. **Le rapporteur spécial considère qu'à budget constant, cette ambition ne saurait être accomplie. C'est la raison pour laquelle, il a présenté l'amendement n° II-CF1318, adopté par la**

(1) Assemblée nationale, rapport spécial sur les crédits de la mission Action extérieure de l'État de M. Karim Ben Cheikh, projet de loi de finances pour 2024.

commission, allouant 19 millions d’euros supplémentaires en AE et CP aux bourses de mobilité.

Par ailleurs, la volonté de maîtrise de l’immigration affichée par le Gouvernement – dont le Premier ministre a fait le quatrième chantier prioritaire dans son discours de politique générale du 1^{er} octobre 2024 – risque de compromettre l’atteinte des objectifs en matière de mobilité internationale.

Le rapporteur spécial craint que la mobilité étudiante fasse les frais d’une réduction du nombre d’entrées sur le territoire national, dans la mesure où les étudiants étrangers constituent la variable la plus simple et la plus rapide pour diminuer le nombre de titres de séjour délivrés. En effet, le droit d’asile est protégé par l’application de conventions internationales, principalement la convention de Genève de 1951 sur le statut de réfugié, tandis que le droit au regroupement familial l’est par la Constitution, notamment le Préambule de 1946 et par la Convention européenne des droits de l’homme (CEDH). Quant aux mobilités professionnelles, elles répondent aux besoins de notre économie en matière de main-d’œuvre.

NOMBRE D’ÉTUDIANTS EN MOBILITÉ PAR PAYS D’ORIGINE

Pays	Effectifs en 2023-2024	Évolution en cinq ans
Maroc	43 354	+ 4 %
Algérie	34 269	+ 10 %
Chine	27 123	– 5 %
Italie	21 037	+ 43 %
Sénégal	16 955	+ 37 %
Tunisie	15 224	+ 17 %
Espagne	12 087	+ 44 %
Côte d’Ivoire	11 772	+ 32 %
Liban	11 234	+ 90 %
Cameroun	10 880	+ 46 %
Autres pays	215 759	-
Total	419 694	+ 17 %

Source : Campus France.

III. PROGRAMME 151 **FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES**

Le programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* est placé sous la responsabilité de la directrice des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE). Il ne regroupe plus que 4,4 % des crédits de la mission *Action extérieure de l'État*.

Son principal poste de dépenses est constitué par les aides à la scolarité (113,5 millions d'euros), c'est-à-dire des exonérations de tout ou partie des frais d'inscription dans le système d'enseignement français à l'étranger (bourses de l'AEFE) et de la prise en charge de la rémunération des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH).

Les autres charges budgétaires du programme concernent l'activité des consulats (39,65 millions d'euros), notamment les dépenses d'intervention destinées aux Français de l'étranger (20,42 millions d'euros) et les frais de contentieux au titre des refus de visa (3,78 millions d'euros).

Le PLF pour 2025 propose d'allouer 156,53 millions d'euros en AE et 156,93 millions d'euros CP à ce programme, soit une baisse de 5,5 % en AE et de 5 % en CP.

CRÉDITS DU PROGRAMME 151 **FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2024-2025	LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2024-2025
Action 01 <i>Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger</i>	42,55	39,25	– 7,8 %	42,15	39,65	– 5,9 %
Action 02 <i>Accès des élèves français au réseau AEFE et à la langue française</i>	120,50	113,50	– 5,8 %	120,50	113,50	– 5,8 %
Action 03 <i>Instruction des demandes de visa</i>	2,58	3,78	+ 46,5 %	2,58	3,78	+ 46,5 %
Total	165,63	156,53	– 5,5 %	165,23	156,93	– 5,0 %

Source : projet annuel de performances.

Les bourses de l'AEFE devraient supporter l'essentiel de l'effort de réduction des dépenses en 2025.

A. LES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT DESTINÉS À L'ADMINISTRATION CONSULAIRE SONT EN PROGRESSION DU FAIT DE LA CONDUITE DE PLUSIEURS PROJETS

Le PLF pour 2025 prévoit d'allouer 19,17 millions d'euros en CP aux dépenses de fonctionnement de l'administration consulaire, soit un montant en hausse de 3,45 millions (+ 21,9 %) par rapport à la LFI pour 2024.

Cette hausse – l'une des rares au sein de la mission *Action extérieure d'État* – résulte de la poursuite du déploiement du service France Consulaire et de la mise en place du registre de l'état civil électronique (RECE).

1. Le déploiement de France Consulaire entre dans sa phase critique

France Consulaire est un centre de contact téléphonique mutualisé, censé offrir une réponse aux questions générales des usagers afin de permettre aux consulats de se concentrer sur le traitement local des dossiers individuels et des urgences.

Au 1^{er} septembre 2024, la plateforme était accessible depuis une soixantaine de pays, plus exactement depuis toute l'Europe et les pays africains situés sur les mêmes fuseaux horaires que Paris (+ 1 heure et – 1 heure). Une couverture mondiale est prévue pour la fin de l'année 2025. Dans cette perspective, le PLF propose de doter ce service de 5,9 millions d'euros contre 3,8 millions d'euros en LFI pour 2024.

Le rapporteur spécial rappelle que la mise en place de France Consulaire est la conséquence de la réduction des effectifs dans les postes à l'étranger et de la dématérialisation de l'ensemble des procédures.

L'extension de France Consulaire à des pays dont la circulation des habitants dans notre pays est soumise à l'obtention d'un visa a fait entrer le projet dans une phase critique de son développement, dans la mesure où la demande d'information au titre de la délivrance de ces documents constitue généralement le premier motif d'appel téléphonique adressé aux consulats.

Dans ces conditions, il semble important d'ajouter un indicateur de performances au programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* afin de mesurer le déploiement et l'efficacité de ce service. C'est l'objet de **l'amendement n° II-CF1249 du rapporteur spécial que la commission a adopté.**

2. La dématérialisation de l'état civil des Français de l'étranger est un chantier toujours en cours

L'autre progression des crédits concerne la mise en place du RECE. Depuis 2019, le MEAE expérimente la dématérialisation de l'établissement, de la conservation, de la gestion et de la délivrance des actes d'état civil des Français de l'étranger en application de l'article 46 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC). L'ordonnance relative à cette expérimentation ⁽¹⁾ a été ratifiée et prolongée pour deux années supplémentaires par l'article 167 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS).

Compte tenu du caractère inachevé de ce projet, la loi n° 2024-538 du 13 juin 2024 visant à poursuivre la dématérialisation de l'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères a reconduit l'expérimentation jusqu'au 10 juillet 2027 et inscrit dans le code civil ⁽²⁾ la possibilité de délivrer les copies et les extraits d'actes de manière électronique.

D'après les informations transmises par la DFAE, l'année 2025 verra « *une accélération des principaux développements informatiques* » liée à ce projet, d'où l'allocation de 3,3 millions d'euros par le PLF contre 0,9 million d'euros en LFI pour 2024. À l'occasion de la présentation d'un amendement sur les effectifs de la direction du numérique (DNUM) du ministère, **le rapporteur spécial a rappelé les difficultés que pose ce type de projet d'envergure pour une direction qui a du mal à proposer des salaires attractifs sur ce secteur du marché du travail** (cf. *supra*).

Par ailleurs, **la commission a adopté les amendements identiques n° II-CF498 de la commission des affaires étrangères et n° II-CF834 de notre collègue Aurélien Taché** demandant un rapport au Parlement sur le rôle joué par des prestataires privés auprès de l'administration consulaire, notamment en ce qui concerne la délivrance des actes d'état civil et des titres d'identité.

3. L'année 2025 doit être mise à contribution pour améliorer les procédures de vote aux élections nationales et consulaires

Toujours concernant la modernisation de l'administration consulaire, **le rapporteur spécial invite le MEAE à mettre à profit l'année 2025 – une année sans scrutin à organiser – pour améliorer la performance du vote par internet lors des élections**. Les prochaines élections des conseillers des Français de l'étranger auront lieu en 2026.

(1) Ordonnance n° 2019-724 du 10 juillet 2019 relative à l'expérimentation de la dématérialisation des actes de l'état civil établis par le ministère des affaires étrangères.

(2) Article 101-1.

C'est la raison pour laquelle **la commission a adopté l'amendement n° II-CF1506 du rapporteur spécial** accordant 160 000 euros de moyens supplémentaires pour engager des tournées consulaires à la rencontre des Français établis dans des localités éloignées des consulats notamment à des but d'information sur les modalités d'exercice de leur engagement civique.

Enfin, il faut noter la progression non négligeable des frais de contentieux au titre des refus de visa, retracés à l'action 03 *Instruction des demandes de visa*, qui devraient atteindre 3,78 millions d'euros contre 2,58 millions d'euros en LFI pour 2024 (+ 46,5 %). D'après la DFAE, « *le renforcement de cette enveloppe doit permettre la résorption complète du stock de dossiers et le traitement du flux annuel de nouveaux dossiers* ». **Le rapporteur spécial estime qu'un renforcement des effectifs dédiés à l'instruction des visas coûterait moins cher aux finances publiques à moyen terme que le paiement des frais irrépétibles.**

B. L'ACTION SOCIALE DES POSTES CONSULAIRES VA PÂTIR DE LA RÉDUCTION DES DÉPENSES

Le PLF pour 2025 prévoit un montant de 20,48 millions d'euros en AE et CP pour les dépenses d'intervention des postes consulaires, ce qui représente une baisse de 1,54 million d'euros (− 7 %).

La majeure partie de cette baisse est supportée par le budget dédié aux aides sociales (15,2 millions d'euros contre 16,16 millions d'euros en LFI pour 2024). L'autre partie concerne les subventions aux organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES) et à diverses associations dans le cadre du soutien au tissu associatif des Français de l'étranger (STAFE).

Le rapporteur spécial observe que ce sont nos compatriotes les plus vulnérables subiront les conséquences des coupes budgétaires du programme.

Ces dépenses ont par ailleurs fait l'objet des travaux de contrôle du rapporteur spécial dans le cadre du Printemps de l'évaluation 2024 sous la précédente législature ⁽¹⁾ qui eux-mêmes s'inscrivait dans la perspective de l'ouverture d'assises sociales, annoncées à l'occasion de la 40^e session de l'Assemblée des Français de l'étranger par M. Franck Riester, alors ministre délégué chargé du commerce extérieur, de l'attractivité, de la Francophonie et des Français de l'étranger.

(1) Assemblée nationale, rapport d'information de M. Karim Ben Cheikh sur les dépenses d'action sociale destinées aux Français de l'étranger, juin 2024.

1. Les aides sociales présentent une baisse importante

Les Français établis hors de France ne peuvent pas bénéficier des allocations sociales servies sur le territoire national. Néanmoins, l'article L. 121-10-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) dispose que « *les actions menées à l'égard des Français établis hors de France en difficulté, en particulier les personnes âgées ou handicapées, relèvent de la compétence de l'État* » et que « *ces personnes peuvent bénéficier, sous conditions, de secours et aides prélevés sur les crédits d'assistance aux Français établis hors de France du ministère des affaires étrangères, et d'autres mesures appropriées tenant compte de la situation économique et sociale du pays de résidence* ».

Sur le fondement de ce principe, des aides peuvent être versées aux Français de l'étranger en difficulté. Elles le sont en application d'une simple instruction ministérielle dans la mesure où aucun texte réglementaire ne vient détailler le montant et les critères de bénéfice de ces aides. En conséquence, les allocations susceptibles d'être servies par les consulats ne constituent que des mesures gracieuses comme le rappelle une jurisprudence constante des juridictions administratives ⁽¹⁾.

