

... le projet de loi de finances pour 2026

MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT »

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

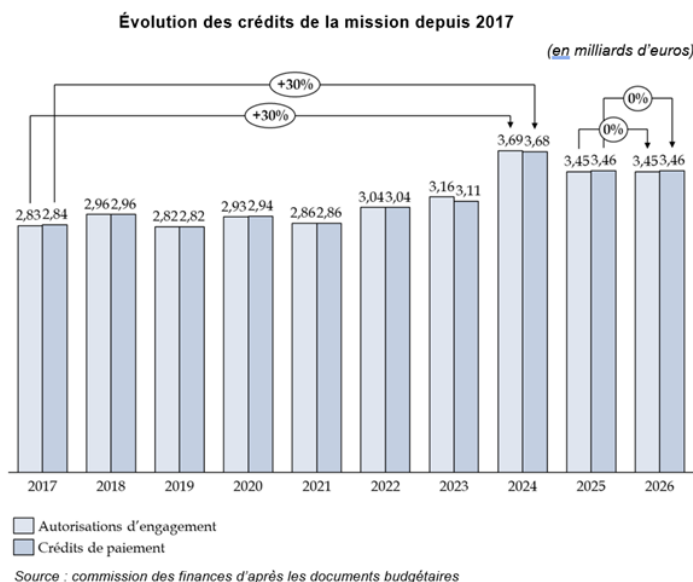
1. LE BUDGET 2026 : UN BUDGET STABLE, QUI SE MAINTIENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ PAR RAPPORT AUX ANNÉES PRÉCÉDENTES

A. EN DÉPIT D'UNE BAISSSE PAR RAPPORT AU BUDGET 2024, DE CARACTÈRE EXCEPTIONNEL, LES CRÉDITS DE LA MISSION ONT FORTEMENT AUGMENTÉ DEPUIS 2017

En moyenne, les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » ont **augmenté de 55 millions d'euros par an** sur la période 2017-2024. Le renforcement de ses moyens a culminé avec la loi de finances pour 2024, qui a augmenté les crédits de la mission de l'ordre de 422 millions d'euros (+ 14 % par rapport à l'exécution 2023).

Les annulations de crédits opérés en cours d'exercice 2024 ont modéré la hausse des crédits, laissant tout de même **une enveloppe sensiblement sous-consommée en fin d'exercice**.

Au surplus, la loi de finances pour 2025 a introduit, à l'initiative de la commission mixte paritaire, **des mesures additionnelles d'économies**.



B. UNE STABILISATION EN TROMPE-L'ŒIL DES CRÉDITS DE LA MISSION

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) **bénéficie de deux effets conjoncturels permettant de dégager des marges de manœuvre budgétaires pour l'exercice 2026** : une baisse des **contributions** aux opérations de maintien de la paix des Nations unies (- 15 millions d'euros) et une diminution des contributions obligatoires (- 26,6 millions d'euros), d'une part, et une poursuite de la baisse du nombre d'élèves boursiers dans le réseau de l'enseignement français à l'étranger, d'autre part.

Si le projet de budget de la mission comporte des mesures d'économies, essentiellement concentrées sur le programme 185, elles sont compensées par des dépenses nouvelles sur le programme 105, qui regroupe notamment les dépenses de fonctionnement du ministère. Parmi les augmentations de crédits notables proposées par le PLF 2026, **qui visent en partie à revenir sur les mesures d'économies opérées par la loi de finances pour 2025**, figurent ainsi :

- une augmentation de 10 millions d'euros des dépenses de communication stratégique, destinées à la riposte informationnelle et à la lutte contre les influences étrangères malveillantes ;
- une augmentation des dépenses de numérique (5 millions d'euros) et d'immobilier (5 millions d'euros).

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

(en millions d'euros – en pourcentage)

	LFI 2025		PLF 2026		Évolution en pourcentage	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P105 – Action de la France en Europe et dans le monde	2 645,37	2 649,94	2 693,11	2 697,67	+ 1,80 %	+ 1,80 %
P185 – Diplomatie culturelle et d'influence	651,74	651,74	605,94	605,94	- 7,03 %	- 7,03 %
P151 – Français à l'étranger et affaires consulaires	154,91	155,31	153,41	153,81	- 0,97 %	- 0,97 %
Total de la mission	3 452,02	3 457,00	3 452,45	3 457,43	+ 0,01 %	+ 0,01 %

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

2. LE PROGRAMME 105 : UNE PRÉSERVATION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DU QUAI D'ORSAY

A. UN PLAFOND D'EMPLOIS STABLE, QUI TRADUIT UNE MODÉRATION ATTENDUE DES OBJECTIFS FIXÉS PAR LES ÉTATS GÉNÉRAUX DE LA DIPLOMATIE

Depuis l'exercice 2025, le programme 105 regroupe désormais l'ensemble des dépenses de personnel du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