Une des recommandations du rapporteur spécial était précisément de leur fournir ce cadre réglementaire pour éviter des inégalités de traitement d'un poste consulaire à un autre et faire en sorte que le budget de l'aide sociale corresponde aux besoins exprimés et non l'inverse. La commission a suivi cette proposition **en adoptant l'amendement n° II-CF1252 du rapporteur spécial** prévoyant un décret d'application pour l'article 121-10-1 du CASF.

Concernant l'allocation aux adultes handicapés (AAH), **le rapporteur spécial préconisait un alignement du seuil d'incapacité** (80 % pour les Français de l'étranger) sur celui en vigueur sur le territoire nationale (50 % lorsque le handicap entraîne une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi). **Il recommandait également la prise en compte des seuls revenus du demandeur** pour bénéficier de cette allocation alors que l'instruction ministérielle précise que « *les ressources à prendre en considération sont à la fois les revenus personnels des intéressés (incluant l'aide locale le cas échéant), les avantages en nature et les aides que les membres de la famille (présents ou non dans le pays) ont la capacité de procurer* ».

Dans cette optique, **la commission a adopté les amendements n° II-CF1755 du rapporteur spécial et n° II-CF832 de M. Taché** allouant respectivement 5 millions et 2 millions d'euros supplémentaires aux aides sociales. La proposition du rapporteur spécial défendait également une augmentation générale des moyens pour cette enveloppe alors que les crédits stagnent depuis de nombreuses années (hors période de la pandémie).

(1) Pour la plus récente : tribunal administratif de Paris, 20 décembre 2023, n° 2320374.

2. Une prise en compte de la dépendance qui se fait attendre

Dans son rapport d'information du printemps 2024, le **rapporteur spécial s'inquiétait également de la situation de nos compatriotes en perte d'autonomie**. En effet, il n'existe pas d'équivalent de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) pour les Français de l'étranger. Dans le contexte de la création d'une cinquième branche de la Sécurité sociale ⁽¹⁾, il apparaît souhaitable que des mesures soient prises pour nos compatriotes installés à l'étranger. Ils constituent une population vieillissante pour laquelle ces problèmes de perte d'autonomie vont de plus en plus se poser. Environ 15 % d'entre eux ont actuellement plus de 60 ans ⁽²⁾.

Au cours de ses déplacements, **le rapporteur spécial a également pu constater le phénomène des « exilés sociaux »**. Un certain nombre de Français, dont une partie importante sont retraités, se sont établis hors de France en partie pour des raisons économiques liées au coût de la vie. Cette population particulière risque de plus en plus d'être confrontée aux problématiques du grand âge nécessitant une prise en charge au niveau locale ou bien un rapatriement en France.

Ce sujet a conduit **la commission a adopté deux amendements** :

– **l'amendement n° II-CF1316 du rapporteur spécial** prévoyant le lancement d'une expérimentation pour l'extension des dispositions de l'article 121-10-1 du CASF aux Français de l'étranger en situation de perte d'autonomie ⁽³⁾ ;

– **l'amendement n° II-CF764 de Mme Chikirou** créant un nouveau programme dédié à « l'accompagnement des Français de l'étranger dans la prise en charge de leur perte d'autonomie » et doté de 5 millions d'euros.

3. Un soutien aux associations françaises à l'étranger obéré

L'action sociale des consulats est aussi portée, de manière indirecte, par la Caisse des Français de l'étranger (CFE) et par des associations.

La CFE ne perçoit ni de subvention pour charges de service public, ni de taxes affectées. Bien qu'elle soit régie par le code de la Sécurité sociale ⁽⁴⁾ et investie d'une mission de service public, la CFE est un organisme de droit privé

(1) Loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie et ordonnance n° 2021-1554 du 1^{er} décembre 2021 relative à la mise en œuvre de la création de la cinquième branche du régime général de la sécurité sociale relative à l'autonomie.

(2) Réponses au questionnaire.

(3) La mise en œuvre d'une expérimentation temporaire et limitée à quelques postes consulaires est motivée par les respects des règles constitutionnelles de recevabilité financière des initiatives parlementaires, l'intention finale du rapporteur spécial étant bien une prise en compte de la dépendance de manière pérenne dans l'ensemble des circonscriptions consulaires.

(4) Articles L. 766-1 à L. 766-12 (titre VI Assurés résidant à l'étranger du livre VII Régimes divers de la partie législative).

complètement autonome qui fait office de caisse d'assurance maladie mais aussi de caisse de retraite et d'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles. Ainsi, la CFE assure la continuité des droits avec le système français de Sécurité sociale.

En 2023, la CFE couvrait 177 456 personnes ⁽¹⁾. Ses dépenses s'élevaient à 193,03 millions d'euros dont 148,02 millions d'euros pour la seule branche maladie.

Elle participe à l'action sociale destinée aux Français de l'étranger dans la mesure où elle permet à tous nos compatriotes, quel que soit leur âge et leur état de santé, d'être adhérents. Les admissions se font sans questionnaire médical préalable, ce qui n'est pas le cas des assurances privées destinées aux expatriés. Cette mission de service public à un coût difficile à chiffrer mais certain car la CFE admet nécessairement des assurés qui ont été, ou auraient été, refusés par d'autres assurances et mutuelles.

De plus, la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale a institué un dispositif d'aide à l'accès à cette caisse pour les Français de l'étranger dont les ressources sont inférieures à la moitié du plafond de la sécurité sociale, dispositif dit de la « catégorie aidée ». L'article L. 762-6-5 du code de la sécurité sociale dispose ainsi que *« lorsqu'un Français, résident dans un État situé hors de l'Espace économique européen, ne dispose pas de la totalité des ressources nécessaires pour acquitter, à titre d'adhérent individuel, la cotisation [à la CFE], une partie de cette cotisation, [...], est prise en charge, à sa demande, par le budget de l'action sanitaire et sociale de la [CFE] »*.

En conséquence, l'article L. 766-9 du même code prévoit qu'un concours de l'État participe au financement de ce dispositif qui bénéficiait à 2 138 d'adhérents et ayants droit à la fin de l'année 2023. La catégorie aidée représentait un coût de 4,35 millions d'euros pour la CFE. Cette participation est fixée à 380 000 euros par chaque loi de finances, soit 8,7 % seulement du coût du dispositif. En exécution, ce concours est généralement plus élevé grâce aux redéploiements en cours de gestion. Il était de 547 000 euros en moyenne au cours des dix dernières années mais n'en demeure pas moins insuffisant au regard du coût pour la CFE.

Afin de compenser à la fois la mission de service public de cette caisse et le coût de la « catégorie aidée », **la commission a adopté les amendements identiques n° II-CF1531 du rapporteur spécial et n° II-CF762 de Mme Chikirou** accordant 25 millions d'euros de subvention à la CFE.

Un certain nombre d'associations jouent un rôle important dans l'action sociale destinée aux Français de l'étranger, notamment les OLES qui viennent en aide à nos compatriotes les plus démunis en répondant à des situations qui, par leur nature, ne peuvent trouver de solutions dans le cadre des aides sociales des

(1) CFE, rapport annuel d'activité 2023.

consulats. Dans certains pays, ces organismes peuvent aussi gérer des centres médico-sociaux et des établissements d'hébergement pour des personnes dépendantes.

Les OLES et le reste du tissu associatif des Français de l'étranger verront leurs subventions réduites d'environ 600 000 euros (– 17,6 %). Pour atténuer ce recul et renforcer ces relais de l'action sociale des postes consulaires, **la commission a adopté l'amendement n° II-CF1248 du rapporteur spécial** allouant 1,6 million d'euros supplémentaires.

La commission a également été sensible au sort de nos compatriotes au Proche-Orient en raison de la guerre à Gaza et au Liban. **Elle a adopté trois amendements** visant à :

- allouer 1 million d'euros à un fonds d'urgence pour les évacuations vers la France (**n° II-CF784 de M. Taché**) ;

- créer un fonds d'urgence d'aide aux déplacés au Liban sous la forme d'un nouveau programme doté de 50 millions d'euros (**n° II-CF783 de M. Taché**) ;

- lancer une aide d'urgence dans les Territoires palestiniens par le biais d'un programme dédié à hauteur de 220 millions d'euros (**n° II-CF769 de Mme Chikirou**).

C. LES AIDES À LA SCOLARITÉ PORTENT L'ESSENTIEL DE LA RÉDUCTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME

Il est proposé par le PLF d'allouer 113,5 millions d'euros en AE et CP aux aides à la scolarité en 2025, ce qui représente un montant inférieur de 7 millions d'euros à celui retenu en LFI pour 2024.

Plus exactement, 111,5 millions d'euros devraient être attribués au financement des « bourses » de l'AEFE et 2 millions d'euros au paiement des heures d'accompagnant des élèves en situation de handicap (AESH).

1. Un système de prise en charge de tout ou partie des frais d'inscription qui ne garantit plus l'égal accès des enfants français à leur réseau d'enseignement à l'étranger

La scolarité dans le réseau de l'AEFE n'est pas gratuite pour les enfants de nationalité française, y compris dans les établissements en gestion directe (EGD). Pendant l'année scolaire 2022-2023, les droits d'inscription s'élevaient en moyenne à 5 889 euros dans le monde. En dix ans, ils ont augmenté de 42,3 %.

En application de l'article L. 452-2 du code de l'éducation, l'AEFE est chargée « *d'accorder des bourses aux enfants de nationalité française scolarisés dans les écoles et les établissements d'enseignement français à l'étranger* ». Ces

« bourses » sont en réalité des exonérations partielles ou totales de droit de scolarité. Aucun transfert d'argent n'a lieu entre l'AEFE et les familles.

Cette prise en charge de tout ou partie des frais d'inscription est calculée en prenant en compte les ressources et les charges des familles. Un quotient familial est ainsi établi puis pondéré par un indice de parité de pouvoir d'achat (IPPA), fonction de la ville de résidence, fondé sur le coût relatif de la vie par rapport à la capitale française.

Entre les années scolaires 2022-2023 et 2024-2024, le nombre de boursiers est passé de 24 810 à 20 575. Cette sortie de 4 235 élèves représente une baisse de 17,1 % **qui inquiète le rapporteur spécial.**

Lors de la dernière édition du Printemps de l'évaluation, il observait déjà une baisse de 8 % de leurs effectifs en dix ans. **Le rapporteur spécial y voit les conséquences de la stagnation des crédits alloués aux bourses dans un contexte de hausse continue des droits de scolarité dans l'ensemble du réseau.**

Afin de mieux analyser l'évolution du nombre d'élèves français et de la proportion de boursiers parmi eux dans le réseau, **la commission a adopté l'amendement n° II-CF1244 du rapporteur spécial** assignant un nouvel objectif au programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* pour favoriser l'égal accès à l'enseignement français à l'étranger, assorti de deux indicateurs de performances sur le rapport entre le montant des bourses et le coût de la scolarité ainsi que sur l'évolution du nombre d'élèves français scolarisés par rapport au nombre d'enfants de nationalité française en âge d'être scolarisés qui résident dans le pays d'accueil.

Par ailleurs, à quotient familial inchangé, le niveau de prise en charge peut évoluer à la baisse lorsque l'IPPA est révisé à la baisse, ce qui a été le cas en 2024 pour plusieurs pays africains et asiatiques. Comme il l'avait exprimé dans son rapport d'information, **le rapporteur spécial considère que le calcul actuel de l'IPPA est inadapté pour les bourses de l'AEFE** dans la mesure où il ne fait que refléter un coût relatif de la vie à l'étranger. D'après lui, un indice basé sur l'inflation constatée serait plus pertinent car un tel indicateur témoignerait du revenu disponible des familles.

Enfin, dans le but de « *contenir les besoins exprimés au niveau mondial dans la stricte limite des crédits disponibles, la quotité théorique de bourse attribuée aux familles, bénéficiant d'une [exonération] partielle, est diminuée d'une contribution progressive de solidarité (CPS) qui ne concerne pas les familles [totalement exonérées]* », comme le rappelle l'AEFE. Cette contribution était passée de 2 % à 7 % pour l'année scolaire 2023-2024 avant de revenir à 2 % pour l'année scolaire en cours. Il ressort des échanges avec le MEAE et l'AEFE qu'il est probable que la CPS revienne à nouveau à 7 % à la rentrée 2025. **Pour le rapporteur spécial, une telle contribution est particulièrement regrettable**

dans la mesure où elle fait porter une partie du financement des bourses sur les boursiers eux-mêmes.

Pour l'ensemble de ces raisons, **le rapporteur spécial a présenté l'amendement n° II-CF1668, adopté par la commission**, visant à augmenter de 125 millions d'euros le budget destiné à ces exonérations pour les élèves de familles modestes. Cet abondement permettrait une réforme structurelle du système de bourse de façon à modifier le paramètre de calcul des prises en charge partielles, de manière à ce que le coût de la scolarité ne dépasse pas 25 % du revenu disponible des familles. Il serait également mis fin à la CPS.

2. Une participation au paiement des AESH qui reste en deçà des besoins pour une école inclusive

Les aides à la scolarité comprennent également le paiement, pour le compte des familles, des heures de travail des AESH. Ces professionnels exercent des fonctions d'aide à l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap, y compris en dehors du temps scolaire.

En application l'article L. 452-2 du code de l'éducation, il appartient à l'AEFE de « *veiller au respect de l'école inclusive envers les élèves à besoins éducatifs particuliers* ». Dans le réseau d'enseignement français à l'étranger, les AESH sont recrutés et rémunérés directement par les familles. Ces dernières peuvent demander la prise en charge de la rémunération de l'accompagnant par l'AEFE. Depuis la rentrée 2021, ce soutien n'est plus conditionné au fait que l'élève soit déjà boursier ⁽¹⁾.

En 2025, cette prise en charge devrait atteindre 2 millions d'euros contre 1,5 million d'euros en LFI pour 2024 et concerner moins de 500 élèves.

L'aide à la scolarité des enfants en situation de handicap consiste à rembourser aux parents la rémunération d'un AESH sur présentation de justificatifs. Faute d'un véritable système de tiers payant, selon le rapporteur spécial ce fonctionnement peut exclure les familles les plus modestes qui n'ont pas la possibilité d'avancer les frais. L'AEFE préconise d'ailleurs aux établissements de son réseau de ne reverser le montant de l'aide que progressivement et sur attestation de l'AESH que son salaire lui a bien été versé.

Soucieux de l'effort d'inclusion dans le réseau de l'AEFE, **le rapporteur spécial a fait adopter l'amendement n° II-CF2665** accordant 1 million d'euros supplémentaire au paiement des AESH.

La commission a également adopté l'amendement n° II-CF755 de M. Taché dotant le programme d'un nouvel indicateur de performances concernant le taux d'effectivité des heures d'AESH accordées aux familles.

(1) Circulaire interministérielle du 13 août 2021 (NOR : MENE2121008C) publiée au Bulletin officiel de l'éducation nationale n° 31.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 31 octobre 2024, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Action extérieure de l'État.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. La mission *Action extérieure de l'État* regroupe la moitié des crédits qui relèvent du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, autrement dit toutes ses dépenses en dehors de l'aide publique au développement. À partir de l'année prochaine, en revanche, elle rémunérera la totalité de ses emplois, y compris ceux de l'aide publique au développement. Ils seront désormais tous concentrés dans le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*. Je déplore cette réforme de la maquette du budget qui rend beaucoup moins lisible l'affectation des ressources humaines au sein du ministère et de son réseau à travers le monde. Les comparaisons que je vais faire par rapport à la loi de finances pour 2024 sont à périmètre constant, c'est-à-dire en tenant rétroactivement compte de cette nouvelle ventilation des crédits.

Après cette remarque liminaire, venons-en au projet de budget pour 2025. Les crédits de la mission *Action extérieure de l'État* sont présentés en baisse de 151 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 144 millions en crédits de paiement, soit une diminution d'environ 4 %. On ne peut que constater un véritable coup d'arrêt porté au « réarmement complet de notre diplomatie » qu'avait solennellement annoncé le Président de la République en conclusion des états généraux du quai d'Orsay en mars 2023. Le chef de l'État promettait alors une hausse de 20 % des crédits d'ici 2027 et un renforcement des effectifs à hauteur de 700 équivalents temps plein (ETP).

Il n'aura pas fallu un an après cette annonce pour que les hausses – à la fois modestes et dispersées – contenues dans la loi de finances pour 2024 fassent l'objet d'un sérieux coup de rabot au moment du décret d'annulation du 21 février 2024 : 174 millions rayés d'un trait. Il faut ensuite prendre en compte le surgel de 59 millions d'euros au titre de la réserve de précaution dont les crédits seront, avec une quasi-certitude, annulés en loi de finances de fin de gestion, comme l'a annoncé le ministre chargé du budget et des comptes publics devant notre commission.

En ce qui concerne les emplois, la loi de finances pour 2024 prévoyait un schéma de 165 ETP supplémentaires si on y inclut les emplois qui étaient alors sur le programme 209 de la mission *Aide publique au développement*. Pour 2025, il sera de +75 ETP seulement.

Voilà le constat général que l'on peut déjà dresser de ce budget à l'échelle de la mission. Maintenant, que faut-il en retenir programme par programme ?

Sur le programme 105, *Action de la France en Europe et dans le monde*, j'observe une contraction de la participation financière de notre pays aux organisations internationales dont il est membre. La liquidation de la Minusma, ou Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali, et la réévaluation à la baisse de la participation française à la Facilité européenne pour la paix permettent ensemble, c'est-à-dire à hauteur de 116 millions, au programme de supporter l'essentiel du « resoclage » à la baisse des dépenses.

En valeur relative, c'est le programme 185, *Diplomatie culturelle et d'influence*, qui subit la perte la plus importante, à hauteur de 6,3 %, mais qui représente pratiquement le tiers des crédits en moins par rapport à la dernière loi de finances. La coopération culturelle, universitaire et scientifique se verrait amputer de 26 millions et les opérateurs perdraient 16 millions de subventions dont 14 millions pour la seule Agence pour l'enseignement français à l'étranger, laquelle fera l'objet d'un certain nombre d'amendements : nous reviendrons donc sur ce sujet.

Enfin, sur le programme 151, *Français à l'étranger et affaires consulaires*, je ne peux que déplorer la réduction de 7 millions de l'enveloppe dédiée aux aides à la scolarité, soit une baisse de 6 %. Ce sont les familles françaises les plus modestes qui vont continuer à subir de plein fouet ces coupes budgétaires les empêchant de scolariser leurs enfants dans notre réseau d'enseignement à l'étranger. Les exonérations de frais d'inscription dans les établissements de ce réseau feront également l'objet de plusieurs amendements, et nous y reviendrons donc.

Ce sont également les plus vulnérables qui feront les frais de la réduction de 8,5 millions des dépenses d'intervention destinées à l'action sociale, au sens large, des postes consulaires. Cette réduction est particulièrement alarmante compte tenu de la situation sociale de nos compatriotes établis à l'étranger.

Je conclurai en vous faisant part de mon inquiétude pour l'avenir. Ces baisses de crédits semblent faire des annonces du Président de la République des promesses sans lendemain. Le Premier ministre a annoncé que l'effort de réduction des dépenses publiques se poursuivrait l'année prochaine et les suivantes. Dans quel état se trouvera notre diplomatie si on lui fait faire encore plus d'économies budgétaires alors que les états généraux avaient précisément dénoncé l'attrition des moyens depuis plusieurs décennies ? Il s'agit ici, et je le dis avec une certaine gravité, de la destruction et du démantèlement systématiques de notre diplomatie depuis plus de vingt ans, de la disparition du corps des diplomates de métier et du saccage de notre aide publique au développement, qui fait l'objet de la mission suivante. Ce budget n'est finalement que la poursuite ou la confirmation de ce travail de sape. Nous en avons vu les conséquences notamment au Sahel ces dernières années et les voyons aussi dans notre capacité à agir et notre capacité d'entraînement, alors que les bouleversements du monde sont à nos portes. J'espère que nos votes et le travail de cette commission permettront de tracer un nouveau chemin.

M. Michel Herbillon (DR). La France est dotée du cinquième réseau diplomatique mondial, avec 271 postes répartis dans 160 pays à travers le monde, à quoi s'ajoutent des milliers d'agences, de missions économiques et d'établissements culturels et d'enseignement qui permettent à notre pays et à notre langue de rayonner à travers le monde. Je veux tout d'abord, au nom groupe Droite républicaine, saluer et remercier l'ensemble des agents du Quai d'Orsay et des opérateurs, qui font un travail remarquable, avec parfois des risques de sécurité importants pesant sur eux et sur leur famille.

Plus globalement, ce projet de budget intervient dans un contexte très difficile pour nos finances publiques, malgré lequel il s'élève à 5,7 milliards, soit un chiffre légèrement supérieur à celui de la loi de finances initiales de 2023, même s'il est, en effet, en baisse par rapport à 2024. Est ainsi proposée la création de 75 ETP supplémentaires et je veux soutenir ce choix au moment où notre diplomatie ne peut s'affaiblir face aux nombreux conflits mondiaux auxquels la France doit faire face.

Le groupe Droite républicaine votera donc en faveur de ces crédits, qui permettent au ministère de conserver sa capacité d'action, bien que nous regrettions que les efforts engagés ces dernières années ne puissent pas être poursuivis. Surtout, au-delà des moyens, il est urgent

de redéfinir la politique diplomatique de la France. Loin des discours grandiloquents, il nous faut retrouver une méthode pour que la voix de la France soit à nouveau écoutée dans le concert des nations.

Article 42 et état B : Crédits du budget général

Amendements identiques II-CF627 de M. Kévin Pfeffer et II-CF1143 de M. Anthony Boulogne

M. Anthony Boulogne (RN). Mon amendement vise à réduire de 10 % les crédits alloués à l'institut du monde arabe, fondation de droit privé bénéficiant de subventions publiques et enregistrant un bilan financier positif, avec des recettes propres en hausse ces dernières années. Le total des subventions publiques pour l'Institut étant de 12,4 millions dans le budget pour 2025, la réduction des subventions proposée par l'amendement se traduirait par une économie d'environ 1,2 million.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Je note la volonté du groupe Rassemblement national de diminuer les contributions internationales. Vous proposez ici de diminuer celle qui est destinée à l'Institut du monde arabe, fondation privée reconnue d'utilité publique et fondée par des États, ce qui suppose certains engagements. Cette fondation lève également de nombreux financements privés et fait appel au mécénat, et qu'elle assure à notre pays une place particulière. Elle reçoit, à ce titre, une contribution du MEAE, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Avis défavorable.

La commission rejette les amendements.

Suivant l'avis du rapporteur spécial, elle rejette les amendements identiques II-CF626 de M. Kévin Pfeffer et II-CF1142 de M. Anthony Boulogne

Amendements II-CF1232 de M. Karim Ben Cheikh, II-CF754 de Mme Sophia Chikirou, II-CF1707 et II-CF1747 de M. Karim Ben Cheikh (discussion commune)

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Cet amendement vise à augmenter de 25 millions les contributions de la France aux organisations internationales auxquelles elle appartient. Il est nécessaire de renforcer nos contributions volontaires, particulièrement stratégiques dans un contexte de compétition d'influence entre les États et de recul de la part de la France dans le PIB mondial, sur laquelle sont souvent indexées les contributions obligatoires. La France n'est plus que huitième contributeur mondial dans le système onusien, alors qu'elle était encore cinquième en 2015. Les contributions volontaires ne s'élèvent qu'à 69 millions en 2025, soit à peine 8 % du total des participations financières que verse notre pays. Elles ont, en outre, fait les frais des annulations de février 2024 et du surgel en gestion.