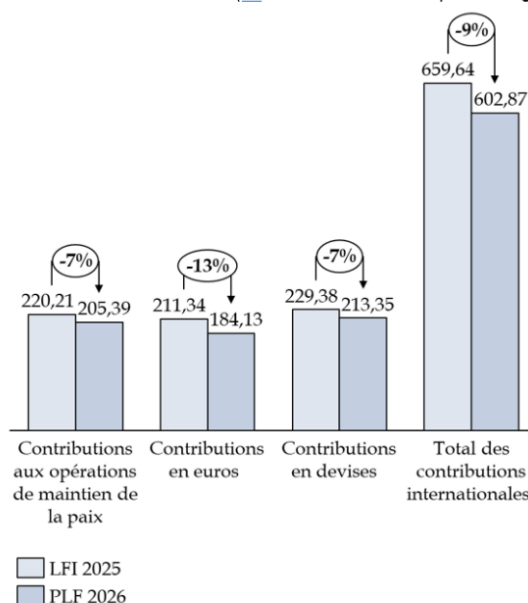
Aucune création d'ETP n'est prévue pour l'année 2026. Toutefois, l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2025 sur 2026, avec la création de 75 nouveaux ETP, aura un impact budgétaire de l'ordre de 4,26 millions d'euros. Ainsi, pour la première fois depuis 2021, le plafond d'emplois de la mission demeure stable : entre 2021 et 2024, le schéma d'emplois cumulé exécuté a représenté une hausse de 233 ETP.

L'ambition de créer 700 ETP entre 2023 et 2027 semble, *de facto*, écartée. **Ce ralentissement de l'accroissement des effectifs du ministère devrait être mis à profit par ce dernier pour réévaluer ses besoins.**

B. LA BAISSÉ DES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES PERMET DE DÉGAGER DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRES SUR LA MISSION

Évolution des contributions internationales portées par la France

(en millions d'euros – en pourcentage)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

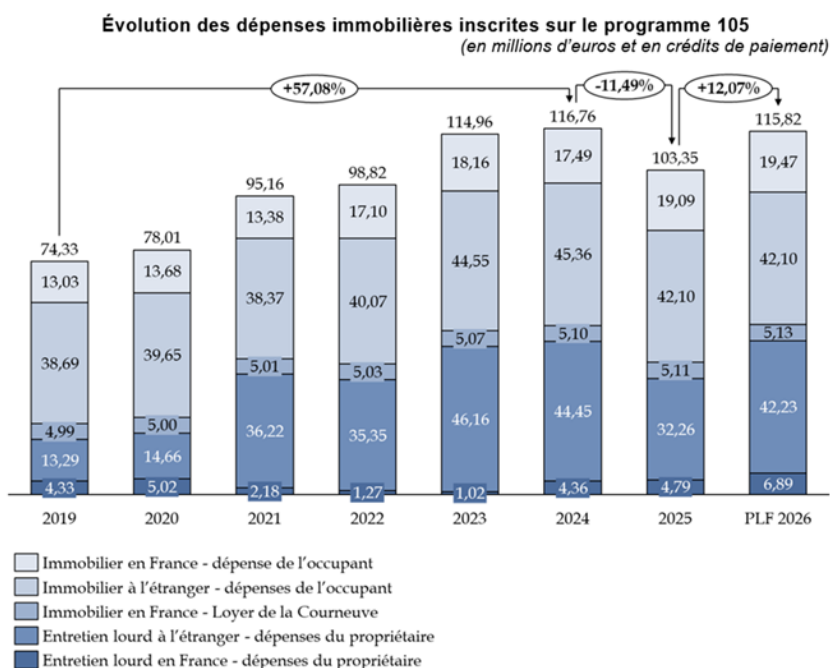
Le programme 105 porte une partie de contributions de la France aux entités multilatérales, dont la majorité est composée de contributions obligatoires (près de 95 % en 2026). Ces contributions

obligatoires découlent d'engagements de droit international public et sont donc difficilement pilotables. Près de deux tiers des contributions du programme financent le système onusien.

Comme en 2025, le total des contributions du programme 105 devrait de nouveau diminuer, de 9 %, essentiellement en raison d'une baisse des versements aux opérations de maintien de la paix des Nations unies (OMP). Ce recul s'explique par la baisse de la quote-part française au barème des Nations unies.

Si cette réduction des contributions permet de financer des mesures nouvelles sur d'autres actions du programme 105, **il ne s'agit en rien d'une mesure d'économie discrétionnaire prise par le ministère.**

C. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES QUI EFFACE LES EFFORTS BUDGÉTAIRES RÉALISÉS EN 2025



Au total, les dépenses immobilières, fonctionnement et investissement confondus, **augmentent de 12,1 % par rapport à la loi de finances pour 2025.** Par cette augmentation, le MEAE revient sur les mesures d'économies décidées en cours d'examen du projet de loi de finances pour 2025.

Or, l'analyse de l'exécution des dépenses immobilières au cours des exercices passés fait apparaître **un très fort risque de sous-exécution des dépenses**, en particulier des dépenses dites d'entretien lourd (i.e. des dépenses d'investissement). En 2024, seulement 74 % des dépenses d'entretien lourd à l'étranger et 31 % des dépenses d'entretien lourd en France avaient été exécutées.