Cet abondement pourrait notamment renforcer l'effort global de recrutement de nouveaux jeunes experts associés, dont on sait l'importance dans le système des Nations unies et que les autres pays partenaires ne se privent pas d'envoyer en nombre. Il s'agit là d'un dispositif déterminant pour l'influence française.

Je vous soumettrai par ailleurs d'autres amendements portant sur des contributions spécifiquement dédiées à certaines organisations.

Mme Sophia Chikirou (LFI-NFP). L'amendement II-CF754 vise à une augmentation de 10 millions d'euros du financement de la France à l'ONU. La France

insoumise est favorable à une diplomatie non-alignée sur la diplomatie nord-américaine et à une France indépendante qui œuvre au service de la paix et mette celle-ci parmi ses priorités.

Pour cela, il faut renforcer le rôle de l'ONU pour un monde équilibré. L'ONU est aussi, malgré toutes les imperfections que cette organisation peut avoir et que nous ne nions pas, la seule organisation vraiment universelle, qui reconnaît l'égalité entre les États et les peuples. C'est aussi la seule qui ait une vraie légitimité pour faire valoir le droit international et assurer la sécurité collective. Elle est certes sapée de l'intérieur par des manques de moyens financiers qui la rendent de plus en plus dépendante de sociétés privées avec lesquels elle noue des partenariats et, sous les coups de puissances extérieures, elle se trouve attaquée et parfois affaibli.

Nous considérons aussi qu'il ne faut pas favoriser ou encourager la diplomatie parallèle, une sorte de diplomatie de clubs oligarchiques à laquelle la France participe beaucoup – on pense notamment au G7, au G20, à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou à la Banque mondiale. Il faut vraiment miser sur l'ONU.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Tout en privilégiant mon amendement II-CF1232, avis favorable à l'amendement II-CF754 de Mme Chikirou. Mes amendements II-CF1707 et II-CF1747 sont des amendements de repli, visant à augmenter la contribution de la France aux actions de prévention et de maintien de la paix menées par le secrétariat des Nations unies. C'est une sorte de sous-catégorie des contributions volontaires.

La commission adopte l'amendement II-CF1232.

Les amendements II-CF754, II-CF1707 et II-CF1747 sont retirés.

Amendement II-CF766 de Mme Sophia Chikirou

Mme Sophia Chikirou (LFI-NFP). L'amendement vise à augmenter la contribution à l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (Unrwa), qui apporte aux réfugiés palestiniens des services d'éducation, de santé de secours, ainsi que des services sociaux. Malheureusement, la destruction de l'Unrwa semble être aujourd'hui un but de guerre pour Israël, selon le chef de cette agence, Philippe Lazzarini, qui s'est exprimé en ce sens le 9 octobre devant le Conseil de sécurité des Nations unies. J'en veux pour preuve que, depuis le début des attaques d'Israël contre Gaza, plus de 200 agents humanitaires de l'agence ont été tués sous les bombes israéliennes. L'une des dernières victimes a été tuée début septembre par une frappe israélienne sur l'école de Nuseirat et ses environs. Les Nations unies ont fait alors état de la mort de six des collaborateurs de l'Unrwa. Selon la directrice générale de l'Office des Nations unies à Genève, Tatiana Valovaya, il s'agit du plus grand nombre de travailleurs humanitaires tués dans l'histoire de l'ONU en si peu de temps.

Israël a officialisé récemment l'objectif de la destruction de l'Unrwa, puisque la Knesset a voté cette semaine deux projets de loi pour mettre fin aux activités de l'agence sur le territoire souverain d'Israël. Le chef des Nations unies, António Guterres, a mis en garde quant aux conséquences catastrophiques d'une telle mesure. Pour notre part, nous considérons que l'Unrwa doit être soutenue dans des moments si difficiles.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Je suis évidemment très favorable à une augmentation des contributions à l'Unrwa pour l'ensemble des raisons exposées et compte tenu également des besoins de financement de cet organisme, perpétuellement en manque de

financement face à l'importance de ce qu'il doit gérer. Il s'agit en effet de l'organisme central qui permet de maintenir en vie les Palestiniens et les réfugiés palestiniens au-delà du territoire palestinien, au Liban et dans d'autres pays.

Cependant, je vous appelle à retirer cet amendement au bénéfice de celui que j'ai déposé sur le programme 209, où est inscrite la contribution à l'Unrwa, qui, bien que toujours dans le périmètre du ministère de l'Europe des affaires étrangères, ne relève pas du programme 105.

L'amendement est retiré.

Amendement II-CF712 de M. Karim Ben Cheikh

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Cet amendement visant à augmenter de 5 millions la contribution de la France au fonds pour l'environnement du Programme des Nations unies pour l'environnement. Il s'agissait d'un amendement de repli par rapport à l'amendement de 25 millions que nous avons voté tout à l'heure. Je propose donc de le retirer.

L'amendement est retiré.

Amendement II-CF1159 de M. Aurélien Taché

Mme Sophia Chikirou (LFI-NFP). Cet amendement vise à faire respecter une promesse d'Emmanuel Macron en rétablissant la trajectoire initiale de 150 ETP prévue pour l'année 2025. Comme vous le savez en effet, ce PLF pour 2025 ne comporte plus que 75 ETP inscrits, ce qui est d'autant plus insuffisant que la trajectoire initiale était elle-même en deçà des besoins. Je rappelle en effet qu'entre 2007 et 2021, le ministère des affaires étrangères a déjà perdu 2 850 emplois, soit plus de 17 % des effectifs rémunérés, si bien que même en suivant la trajectoire des 700 ETP supplémentaires entre 2023 et 2027, que nous n'avons d'ailleurs pas atteinte, les effectifs ne reviendraient même pas au niveau de 2012. Les services consulaires, à eux seuls, ont rendu 107 ETP depuis 2017, selon la Cour des comptes.

Cette coupe dans les effectifs a des conséquences désastreuses sur les services consulaires et le traitement des agents, en particulier ceux des catégories B et C. Tous les syndicats que nous avons auditionnés pour préparer ce budget nous ont dit que la souffrance au travail est l'un des gros problèmes que rencontrent les agents du ministère des affaires étrangères. On compte ainsi de 3 000 à 4 000 jours de congé non pris dans l'administration centrale, et 70 000 à 80 000 heures écartées par an, ce qui correspondrait à 200 ETP environ.

L'expression selon laquelle le ministère est « à l'os » est aujourd'hui une réalité pour le ministère des affaires étrangères. Nous vous demandons une petite goutte d'eau, un petit signal en rétablissant une trajectoire à 150 ETP.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Ces amendements sont en effet très importants, car ce ministère a perdu en trente ans 50 % de ses ETP et 50 % de son budget. Il s'agit aujourd'hui du seul ministère qui ait moins d'ETP aujourd'hui qu'au milieu des années 1980.

En outre, comme je le disais dans mon intervention liminaire, l'ensemble des dépenses de personnel (titre 2) ont été inscrites au sein du programme 105, ce qui ne permet plus aux députés de transférer des dépenses de titre 2 d'un programme à un autre. Compte tenu de l'importance du sujet pour ce ministère, la seule façon de permettre une augmentation du

nombre d'ETP est de passer par des augmentations de crédits, même sans garantie en termes d'ETP. Avis favorable.

M. Michel Herbillon (DR). À mon tour je regrette que le ministère des affaires étrangères serve depuis de nombreuses années de variable d'ajustement. L'expression « le ministère est à l'os », employée par Mme Chikirou, est à l'origine de Jean-Yves Le Drian. Je déplore donc que l'objectif de création de 150 ETP ait été réduit de moitié et soutiens cet amendement légitime.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF786 de M. Aurélien Taché

M. Aurélien Taché (LFI-NFP). Cela a été dit, le ministère des affaires étrangères souffre d'un manque manifeste de personnels : il est d'ailleurs le seul ministère régalien à ne pas faire l'objet d'une loi de programmation. Il a également subi des réformes d'ampleur qui ont nui à la maîtrise et au savoir-faire de nos diplomates. Certaines personnes occupent des postes très importants, sans nécessairement connaître grand-chose à la diplomatie.

Le présent amendement vise à créer 100 ETP de catégories B et C dans les services consulaires, les agents qui y travaillent étant eux aussi en grande souffrance. En Espagne, par exemple, il y a dix mois d'attente pour le traitement une demande d'acte d'état civil. Cette situation a de terribles répercussions pour nos concitoyens vivant à l'étranger, ainsi que pour les agents eux-mêmes qui, ma collègue Chikirou l'a rappelé, travaillent tous les week-ends, ne peuvent plus prendre de congés, voire utilisent leur temps de repos pour réduire le nombre de dossiers en attente. Créer des postes apparaît donc tout à fait nécessaire.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Cet amendement est aussi important que le précédent. Le rapport Hermelin l'indique dès son introduction : les moyens alloués au réseau consulaire sont insuffisants. À Dakar, la transcription d'un acte de naissance ne prend pas quelques mois, mais plusieurs années. À effectifs constants, il faudrait en effet cinq ans à l'équipe en place pour ne serait-ce qu'écluser le stock de dossiers en retard, sans en accepter de nouveaux. Voilà dans quelle situation se trouve le réseau consulaire et il me semble effectivement important de le renforcer.

M. le président Éric Coquerel. Un autre exemple de l'affaiblissement du réseau consulaire français est la disparition, il y a plusieurs années, du consulat de Garoua, ville située dans la partie sahélienne du Cameroun. De l'avis général et plus spécifiquement de l'ambassadeur de France actuellement en poste, il s'agit d'un recul absolument terrible de la place de la France dans ce pays. Et même si ma connaissance du problème s'arrête là, je ne peux que présumer que la situation est la même partout en Afrique francophone. Je suis donc en parfait accord avec la position du rapporteur spécial.

Mme Sophia Chikirou (LFI-NFP). Je tiens à insister sur le fait que nous proposons ici de créer des postes de catégories B et C – soit ceux les plus fréquents dans le réseau consulaire. S'il existe un problème général de recrutement au ministère des affaires étrangères, les postes de catégories A ou A+ ont tout de même été moins concernés.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF787 de M. Aurélien Taché

M. Aurélien Taché (LFI-NFP). Par cet amendement, je relaie les remontées préoccupantes qui me sont parvenues de Français de l'étranger et de leurs élus au sujet de leur sécurité. Je sais qu'un système d'îlots géographiques de sécurité a été créé dans les différents pays, mais j'estime qu'il convient malgré tout de créer des postes consulaires d'attachés à la sécurité. Une telle décision n'a peut-être pas vocation à être prise ce matin, mais je tenais à aborder cette question, d'autant plus que notre politique étrangère ne favorise pas toujours la sécurité de nos compatriotes à l'étranger.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Il s'agit effectivement plutôt d'un amendement d'appel, dont je demande le retrait. Je rappelle que le numéro deux d'ambassade est aussi officier de sécurité, si bien que je ne vois pas quelle serait la répartition des compétences avec un potentiel attaché à la sécurité.

Il n'en demeure pas moins que la sécurité est une question essentielle : nous l'avons vu ces deux dernières années avec l'évacuation de nos compatriotes au Niger, à Gaza et au Soudan. Il conviendrait donc, j'en conviens, de déployer davantage de moyens dans ce domaine.

L'amendement est retiré.

Amendement II-CF2473 de M. Karim Ben Cheikh

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Le présent amendement vise à renforcer les moyens affectés à la direction du numérique du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, les représentants de l'administration et des syndicats que j'ai rencontrés ayant insisté sur le fait qu'elle était sous-dotée et peu attractive. Cette direction développe l'ensemble des applications utilisées par le ministère, le service « France Consulaire », ainsi que les outils de communication interne, dont l'importance est évidente. Cependant, en raison des salaires proposés, qui demeurent éloignés des standards du marché, elle peine à recruter et conserver des personnels qualifiés. Il convient donc selon moi d'accroître son budget pour pourvoir les postes vacants.

La commission adopte l'amendement.

Amendements identiques II-CF2885 de M. Éric Coquerel et II-CF1238 de M. Karim Ben Cheikh

M. le président Éric Coquerel. Cet amendement vise à augmenter les moyens consacrés à la rénovation thermique des bâtiments de l'État à l'étranger. Un retard très important a en effet été accumulé dans ce domaine, ce qui est d'autant plus problématique que nombre de nos bâtiments se situent dans des zones très affectées par la hausse des températures en raison du changement climatique.

Les 15 millions d'euros de crédits supplémentaires que je propose d'allouer correspondent à une estimation faite en 2023 par la direction des immeubles et de la logistique du ministère des affaires étrangères.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Accroître les moyens consacrés à la rénovation thermique de nos bâtiments à l'étranger me semble d'autant plus important qu'ils participent de la représentation de la France. De plus, dès lors que nous tenons un discours fort sur la question du changement climatique, il nous faut montrer l'exemple, ce qui passe aussi par l'adaptation de notre parc immobilier à l'étranger.

La commission adopte les amendements.

Amendement II-CF777 de Mme Sophia Chikirou

Mme Sophia Chikirou (LFI-NFP). Par cet amendement j'appelle l'attention de la commission sur les risques sécuritaires encourus par nos agents à l'étranger, ainsi que par leurs familles.

Alors que nous avons perdu plusieurs de nos concitoyens en Palestine et que deux sont déjà morts au Liban, je déplore que la France continue de refuser de procéder à des évacuations au motif que l'aéroport de Beyrouth demeure ouvert. Nous comptons près de 24 000 ressortissants sur place et seuls trois vols ont lieu chaque jour, opérés par la compagnie nationale libanaise à des prix très élevés. Nos compatriotes sont non seulement en danger, mais en proie à un sentiment d'abandon.

L'Allemagne, par exemple, a demandé à ses ressortissants – qui sont vingt fois moins nombreux que ceux de la France – de quitter le pays il y a déjà plusieurs semaines, un avion militaire d'évacuation ayant été affrété à cet effet. En ce qui nous concerne, nous nous contentons de préserver quelques centaines de places d'avion.

Les syndicats du ministère des affaires étrangères ont adressé un courrier au ministre le 4 octobre, afin de lui demander de respecter le droit à la protection fonctionnelle. Le ministre Kasbarian assurait hier encore qu'il ferait tout pour qu'elle s'applique ; elle est plus que nécessaire.

J'ajoute qu'une situation similaire se déroule actuellement à Kigali, où la propagation du virus de Marburg inquiète les agents en place. Aucun plan de sécurité sanitaire n'a été déployé pour nos ressortissants, alors que, dans le même temps, les États-Unis, la Suède ou encore le Royaume-Uni ont pris des dispositions pour limiter les risques pour leurs personnels. Une fois de plus, les syndicats du MAEE ont écrit au ministre, mais n'ont pas obtenu de réponses de sa part, ni de l'administration.

Je le répète, le sentiment d'abandon de nos agents et de leurs familles à l'étranger est très important et je tenais à faire part de leur inquiétude.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Je vous remercie, madame Chikirou, d'être intervenue sur ce sujet. La question de la sécurité de nos compatriotes au Liban est prégnante et il est vrai qu'aucune évacuation n'a jusqu'à présent été organisée. Vous l'avez dit, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères se contente de réserver des places sur des vols commerciaux ou militaires.

Après l'Ukraine, le Soudan, le Niger, Israël et la Palestine, il s'agit d'une autre illustration de l'attrition des moyens du MAEE, qui dispose pourtant du savoir-faire nécessaire. Lors de précédentes crises, il a été en mesure d'évacuer des dizaines de milliers de personnes, depuis le Liban ou encore Abidjan.

Cet amendement visant à allouer 5 millions d'euros supplémentaires me semble donc justifié. Pour avoir été consul général au Liban, je peux vous assurer que la situation de nos compatriotes dans le pays est véritablement dramatique.

La commission adopte l'amendement.

Amendements II-CF1141 de M. Anthony Boulogne et II-CF1318 de M. Karim Ben Cheikh (discussion commune)

M. Anthony Boulogne (RN). L'amendement II-CF1141 vise à réduire les crédits alloués au ministère des affaires étrangères pour la distribution de bourses. Alors que 7 000 ont été distribuées en 2017, leur nombre est passé à 11 000 en 2023, et présent projet de loi de finances prévoit un budget de 65,2 millions d'euros à cet effet en 2025, ce qui représente une hausse de 600 000 euros.

J'en conviens, l'attractivité universitaire de la France constitue un élément clé de notre politique étrangère, mais le contexte budgétaire implique une importante réduction des dépenses, qui doit concerner tous nos champs d'action. Je précise à cet égard que la réduction que nous proposons serait limitée à 10 % de l'enveloppe.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. La stratégie interministérielle « Bienvenue en France » prévoit de doubler le nombre de bourses distribuées d'ici à 2027, ce qui porterait le total à 15 000 bourses de mobilité. Bien que nous soyons complètement sortis de cette trajectoire, le ministère continue d'en faire un élément central de notre politique d'attractivité universitaire. Cet amendement, qui va à rebours du précédent, vise donc à nous donner les moyens de réaliser cette feuille de route, d'autant que le Président de la République s'est engagé hier, depuis le Maroc, à allouer 1 000 bourses doctorales supplémentaires à des étudiants étrangers. C'est dire si accroître les crédits affectés à la mobilité internationale des étudiants est important.

*Successivement, la commission **rejette** l'amendement II-CF1141 et **adopte** l'amendement II-CF1318.*

Amendements identiques II-CF629 de M. Jérôme Buisson et II-CF1146 de M. Anthony Boulogne, amendement II-CF1239 de M. Karim Ben Cheikh (discussion commune)

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. L'amendement II-CF1239 vise à accroître de 17 millions d'euros la dotation des instituts français. En effet, les effets conjugués de la crise sanitaire, de l'inflation et de l'insuffisance des crédits ont une incidence très importante sur les activités de ces établissements à autonomie financière (EAF), réduisant leur capacité à organiser une programmation culturelle dynamique. Je souhaite donc leur donner des marges de manœuvre supplémentaires, sachant que leur dépendance vis-à-vis des financements locaux me semble malsaine.

*Successivement, la commission **rejette** les amendements identiques et **adopte** l'amendement II-CF1239.*

*Suivant l'avis du rapporteur spécial, elle **adopte** l'amendement II-CF779 de Mme Sophia Chikirou*

Amendements II-CF1144 de M. Anthony Boulogne et II-CF785 de M. Aurélien Taché (discussion commune)

M. Anthony Boulogne (RN). L'amendement II-CF1144 tend à réduire les crédits affectés au volet culture des alliances françaises. Dédiées à la promotion de la francophonie à l'international, ces organisations ne font en effet pas l'objet d'un contrôle suffisant, ce qui ouvre la voie à des dérives dans l'usage de l'argent public. De nombreux événements culturels organisés n'ont aucun lien avec la francophonie et privilégient davantage le plurilinguisme.

Les fonds publics ne sauraient pourtant financer la promotion d'autres langues que la nôtre. Ainsi, en l'absence d'un contrôle strict de la représentation nationale sur l'utilisation de l'argent des contribuables par les alliances françaises, nous demandons la réduction de 2,5 millions d'euros des crédits qui leur sont alloués.

M. Aurélien Taché (LFI-NFP). Le plurilinguisme n'est en rien antagonique avec la francophonie, monsieur Boulogne : c'est même ce qui la fait fonctionner. Défendre une vision trop exclusive du français finirait par faire disparaître notre langue dans le monde ; nous aurons l'occasion d'en reparler.

Par l'amendement II-CF785, le groupe LFI-NFP propose pour sa part de consacrer des fonds au rétablissement des cours de français au sein des alliances françaises pour les personnes engagées dans une procédure de regroupement familial – une pratique qui avait cours par le passé. En effet, commencer à apprendre le français avant de rejoindre notre pays est un facteur d'intégration extrêmement puissant.

À cet égard, je regrette que les crédits alloués à l'intégration aient été littéralement supprimés hier, lors de l'examen pour avis des crédits de la mission *Immigration, asile et intégration* par la commission des affaires étrangères, à laquelle j'appartiens. Dans la mesure où je n'ai aucune confiance en le ministère de l'intérieur pour financer des cours de français au bénéfice des étrangers arrivant en France, j'estime véritablement nécessaire de rétablir ceux dispensés dans les alliances françaises. La somme de 900 000 euros que je propose est modeste : elle permettrait de réamorcer les choses et de lancer une expérimentation.

M. le président Éric Coquerel. Pour ma part je m'étonne de ces derniers amendements déposés par le Rassemblement national, qui me semblent totalement déclinistes vis-à-vis de la place de la France dans le monde. Tous les députés ayant fait des déplacements dans le cadre des groupes d'amitié savent combien les alliances françaises sont importantes pour la diffusion de notre culture, sa vocation étant d'ailleurs universelle. Ce serait pour moi une erreur que de demander à ces organismes de diffuser une vision trop francocentrée. Je crois que cela reviendrait à tourner le dos à la place que notre pays doit occuper dans le monde.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. N'oublions pas que les alliances françaises ne sont que très faiblement soutenues par l'État au regard des financements locaux qu'elles parviennent à obtenir. Elles ne sont pas uniquement un maillon très important de notre activité culturelle : leur mission principale reste de donner des cours de français – activité qui leur permet d'ailleurs de lever des fonds.

Je m'étonne donc à mon tour des amendements du groupe RN et donnerai un avis favorable à celui déposé par La France insoumise. Nous avons d'ailleurs récemment fait l'expérience de la réussite du dispositif proposé. Des cours de français ont été dispensés au sein des alliances françaises, mais aussi des instituts français, à certains réfugiés syriens qui avaient une bonne perspective de pouvoir arriver en France.

M. Jocelyn Dessigny (RN). Notre volonté n'est absolument pas de restreindre le rayonnement de la France à l'international, qui s'opère notamment par l'intermédiaire de ce type d'établissement. Nous cherchons simplement à tenir compte de notre dette de 3 000 milliards d'euros, laquelle nécessite de se serrer la ceinture dans tous les domaines. La baisse des crédits que nous proposons ici ne représenterait d'ailleurs que 10 % du budget des alliances françaises et ne remettrait pas en cause leur action. J'insiste : c'est au nom de la rigueur budgétaire, du sérieux et de la responsabilité que nous défendons ces amendements.

M. David Guiraud (LFI-NFP). Emmanuel Macron n'aurait pas fait mieux que ces éléments de langage ! Au motif du creusement de la dette, notamment dû, je le rappelle, aux exonérations de cotisations sociales, vous nous proposez de sacrifier une partie essentielle de nos services publics et de notre capacité à rayonner à travers le monde, de nous tenir au courant de ce qui s'y passe et d'y agir. Si de tels amendements étaient adoptés, chers collègues du RN, ce serait une très mauvaise nouvelle pour la France et sa souveraineté.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Au risque de vous contredire, monsieur Dessigny, votre amendement reviendrait pour ainsi dire à fermer les alliances françaises. En effet, si leurs ressources propres peuvent atteindre 80 % de leur budget, c'est parce que, par sa dotation, l'État assure leur fonctionnement minimal. Si vous réduisez ces crédits, les établissements ne seront plus en mesure de trouver leurs autres ressources ; c'est la réalité budgétaire.