3. LES PROGRAMMES 185 ET 151 : UNE STABILISATION DES MOYENS DU RÉSEAU CONSULAIRE QUI S'ACCOMPAGNE D'ÉCONOMIES SIGNIFICATIVES SUR LA COOPÉRATION CULTURELLE ET UNIVERSITAIRE ET SUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

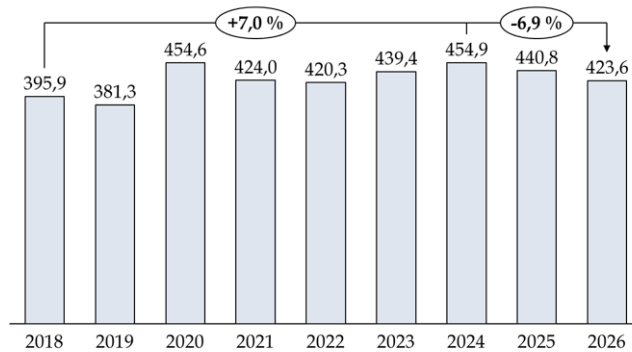
A. DES ÉCONOMIES SIGNIFICATIVES SONT RÉALISÉES SUR LES CRÉDITS DE LA COOPÉRATION CULTURELLE ET UNIVERSITAIRE

S'agissant de l'attractivité universitaire, les bourses du Gouvernement français (BGF) **reculent de 20 % pour atteindre 56,3 millions d'euros.** Les financements destinés aux étudiants étrangers seront d'autant plus limités que, sur le total de cette enveloppe, 31,2 millions d'euros sont **d'ores et déjà engagés du fait de la récurrence de bourses pluriannuelles.**

Dans l'ensemble, les crédits du réseau culturel et de coopération **reculent de 5 %.**

Évolution de la subvention pour charges de service public de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger

(en millions d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

B. UN RENFORCEMENT DES MOYENS DÉDIÉS AUX PROJETS DE MODERNISATION DU RÉSEAU CONSULAIRE

La démarche de modernisation des outils du service consulaire, engagée depuis plusieurs années par la direction des Français de l'étranger se poursuit. Les financements dédiés à la modernisation du réseau augmentent significativement, afin d'assurer la finalisation des projets en cours : pour 2026, le pôle modernisation de l'administration consulaire, auquel est désormais rattaché le service France consulaire, **est doté de 13,3 millions d'euros en AE (+ 5 millions d'euros) et de 16,2 millions d'euros en CP (+ 2,9 millions d'euros).**

S'agissant du traitement des demandes de visas, la baisse des dépenses de contentieux projetée en 2026 s'explique par un ralentissement du flux de dossiers entrants, en baisse de 35,6 % début octobre 2025 par rapport à la même période l'année dernière.

C. UNE AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER SOUS PRESSION

Les dotations allouées à l'enseignement français à l'étranger devraient continuer à reculer sur l'exercice 2026, en dépit de la progression du nombre d'élèves scolarisés dans l'enseignement français à l'étranger.

Ainsi, la subvention pour charges de service public versée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger devrait s'élever à 391,64 millions d'euros en AE=CP, **en baisse de 25 millions d'euros par rapport à l'exercice précédent.** Un tel effort pourrait toutefois remettre en cause la soutenabilité financière de l'agence dont le modèle économique est en cours de révision.

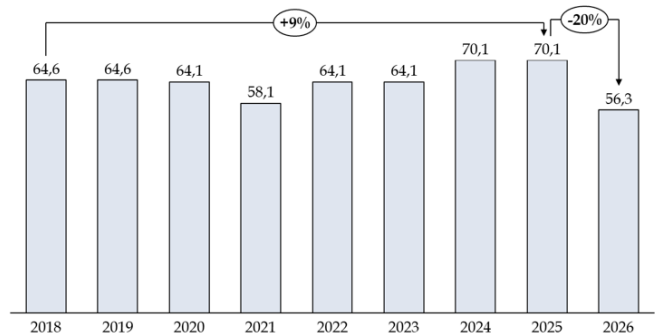
De plus, le montant des bourses scolaires versé depuis le programme 151 **devrait être de 104,5 millions d'euros, en baisse de 4 %**, du fait d'un recul de 10 % du nombre d'élèves boursiers français.

Réunie le 19 novembre 2025, sous la présidence de M. Didier Rambaud, vice-président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.

Réunie à nouveau le 26 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » tels que modifiés par son amendement. Cet amendement du rapporteur général vise à associer la mission au redressement des finances publiques en minorant les crédits sur des enveloppes marquées par une forte sous-exécution ou ayant connu des augmentations significatives de moyens au cours des dernières années.

Évolution des bourses pour étudiants et chercheur étrangers entre 2018 et 2026

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires



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



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

Commission des finances
<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>
Téléphone : 01.42.34.23.28