*Successivement, la commission **rejette** l'amendement II-CF1144 et **adopte** l'amendement II-CF785.*

*Suivant l'avis du rapporteur spécial, elle **rejette** les amendements identiques II-CF628 de Mme Laurence Robert-Dehault et II-CF1145 de M. Anthony Boulogne*

Amendement II-CF299 de M. Matthias Renault, amendements identiques II-CF2972 de M. Karim Ben Cheikh et II-CF770 de Mme Sophia Chikirou, amendement II-CF1241 de M. Karim Ben Cheikh (discussion commune)

M. Jocelyn Dessigny (RN). L'amendement II-CF299 est similaire à celui que nous avons précédemment défendu.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. L'amendement II-CF2972 vise à abonder de 14 millions d'euros les crédits de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), afin de les maintenir à leur niveau de l'an dernier, sachant que nous les estimions déjà insuffisants. Rappelons que cette agence assure non seulement le fonctionnement de nos établissements en gestion directe à l'étranger, mais aussi l'animation de l'ensemble du réseau. Outre qu'elle réduit évidemment notre ambition en matière d'éducation, la diminution de la dotation de l'AEFE a une incidence négative sur les familles, car les établissements n'ont d'autre solution que d'augmenter les frais de scolarité. À l'étranger, ces derniers s'élèvent à 6 000 euros par an en moyenne et ont progressé de 42 % en dix ans.

Mme Sophia Chikirou (LFI-NFP). Il est tout de même absolument scandaleux que le Gouvernement cherche, une fois de plus, à saccager tout ce que notre pays a construit s'agissant du service public de l'enseignement ! En l'espèce, l'AEFE se retrouve à consacrer les trois quarts du temps de ses agents à l'organisation de sa propre concurrence avec le privé. Les représentants syndicaux de l'agence que nous avons auditionnés ont en effet assuré ne plus être en mesure d'accomplir leurs missions, sachant que la privatisation s'effectue bien entendu au rabais.

Il y a donc bien une obsession du saccage de l'enseignement public, au prix d'une discrimination des Français établis hors de France, ces derniers ne bénéficiant plus de la continuité de ce service public. Le maintien des crédits de l'AEFE doit permettre de commencer à corriger cette anomalie, étant entendu que le réseau, auquel nous apportons tout notre soutien, devra être renforcé à l'avenir.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. L'amendement II-CF1241 porte plus particulièrement sur la rénovation thermique des bâtiments des établissements français à l'étranger dont l'État est propriétaire, c'est-à-dire les établissements en gestion directe. La dotation immobilière de l'AEFE est en effet nulle pour l'année à venir, ce qui signifie que toute rénovation devra reposer sur les frais de scolarité, nécessairement en augmentation. Ne pouvant emprunter, les établissements n'ont d'autre solution que de thésauriser ces recettes pendant plusieurs années de suite pour ensuite les investir dans des travaux. En d'autres termes, ce sont les parents d'élèves qui payent pour la rénovation des bâtiments de l'État à l'étranger, augmentant donc sa valeur. Afin de remédier à cette situation pour le moins étonnante et compte tenu de l'importance de la rénovation thermique des bâtiments, je propose de donner un coup de pouce à l'AEFE sur le plan immobilier.

*Successivement, la commission **rejette** l'amendement II-CF299 et **adopte** les amendements identiques, de même que l'amendement II-CF1241.*

Amendement II-CF760 de M. Aurélien Taché

M. Aurélien Taché (LFI-NFP). Outre la privatisation du réseau et l'augmentation des frais de scolarité dont nous venons de parler, un troisième problème est celui de la précarisation des enseignants travaillant dans nos établissements à l'étranger. Nous assistons en effet à la multiplication des contrats de droit local, qui sont très défavorables, y compris fiscalement, à ces professeurs acceptant d'aller exercer leur métier dans un autre pays.

Je pense notamment aux enseignants du lycée français de Bamako, qui se battent, malgré la situation terrible au Sahel, pour que l'établissement ne ferme pas et pour que les liens que la France a construits, parfois difficilement, au fil des décennies avec le Mali ne soient pas rompus. Il faut les aider et je pense que la résidentialisation des professeurs titulaires relevant de l'AEFE y contribuerait grandement.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Le statut de résident ayant été mis en extinction en 2022, je vous demanderai de bien vouloir retirer cet amendement. Il conviendra toutefois de régler le problème que vous soulevez et de formuler des propositions car, les syndicats en témoignent, la situation des enseignants à l'étranger n'est effectivement pas satisfaisante, certains personnels détachés relevant des emplois de formation des enseignants du réseau (dit D2) et d'autres des emplois d'enseignement, d'éducation et d'administration (dit D3).

*L'amendement est **retiré**.*

Amendement II-CF759 de Mme Sophia Chikirou

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. L'augmentation de la part des établissements en gestion directe au sein du réseau de l'AEFE, objet de cet amendement d'appel, nécessiterait plusieurs milliards d'euros. Je demande donc son retrait.

*L'amendement est **retiré**.*

Amendement II-CF780 de M. Aurélien Taché

M. Aurélien Taché (LFI-NFP). Par cet amendement je tiens à alerter sur la situation de la Fédération internationale des professeurs de français, qui est menacée de disparition. Le but de cette organisation est d'accompagner toutes les personnes qui, dans le monde, veulent enseigner le français, qu'il s'agisse des professeurs expatriés depuis la France, mais aussi, et

surtout, de tous ceux qui, localement, se battent pour l'amour de notre langue. Je raconte souvent l'anecdote de ce professeur péruvien qui, chaque jour, accomplit deux heures de marche le matin et deux heures de marche le soir pour donner des cours de français.

Pour éviter que cette fédération, qui n'a pas d'équivalent, ne mette la clé sous la porte, je propose de lui allouer 250 000 euros à titre exceptionnel, afin de couvrir ses frais de fonctionnement en 2025. Cela lui permettrait de perdurer et de poursuivre son travail au service du rayonnement du français.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Je suis d'accord avec vous et je soutiens cet amendement, modeste compte tenu de l'importance du travail de la FIPF, dont j'avais rencontré des représentants lors du sommet de la francophonie.

La commission adopte l'amendement.

Suivant l'avis du rapporteur spécial, l'amendement II-CF782 de M. Aurélien Taché est retiré.

Amendements II-CF1668, II-CF1884 et II-CF1758 de M. Karim Ben Cheikh et II-CF756 de Mme Sophia Chikirou (discussion commune)

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. La réforme du système d'exonération des frais de scolarité est très attendue par les Français de l'étranger. L'adoption de l'amendement donnerait les moyens nécessaires au déploiement de la réforme. Actuellement, la scolarité à l'étranger est payante : nous ne demandons pas la gratuité, nous souhaiterions que les plus vulnérables soient pris en charge. Les bourses exonèrent partiellement ou totalement des frais de scolarité, mais le système atteint ses limites ; ainsi, une exonération de 50 % laisse un reste à charge supérieur au tiers du revenu annuel. Plusieurs centaines voire milliers d'enfants français sont sortis du réseau scolaire et l'on compte 4 000 boursiers en moins qu'il y a deux ans. Nous souhaitons refonder le système. Dans cette perspective, l'amendement vise à garantir des exonérations totales pour les enfants de ménages très pauvres et un reste à charge plafonné à 25 % du revenu annuel du foyer pour les autres.

L'amendement II-CF1884, de repli, a pour objet d'abonder les crédits alloués aux bourses scolaires pour répondre aux besoins immédiats.

M. Aurélien Taché (LFI-NFP). Il faut rapidement augmenter l'enveloppe des bourses scolaires car les élèves français à l'étranger n'ont plus les moyens d'accéder à l'enseignement français. Les familles se tournent vers les systèmes américain, britannique ou autre. Défendons la francophonie et abandonnons ces crédits !

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Si la commission adopte le premier amendement, je retirerai les deux suivants qui sont des amendements de repli.

La commission adopte l'amendement II-CF1668.

Les amendements II-CF1884, II-CF1758 et II-CF756 sont retirés.

L'amendement II-CF1997 de M. Karim Ben Cheikh est retiré.

Amendements identiques II-CF1531 de M. Karim Ben Cheikh et II-CF762 de Mme Sophia Chikirou, amendements II-CF1593 et II-CF1686 de M. Karim Ben Cheikh, amendement II-CF753 de Mme Sophia Chikirou (discussion commune)

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Le premier amendement vise à revaloriser de 25 millions les crédits de la caisse des Français de l'étranger (CFE). Cette caisse de la sécurité sociale, qui couvre les Français établis hors de France, se trouve en très grande difficulté car l'État lui demande, sans l'aider, de remplir une mission de service public dans un marché concurrentiel dans lequel évoluent des assureurs privés. La CFE couvre fort heureusement les « mauvais risques », à savoir les personnes âgées ou vulnérables et celles souffrant d'une affection de longue durée (ALD). Les cotisations sont beaucoup moins élevées que celles qu'elles seraient dans le privé, mais le coût de cette mission de service public atteint environ 25 millions par an. Il faut compenser cette dépense pour assurer l'existence de la Caisse dans le marché.

Mes autres amendements, de repli, concernent des parties spécifiques de la mission de service public de la CFE.

*La commission **adopte** les amendements II-CF1531 et II-CF762.*

*En conséquence, les amendements II-CF1593, II-CF1686 et II-CF753 **tombent**.*

Amendement II-CF1755 de M. Karim Ben Cheikh, amendements II-CF831 et II-CF757 de Mme Sophia Chikirou (discussion commune)

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Les postes consulaires fournissent une aide sociale aux Français établis hors de France. Y sont éligibles les personnes âgées de plus de 65 ans percevant un faible revenu et celles en situation de handicap ainsi que les enfants vulnérables, dans les limites des moyens budgétaires alloués au ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Mes travaux du Printemps de l'évaluation ont porté sur ce thème cette année.

L'amendement vise à consacrer 5 millions supplémentaires à l'aide sociale afin de compenser les variations du taux de change et l'augmentation générale des prix observée dans de nombreux pays et de permettre aux postes diplomatiques de répondre aux besoins sociaux de nos compatriotes les plus vulnérables. Cette enveloppe servira également au déploiement d'un mécanisme de soutien aux personnes de moins de 65 ans, aujourd'hui inexistant. Enfin, elle sera utilisée pour diminuer le seuil d'incapacité de 80 % à 50 % afin d'étendre le nombre de personnes éligibles aux aides dispensées par les conseils consulaires pour la protection et l'action sociale (CCPAS) en matière de handicap : l'idée est d'aligner ce régime sur celui applicable en France.

M. Aurélien Taché (LFI-NFP). Nous souhaitons renforcer le pouvoir d'achat des Français établis à l'étranger, lesquels sont durement frappés par l'inflation, parfois davantage qu'ici. Certains de nos compatriotes vivent dans des pays qui connaissent des pénuries alimentaires, où le coût de la vie, notamment celui de l'AEFE, est très élevé et où les prestations sociales françaises sont moins performantes qu'en France. Nous proposons d'allouer 2 millions à un nouveau plan de protection destiné à compenser l'envolée des prix pour les Français de l'étranger.

*La commission **adopte** l'amendement II-CF1755.*

*En conséquence, les amendements II-CF831 et II-CF757 **tombent**.*

Amendements II-CF764 de Mme Sophia Chikirou et II-CF2474 de M. Karim Ben Cheikh (discussion commune)

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Je m'en remets à la sagesse de la commission sur l'amendement II-CF764 car j'ai également déposé un amendement relatif au lancement d'une expérimentation visant à inclure la perte d'autonomie dans les critères de versement de l'aide sociale.

*La commission **adopte** l'amendement II-CF764.*

*En conséquence, l'amendement II-CF2474 **tombe**.*

*Suivant l'avis du rapporteur spécial, la commission **adopte** l'amendement II-CF832 de M. Aurélien Taché.*

Amendements II-CF2665 et II-CF1898 de M. Karim Ben Cheikh

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Le premier amendement entend augmenter de 2 millions à 3 millions les crédits destinés au remboursement du coût des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) pour les familles. Lors de la dernière année scolaire, de nombreux AESH n'ont pas été payés : voilà où nous en sommes ! Une grande partie d'entre eux n'ont été payés qu'en septembre et en octobre de l'année suivante et ont quitté les enfants qu'ils accompagnaient.

*La commission **adopte** l'amendement II-CF2665.*

*En conséquence, l'amendement II-CF1898 **tombe**.*

Amendement II-CF1248 de M. Karim Ben Cheikh

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Le dispositif de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger (Stafe) et aux organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES) se concentre en partie sur l'action sociale. L'amendement vise à augmenter les crédits du Stafe de 1,6 million afin de retrouver l'enveloppe allouée dans le passé à ce dispositif, créé suite à la suppression de la réserve parlementaire.

Des associations françaises à l'étranger aident nos compatriotes : à Madagascar, une association sert des repas à des enfants français pendant l'été pour ne pas qu'ils soient dénutris à la rentrée scolaire.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement II-CF783 de M. Aurélien Taché

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Je m'en remets à la sagesse de la commission sur cet amendement qui concerne le Liban.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement II-CF784 de M. Aurélien Taché

M. Aurélien Taché (LFI-NFP). Cet amendement vise à renforcer notre poste à Beyrouth : de plus en plus de Libanais veulent venir en France, mais la durée de traitement des demandes de visa est très longue ; en outre, on refuse le prolongement de leurs visas dans les préfectures. Il faut envoyer un signal, d'où notre volonté d'abonder de 1 million le budget du poste au Liban pour centraliser et améliorer le traitement des demandes de visa.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Les missions de renfort existent et se déploient facilement, donc je m'en remets à la sagesse de la commission.

La commission adopte l'amendement.

L'amendement II-CF763 de Mme Sophia Chikirou est retiré.

Amendement II-CF1506 de M. Karim Ben Cheikh

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Mon amendement vise à augmenter les moyens des missions consulaires, lesquelles sont essentielles. L'enregistrement des Français établis hors de France sur les registres consulaires affecte les listes électorales, donc il faut maintenir les moyens chaque année et non les diminuer lorsqu'il n'y a pas d'élection. C'est ainsi que l'on évitera les catastrophes lors des scrutins.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF758 de M. Aurélien Taché

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Il faut concentrer nos efforts sur la défense de la CFE. Si les Français de l'étranger recevaient ce à quoi ils ont droit, la question de leur prise en charge lors de leur retour dans le territoire national ne se poserait plus car ils seraient déjà affiliés à une caisse de sécurité sociale. Je demande le retrait de l'amendement.

L'amendement est retiré.

Amendement II-CF769 de Mme Sophia Chikirou

M. Pierre-Yves Cadalen (LFI-NFP). La situation dans les territoires palestiniens, à Gaza comme en Cisjordanie, est terrible. On recense plus de 700 morts en Cisjordanie et au moins 40 000 tués et 100 000 blessés à Gaza, où plus de 60 % du territoire est détruit. Il y a deux semaines, nous avons reçu à l'Assemblée nationale des représentants d'une ONG, Physicians for Human Rights-Israel, qui nous ont dit que 25 000 personnes avaient besoin de soins urgents en Palestine. La France n'accueille que treize Palestiniens dans ses hôpitaux, l'un des chiffres les plus bas d'Europe. L'amendement entend doubler l'appui de la France à l'aide humanitaire. Enfin, on ne peut pas prendre la parole sur le sujet sans rappeler qu'un cessez-le-feu est impératif car il est le préalable de toute solution politique au conflit.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Je me retrouve totalement dans l'objet de l'amendement, mais peut-être aurait-il davantage sa place dans le programme 209, *Solidarité à l'égard des pays en développement*, logé dans la mission *Aide publique au développement*, que dans le programme 105, *Action de la France en Europe et dans le monde*. Ce dernier abrite une partie des crédits humanitaires, mais le programme 209 héberge la contribution de la France à l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA). Je m'en remets à la sagesse de la commission.

M. Pouria Amirshahi (EcoS). La suggestion du rapporteur spécial est bonne : il ne s'agit pas de l'octroi de visas aux Palestiniens qui en feraient la demande à titre principal – ligne budgétaire que vous avez opportunément augmentée précédemment –, mais de la possibilité de financer l'aide d'urgence en Palestine. Je suis en accord avec le fond de l'amendement.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF1160 de Mme Sophia Chikirou

Mme Sophia Chikirou (LFI-NFP). Mon amendement vise à créer un fonds d'urgence pour le patrimoine culturel palestinien. Le génocide commis par Israël dans la bande de Gaza, notamment dans le Nord ce territoire, provoque d'immenses pertes humaines. Un écocide se commet par la même occasion puisque les terres, les cultures et les sols sont détruits. Il y a aussi des dégâts matériels considérables et le riche patrimoine culturel palestinien est volontairement détruit. Selon les données de l'école doctorale de l'université de la ville de New York (Cuny Graduate Center), 59,3 % des bâtiments de Gaza ont été endommagés ou détruits et la majorité des écoles, des universités, des bibliothèques et des archives ont été anéanties, supprimant ainsi la mémoire et la culture vivante de la ville. L'Unesco a également recensé la destruction d'une centaine de hauts sites, dont le palais al-Bacha, le musée sur l'ancienne cité grecque d'Anthédon, la mosquée al-Omari et l'église de Jabaliya el-Mukheitim. Quatre des cinq sites palestiniens classés au patrimoine mondial de l'Unesco sont considérés en péril. Selon la Banque mondiale, plus de 300 millions de dollars américains de dommages avaient été causés au patrimoine culturel de Gaza à la fin du mois de janvier 2024, il y a neuf mois.

Devant cet anéantissement humain et culturel, nous demandons à la France de débloquer un financement exceptionnel de 4 millions pour soutenir le patrimoine palestinien. Il s'agit également d'une question d'équité car l'Union européenne octroie le même montant à l'Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones en conflit (Aliph) pour le patrimoine ukrainien, pourtant moins attaqué et détruit que celui de Palestine.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Il est en effet urgent d'agir pour préserver le patrimoine culturel palestinien : le budget consacré à l'influence et à la coopération culturelle pourrait être mobilisé en ce sens. Compte tenu de l'ampleur des destructions, votre amendement, qui ne prévoit qu'une dépense de 4 millions, est très raisonnable. Je suis favorable à son adoption.

La commission adopte l'amendement.

Suivant l'avis du rapporteur spécial, l'amendement II-CF781 de M. Aurélien Taché est retiré.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux explications de vote sur les crédits de la mission.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. L'adoption par notre commission de nombreux amendements corrige le PLF et trace un chemin destiné à sortir notre diplomatie du marasme dans lequel elle est engluée. J'émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission ainsi modifiés.

M. Charles Rodwell (EPR). Si nos calculs sont bons, la commission a décidé d'engager 600 millions de dépenses supplémentaires, après avoir voté plusieurs milliards d'euros de dépenses dans les autres missions. Le total ne pourra même pas être couvert par les recettes potentielles de la première partie du PLF. C'est la raison pour laquelle nous nous opposerons à l'adoption des crédits de la mission.

M. Aurélien Taché (LFI-NFP). Nous voterons en faveur de l'adoption des crédits. Le PLF qui nous a été transmis était honteux. Au moment où les conflits explosent partout, où la guerre fait encore rage à l'Est de l'Europe et embrase le Moyen-Orient, où des tensions se font jour en Asie, le Gouvernement a présenté un budget dans la lignée des dix ans de saignée

dans les effectifs du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : les personnels consulaires souffrent au travail et les prestations offertes aux Français de l'étranger ne cessent de se réduire. Nous avons heureusement fait adopter plusieurs amendements qui rétablissent quelque peu l'honneur de la France, donc nous soutiendrons l'adoption des crédits de la mission mais je ne comprends pas que le Gouvernement ait pu élaborer un tel budget.

M. Stéphane Hablot (SOC). Membres de la commission des affaires étrangères, M. Taché et moi étions opposés à ce budget, mais compte tenu des avancées que la commission des finances vient d'entériner, nous le soutiendrons. Celles-ci sont parfaitement légitimes : l'action européenne subissait une coupe de 20 % de ses crédits, soit 40 millions, alors que l'Ukraine est toujours envahie ; les crédits dédiés aux contributions internationales étaient amputés de 10 %, soit 75 millions, rabot qui aurait pesé sur les opérations de maintien de la paix en plein bouleversement du système des Nations unies et au milieu de conflits importants en Ukraine, au Moyen-Orient ou au Soudan. La France doit retrouver de la crédibilité.

Dans le programme 185, *Diplomatie culturelle et d'influence*, le budget prévoyait 12 % de moins pour la promotion de la langue française : était-ce judicieux de réduire ces moyens au moment où la France accueillait le sommet de la francophonie ? La baisse des crédits alloués à l'enseignement supérieur et à la recherche atteignait 16 millions sur 107 millions de crédits, soit une chute de 12 %.

Les communes montrent l'exemple en développant des jumelages et des coopérations internationales dans des secteurs clés : il ne faut pas les sacrifier. La commune dont j'étais maire aurait perdu toute crédibilité si elle avait dû cesser les actions qu'elle a engagées au Burkina Faso. La parole de la France est de moins en moins entendue dans le monde.

Le vote des amendements nous conduit à soutenir l'adoption des crédits de la mission.

Mme Véronique Louwagie (DR). Si les amendements n'avaient pas été adoptés, nous aurions suivi l'avis du rapporteur pour avis, Michel Herbillon, mais le montant de dépenses supplémentaires nous dissuade de soutenir ce budget.

Nous examinons les missions dans une indifférence inquiétante. Il importe de s'interroger sur ses causes. Tout d'abord, que les amendements soient adoptés ou non, il n'y a aucune garantie qu'ils figurent dans le texte final. En outre, même adoptés, les amendements ne pourront probablement pas être présentés en séance publique compte tenu du processus législatif. Cette indifférence génère une démobilisation du socle commun – il faut le reconnaître – et une déresponsabilisation du Nouveau Front populaire, qui fait adopter des amendements faisant exploser les crédits au-delà de toute raison. Des amendements ont même été adoptés alors qu'ils portaient sur des programmes extérieurs à la mission examinée ; il ne serait même pas possible d'utiliser les crédits contenus dans certains des amendements adoptés. Cette déresponsabilisation participe à une perte de sens et à une démobilisation de notre côté. Tout cela est inquiétant et la commission devra se pencher sur la question.

M. Pouria Amirshahi (EcoS). Ce qui me semble irresponsable, c'est, dans le contexte géopolitique actuel, de diminuer autant les moyens d'influence et de soutien aux relations fraternelles avec d'autres peuples, ainsi que la capacité de la France, qui, je l'espère, a encore une parole diplomatique utile, à peser sur le cours des choses. Les États ne sont pas seuls sur la scène diplomatique contemporaine : dans le dialogue entre les sociétés civiles, nos compatriotes sont les premiers ambassadeurs de notre pays. Plus de 3 millions d'entre eux vivent à l'étranger et contribuent, notamment les nombreux binationaux, à la relation fraternelle que la France se doit d'entretenir avec tous les pays du monde. Heureusement que

nos compatriotes prennent leur part, tous les jours, et interviennent dans leur environnement socio-économique.

En défendant nos compatriotes à l'étranger, nous réexaminons la question de l'immigration. En effet, la plupart d'entre eux ne sont pas des expatriés mais des immigrés. J'espère que d'aucuns reconsidéreront la question de l'immigration à l'aune de la situation de nos compatriotes, eux-mêmes immigrés dans d'autres pays.

Nous sommes en train d'affaiblir la capacité de la France à déployer cette stratégie de liens fraternels avec d'autres cultures car nous remettons en cause l'approche simple de Charles de Gaulle : la France a ouvert des lycées, l'Alliance française puis des instituts français partout dans le monde et a exigé dans chaque accord bilatéral que l'enseignement du français soit mis en avant mais, une fois que des millions d'hommes et femmes ont appris le français, l'accès à notre pays leur est refusé. Comment peut-on être aussi inconséquent ?

La commission a renforcé substantiellement la mission, donc nous appelons à adopter ses crédits.

Mme Sophie Mette (Dem). Le contexte est très difficile pour nos finances publiques. Globalement, le budget présenté pour 2025 est en recul par rapport au prévisionnel de 2024, lequel bénéficiait d'une forte progression au titre du réarmement de notre diplomatie. Malgré les contraintes budgétaires, le PLF préservait les capacités de notre diplomatie à remplir ses missions au service de la France et de nos compatriotes. À titre d'exemple, toutes les lignes du programme 185 progressaient par rapport aux dépenses réalisées en 2023. L'AEFE bénéficiait de 353 millions en 2017 et elle reçoit 450 millions de subventions pour charge de service public aujourd'hui.

Pour autant, l'examen des amendements a abouti à une augmentation des crédits de la mission de plus de 600 millions que nous ne pouvons pas soutenir.

Mme Félicie Gérard (HOR). Le groupe Horizons & indépendants salue l'effort budgétaire consenti pour la mission *Action extérieure de l'État* telle que présentée par le Gouvernement. La réduction du déficit public et la gestion responsable de la dette renforcent la crédibilité et la souveraineté de notre pays. Des finances publiques saines inspirent la confiance de nos partenaires et consolident la place de la France dans le monde.

Dans un contexte international où des puissances étatiques et non étatiques cherchent à déstabiliser nos voisins en Europe, en Afrique et dans l'Indo-Pacifique, il est essentiel que la France puisse jouer un rôle stabilisateur. Nous soutenons les efforts pour maintenir la France au rang de première destination des investissements étrangers en Europe : notre diplomatie économique est un pilier de cette mission.

En revanche, devant les modifications apportées en commission et l'augmentation des crédits de plus d'un demi-milliard d'euros, notre groupe déplore une dénaturation du budget initial de la mission et votera contre l'adoption de ses crédits.

M. le président Éric Coquerel. La somme de 600 millions ne représente que la moitié de la perte des crédits essuyée par ce budget au cours des quinze dernières années. La diplomatie française, autrefois un chef-d'œuvre, est désormais en péril. Comprendons bien que la place de la France dans le monde et la force de sa diplomatie sont des alliées puissantes pour les débouchés économiques de nos entreprises dans le monde. Le PLF qui nous a été présenté traduit une vision court-termiste de la géopolitique, de la place de la France dans le monde, de l'indépendance de notre pays, de son rôle dans la promotion de la paix et de la défense de nos intérêts économiques.

Autant il y a pu avoir un problème pour les amendements de la mission *Justice*, mais pour les autres missions, les amendements présentés par l'opposition reflètent le programme de la coalition arrivée en tête des élections législatives de l'été dernier : on peut s'y opposer bien entendu, mais ils traduisent simplement des choix budgétaires différents des vôtres, madame Louwagie. Comme vous, je regrette la situation, mais Mme Goulet se trompait hier quand elle disait que le 49.3 balaierait tout cela : la situation n'est plus la même qu'entre 2022 et 2024. Désormais, le bloc central est minoritaire, donc il ne peut avoir aucune certitude sur l'issue des scrutins, y compris celui d'une motion de censure suivant un 49.3. Je reste donc étonné de la si faible présence des députés du bloc central.

*La commission **adopte** les crédits de la mission Action extérieure de l'État **modifiés**.*

Article 45 et état G : Objectifs et indicateurs de performance

*Suivant l'avis du rapporteur spécial, la commission **adopte** l'amendement II-CF755 de M. Aurélien Taché.*

*Elle **adopte** successivement les amendements II-CF1249 et II-CF1244 de M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial.*

Après l'article 59

*La commission **adopte** successivement les amendements II-CF1252 et II-CF1316 de M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial.*

Amendements identiques II-CF500 de la commission des affaires étrangères et II-CF835 de M. Aurélien Taché

M. Aurélien Taché (LFI-NFP). La diplomatie française était un chef-d'œuvre auquel un coup mortel a été porté il y a deux ans par la réforme d'Emmanuel Macron, laquelle a supprimé le corps des diplomates. M. le rapporteur spécial le sait, la France avait une tradition d'excellence, entretenue par la formation des cadres d'Orient qui se passionnaient pour une région du monde et qui nourrissaient la voix de la France dans le monde. Cette réforme est un désastre ! L'amendement vise à demander au Gouvernement un rapport d'évaluation traçant la voie vers un retour à une diplomatie de métier, la seule qui vaille, celle qui était l'honneur de la France.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. J'ai milité contre la réforme et, en ce qui concerne ma carrière professionnelle, j'appartiens toujours au corps des conseillers des affaires étrangères après avoir refusé de choisir celui des administrateurs de l'État. Pour autant, je suis sceptique de l'intérêt d'un rapport du Gouvernement sur le sujet, puisque l'exécutif ne critiquera pas une réforme qu'il soutient. Les parlementaires ont déjà rédigé un rapport et il nous revient de continuer à évaluer et à critiquer la réforme.

Mme Véronique Louwagie (DR). Je suis tout à fait d'accord pour évaluer les dispositifs, mais cette tâche entre dans les missions du rapporteur spécial. Je suis toujours étonnée que nous demandions au Gouvernement d'évaluer une réforme alors que le rapporteur spécial a beaucoup de pouvoirs – peut-être que les rapporteurs spéciaux, moi comprise, ne les utilisent pas suffisamment. Le Printemps de l'évaluation peut être l'occasion d'approfondir un thème et les commissaires peuvent orienter les réflexions des rapporteurs spéciaux. Nous n'avons pas à solliciter le Gouvernement pour effectuer un travail que nous pouvons faire.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Je m'engage à proposer au président un rapport sur ce thème pour le prochain Printemps de l'évaluation.

Les amendements sont retirés.

Amendements identiques II-CF498 de la commission des affaires étrangères et II-CF834 de M. Aurélien Taché

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Je m'en remets à la sagesse de la commission.

La commission adopte les amendements.

Amendement II-CF761 de Mme Sophia Chikirou

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. J'avais fait adopter un amendement identique l'année dernière : le Gouvernement l'avait retenu dans le texte sur lequel il avait engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, mais le Conseil constitutionnel l'a censuré au motif que la disposition ne relevait pas du périmètre de la loi de finances. Je vous demande donc de retirer l'amendement.

L'amendement est retiré.

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères

Direction générale des affaires politiques et de sécurité

- M. Frédéric Mondoloni, directeur général ;
- M. Maxence Peroteau, chargé de mission auprès du directeur général ;
- M. Éric Bayer, chef de la mission de coordination et de gestion du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*.

Direction générale de la mondialisation

- M. Olivier Richard, directeur général adjoint ;
- M. Emmanuel Lebrun-Damiens, directeur de la diplomatie culturelle, éducative, universitaire et scientifique ;
- M. Stéphane Robert, chargé de mission auprès du directeur de la diplomatie culturelle, éducative, universitaire et scientifique ;
- M. Louis Dieval, chef de pôle adjoint à la sous-direction des moyens et des opérateurs.

Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire

- Mme Pauline Carmona, directrice ;
- Mme Samantha Bonbayl, cheffe de la mission de gestion administrative et financière ;
- M. Paul Barouh, rédacteur à la mission de gestion administrative et financière.

Direction générale de l'administration et de la modernisation

- M. Julien Steimer, directeur général ;
- M. Alexandre Morois, directeur des affaires financières ;
- M. Matthieu Geryez, chef adjoint du bureau de la synthèse budgétaire.

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

– M. Louis Pasquier de Francieu, sous-directeur de la 7^e sous-direction de la direction du budget ;

– M. Bertrand Seneque, chef adjoint du bureau des affaires étrangères et de l'aide au développement.

Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)

– Mme Claudia Scherer-Effosse, directrice

– Mme Vanessa Léglise, conseillère relations institutionnelles et référence égalité.

Campus France

– Mme Donatienne Hissard, directrice générale ;

– Mme Roxane Lundy, chargée de mission.

Caisse des Français de l'étranger (CFE)

– Mme Isabelle Frej, présidente ;

– M. Éric Pavy, directeur général.

Centre national d'enseignement à distance (CNED)

– M. Olivier Guiard, secrétaire général ;

– M. Jean-Michel Leclercq, directeur de cabinet ;

– Mme Fabienne Ricordel, directrice déléguée aux affaires internationales et européennes.

ASAM-UNSA

– M. Franck Vermeulen, secrétaire général.

CFDT-MAE

– M. Fabrice Desplechin, secrétaire général adjoint.

CFTC-AE

– Mme Bérange Lebecq, vice-présidente ;

– M. Antoine Starcky, vice-président.

Union CGT-FSU-SOLIDAIRES Affaires étrangères

- M. Christophe Arnoult, co-secrétaire général de la CGT-MAE ;
- M. David Ansquer, membre du bureau exécutif de la CGT-MAE ;
- Mme Annick Boujot, co-secrétaire générale de Solidaires Affaires étrangères.

Association syndicale des agents d'Orient (ASAO)

- Mme Audrey Lesperres, secrétaire générale adjointe.

FSU (SNES-SNUIPP-SNEP) AEFÉ

- M. Patrick Soldat, secrétaire national du SNES-FSU ;
- M. Pierre Brézot, représentant des personnels (FSU-SNUipp).

Déplacement à l'ambassade de France en Tunisie

- Mme Anne Guéguen, ambassadrice ;
- M. Manuel Bufala, ministre-conseiller ;
- M. Paul Hémar, secrétaire général de l'ambassade ;
- M. William Dastugue, représentant de la direction des immeubles et de la logistique ;
- M. Fabrice Rousseau, directeur de l'Institut français de Tunisie, conseiller de coopération et d'action culturelle (COCAC) ;
- Mme Lauriane Devoize, COCAC adjointe ;
- Mme Nina Jean-Bouamar, secrétaire générale de l'Institut français de Tunisie ;
- M. Hosni Dakhlaoui, responsable Campus France ;
- Mme Christine Jacquemyn, coordonnatrice AEFÉ, conseillère pour l'enseignement scolaire en Tunisie ;
- M. Abbas Daïche, chef de l'établissement français Philippe Séguin de Sousse ;
- M. Armand Riquier, chef de l'établissement français Gustave Flaubert de La Marsa
- M. Dominique Mas, consul général ;
- Mme Martine Vautrin, conseillère des Français de l'étranger ;

– Mme Madeleine Ben Naceur, conseillère des Français de l'étranger.

*